الباب الثاني

النظام الإداري

ندرس في هذا الباب النظم الإدارية المختلفة، وترتكز هذه الدراسة على القواعد الدستورية والقانونية والتنظيمية التي تحدد الأجهزة الإدارية المختلفة التي تمارس الوظيفة التنفيذية، وهذا الموضوع ذو أهمية عالية في العراق لا سيما بعد ان أعتمد الدستور الجديد نظاماً جديداً يقوم على الاتحاد واللامركزية الواسعة اساساً في ممارسة الوظيفة الإدارية.

الفصل الأول

النظم الإدارية المختلفة

تمارس الإدارة نشاطها وتؤدي مهامها عن طريق الأشخاص الإدارية وهي ليست أشخاصاً طبيعية وإنما أشخاصاً معنوية عامة، لذا سنقوم بدراسة الأشخاص المعنوية العامة، ومن ثم ندرس المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، والاتحاد (الفدرالية)، وذلك من خلال المباحث الاربعة الآتية:

المبحث الأول

الأشخاص المعنوية العامة

يتمتع الإنسان منذ ولادته بالشخصية القانونية التي تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل لالتزامات، والأصل أن الشخصية القانونية نسبت للإنسان فقط، إلا أن عجز الإنسان عن النهوض بكافة متطلبات المجتمع لانتهاء شخصيته بالوفاة وحاجة المجتمع إلى دوام استمرار مرافقه ، كما ان حاجات المجتمع في تطور مستمر وبتطورها تتعدد الوسائل التي تستخدم لإشباع تلك الحاجات، وفي ضوء ذلك التطور قد يعجز الفرد لوحده عن تحمل اعباء تلك الوسائل من الناحيتين الإدارية والمالية، فتنشأ المشروعات الكبيرة التي تتجاوز جهود الفرد وتتطلب التعاون لمجموعة من الأفراد، لتمويل وإدارة تلك المشروعات، وليس من الضروري ان يكون ذلك التعاون المشترك من أجل تحقيق ربح مادي، وإنما قد ينصرف إلى غايات اجتماعية أو سياسية، كل ذلك استوجب منح الأهلية القانونية لأشخاص أخرى ، فظهرت نظرية الشخصية المعنوية.

والشخصية المعنوية هي تجمع لأكثر من شخص أو تخصيص لمال معين من أجل تحقيق هدف محدد، يعجز الفرد من تحقيقه بإمكاناته الخاصة أو انه لا يرغب بان يجازف بكل امكاناته تحسباً للمخاطر.

وقد أنشأ الفقه القانوني نظرية الشخصية المعنوية ليسهل مهمة هذا الشخص في التعامل من الناحية القانونية، وليضفي المشروعية على تصرفاته، وإذا كان موضوع الشخصية المعنوية يدرس بإسهاب في القانون الخاص، على الرغم من ان الغلبة فيه للأشخاص الطبيعية ؛ لكونها الأصل في المعاملات التي تجري في إطاره، إلا ان الشخصية المعنوية لها أهمية خاصة في القانون العام؛ لأنه لا يعرف إلا الأشخاص المعنوية، ولا يتصرف العاملون فيه إلا لحساب تلك الأشخاص، كالدولة والمحافظة والجامعة

والمؤسسة العامة، وعلى ذلك فإن علاقات القانون العام لا يمكن ان تنشأ ما لم يكن هناك شخصاً معنوياً عاماً طرفاً فيها، ونجد ان روابط القانون الإداري تقوم جميعها على وجود شخص معنوي عام، فالقرار الإداري يصدر عن شخص معنوي عام والعقد الإداري يكون أحد طرفيه شخص معنوي عام.

المطلب الأول

ماهية الشخصية المعنوية وعناصرها

يعد شخصاً معنوياً كل مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين، أو كل مجموعة من الأموال تخصص لتحقيق غرض معين، ويعترف لها القانون بهذه الصفة، ويكون الشخص المعنوي منفصلا ومميزا عن الأشخاص الذين يكونونه، أو عن الأموال المخصصة لغرضه، وبذلك يصبح أهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

كما يعرف الشخص المعنوي بأنه شخص غير آدمي يُسلم له القانون بالشخصية المعنوية، التي تتيح له قدراً من أهلية التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات، في نطاق الغرض الذي يتوخاه.

ان التبرير الذي تقوم عليه فكرة الشخصية المعنوية في القانون الخاص، ان الأفراد قد يجدوا أنفسهم غير قادرين على تحقيق أهداف مشروع معين بمفردهم، فيؤلفون مع بعضهم البعض جمعية أو شركة مع تخصيص أموال لحقيق الغرض الذي تنشده هذه الهيأة، فلابد أن يعترف لهذه الهيأة بالحقوق التي تيسر لها القيام بالتصرفات جميعها التي تقتضيها الحياة القانونية، ثم يأتي بعد ذلك الاعتراف لها بالشخصية المعنوية التي تتولى التصرفات القانونية جميعها الخاصة بالشركة، من خلال أفراد معينين يمثلون الشركاء.

أما في القانون العام فنجد ان سكان منطقة جغرافية معينة (دولة، محافظة، قضاء، ناحية، بلدية) هم في حاجة إلى إنشاء مشروعات ضرورية لكل هذه المجموعات، وإلى تخصيص الأموال لتحقيق هذه المشروعات، أي ان حاجتهم تتمثل في ضرورة وجود هياة تتولى إدارة مصالحهم نيابة عنهم، ولا يكون ذلك ممكنا من الناحية القانونية إلا من خلال اقرار فكرة الشخصية المعنوية، وبهذا فان فكرة الشخصية المعنوية تفسر لنا استمرار قيام المجموعة، ومن ثم مصالحهم المشتركة، على الرغم من تبدل الأفراد الذين تتألف منهم الشخصية المعنوية، أو أولئك الذين يعبرون عن إرادتها ويتصرفون باسمها.

وفكرة الشخصية المعنوية حديثة نسبياً، فقد ظهرت لأول مرة في ألمانيا خلال القرن التاسع عشر، ثم أستخدم مصطلح الشخصية المعنوية بعد ذلك في فرنسا، وقد أخذ المشرع العراقي بفكرة الشخصية المعنوية، إذ نظم القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ الشخصية المعنوية في المواد (٤٧-٤٩).

يمكن تحديد أهم عناصر الشخصية المعنوية بالآتي:

١- أن يكون لها غرض مشروع

ان وجود الغرض أو الهدف المشروع هو الذي يجمع بين الأشخاص المكونين للشخص المعنوي أو الأموال المخصصة لتحقيق هذا الغرض، فتنشأ بينهم رابطة تجمعهم في شخصية واحدة، يكون لها ذمة

مستقلة ولها تنظيم معين يكفل تحقيق أغراضها، ويقوم نظام الشخص المعنوي على وجود أشخاص طبيعيين يستخدمون عقولهم وإرادتهم للتعبير عن مصالح الشخص المعنوي الذي يمثلونه ويتصرفون باسمه ولحسابه، وهؤلاء الأشخاص عندما يتصرفون باسم الشخص المعنوي فإنهم يعبرون عن إرادته وليس عن إراداتهم الذاتية.

٢- اعتراف الدولة أو المشرع بالشخص المعنوي

عد المشرع العراقي الاعتراف عنصراً جوهريا واساسيا لقيام الشخص المعنوي، فبعد ان عددت المادة (٤٧) من القانون المدني الاشخاص المعنوية، أقرت الفقرة (ح) منها الاشخاص المعنوية التي تنشأ في المستقبل كذلك إذا اعترف القانون بها إذ نصت على: (كل مجموعة من الاشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية معنوية)، واعتراف المشرع بالشخص المعنوي قد يكون عاما وقد يكون خاصا، فقد حدد المشرع العراقي في القانون المدني بعض الاشخاص المعنوية العامة والخاصة[١]، وبين شروط تكوين الاشخاص المعنوية، فعند استيفاء هذه الشروط يتم الاعتراف بالشخص المعنوي، وقد يعترف المشرع بالشخص المعنوي بقانون خاص، كالجامعات التي ينص قانونها على أنها أشخاصا معنوية.

المطلب الثاني

النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

يترتب على الاعتراف بالشخص المعنوي نتائج قانونية، وهذه النتائج إما ان تكون مشتركة بين الأشخاص المعنوية العامة والاشخاص المعنوية الخاص، واما ان تكون خاصة بالأشخاص المعنوية العامة فقط.

أولا: النتائج المشتركة بين الاشخاص المعنوية العامة والاشخاص المعنوية الخاصة

١- وجود شخص قانون جديد تكون له الأهلية القانونية : يتمتع الشخص المعنوي بأهلية قانونية تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعي ، وذلك في الحدود التي بينها الاساس القانوني لإنشائه، فله أهلية التعاقد وقبول الهبات والوصايا، غير أن أهلية

---

[١] نصت المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على: (الاشخاص المعنوية هي:
أ- الدولة.
ب- الإدارات والمنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية معنوية مستقلة بالشروط التي يحددها.
ج- الألوية والبلديات والقرى التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها.
د- الطوائف الدينية التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها.
هـ الاوقاف.
و- الشركات التجارية والمدنية إلا ما استثني منها بنص في القانون.
ز- الجمعيات المؤسسة وفقا للاحكام المقررة في القانون.
ح- كل مجموعة من الاشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية معنوية.)

الشخص المعنوي أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه والهدف الذي يسعى لتحقيقه، ويقوم بهذه التصرفات القانونية ممثليه الذين يتصرفون لحسابه، وعلى الذين يتعاقدون مع الشخص المعنوي أن يدركوا ان الاشخاص الطبيعيين الذين أبرموا العقد معهم لم يدخلوا طرفا في العقد، لأنهم لا يمثلون انفسهم وانما تعاقدوا باسم الشخص المعنوي.

٢- **استقلال الشخص المعنوي في ذاته،** وهذا يعني ان له كيانه المستقل عن الاشخاص الذين يؤلفونه أو يعملون باسمه، فله موطنه الخاص الذي قد يكون غير موطنهم وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته [١]، وله جنسيته الخاصة التي قد تكون غير جنسيتهم.

٣- **الذمة المالية المستقلة:** يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة، وله الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداته ، كما أنه يتحمل نفقاته ، والذمة المالية للشخص المعنوي مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له، ويترتب على ذلك أن أموال الشخص المعنوي ليست ملكا لمديره أو لأعضائه، بل ان المال ملكا للشخص المعنوي، فأموال الدولة ليست ملكا لرئيس الدولة أو رئيس الوزراء ولا لأفراد الأمة، وانما للدولة بوصفها شخصاً معنوياً متميزاً عن الأفراد والحكام.

٤- **حق التقاضي :** للشخص المعنوي أهلية التقاضي ، فله مقاضاة الغير ، كما يكون من حق الغير أن يقاضيه ، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها بعضاً ، ويباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي أشخاص طبيعيين يمثلونه أو ينوبون عنه ويعبرون عن إرادته في التقاضي، وعلى من يدخل في نزاع مع الشخص المعنوي ان يدرك ان الذي يكون طرفاً في الدعوى معهم هو الشخص المعنوي لا الاشخاص الطبيعيين الذين يمثلونه أو يعملون باسمه.

٥- **استقلال الشخص المعنوي في مسؤوليته،** لا تتقرر للشخص المعنوي حقوقا فحسب وانما تترتب في ذمته التزامات، ومن ثم تقع على كاهله مسؤولية الأضرار الناجمة عن مزاولة نشاطه، فإذا ثبتت مسؤوليته المدنية وجب تأدية التعويض من ماله، وهذه المسؤولية تبنى على أساس ضمان الشخص المعنوي لأخطاء من يعملون لحسابه من عمال وموظفين.

أما المسؤولية الجنائية فالراجح انها لا تقع إلا على الأشخاص الآدميين، لعدم إمكان توقيعها على الأشخاص المعنوية لأنها أشخاصاً قانونية، وبذلك يقع عبء المسؤولية الجنائية على ممثلي الشخص المعنوي ممن يرتكبون الجرائم عند قيامهم بوظائفهم، إلا في الحالات التي يكون فيها الجزاء الجنائي على شكل غرامة، أو حل الشخص المعنوي، أو مصادرة أمواله، فهنا يفرض الجزاء على الشخص المعنوي نفسه.

---

[١] بينت المادة ٦/٤٨ من القانون المدني العراقي أن (يعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته...).

ثانيا: النتائج الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة

١- تمارس الأشخاص المعنوية العامة جانباً من سلطة الدولة: باعتبارها من أشخاص القانون العام تتمتع الأشخاص المعنوية العامة بامتيازات السلطة التي يقررها القانون للجهات الإدارية فتعتبر قراراتها إدارية ، كذلك تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة، كما يجوز لها إبرام العقود الإدارية، وتخضع كذلك للقيود والأنظمة التي يفرضها القانون العام من ضرورة إتباع إجراءات خاصة في التعاقد أو الطعون في القرارات الصادرة منها وغير ذلك من أمور تفرضها الطبيعة الخاصة بنظام القانون العام.

٢- تستقل الأشخاص المعنوية العامة بمسؤوليتها عن الأفعال الضارة التي تصدر منها أو من موظفيها: فحيث توجد السلطة التي تمارسها الاشخاص المعنوية العامة توجد مسؤوليتها عن الافعال الضارة التي قد تتسبب بها هي أو موظفيها، فترفع الدعوى على مجلس المحافظة أو مجلس القضاء، أو مجلس إدارة الشركة العامة.

٣- المال الذي تملكه الأشخاص المعنوية العامة يعد مالاً عاماً: إذا كان المال الذي تملكه الاشخاص المعنوية مخصصاً للمنفعة العامة يعد مالاً عاماً ، وبذلك فهو يحظى بالحماية المقررة للمال العام.

٤- موظفو الأشخاص المعنوية العامة يعدون موظفين عامين: يرتبط موظفو الأشخاص المعنوية العامة بعلاقة تنظيمية مع الشخص المعنوي إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، ولا يمنع ذلك من أن يكون لبعض الأشخاص المعنوية نظام خاص لموظفيها وأنظمة خاصة بتأديبهم.

المطلب الثالث

أنواع الأشخاص المعنوية

يوجد نوعين من الأشخاص المعنوية هي: الأشخاص المعنية الخاصة ، والأشخاص المعنوية العامة، وتتمتع الأشخاص المعنوية الخاصة بأهمية في نطاق القانون الخاص فتظهر بشكل الشركات والمؤسسات والجمعيات التي تنشأ بمبادرات الأفراد لتحقيق الربح أحياناً وتحقيق النفع العام أو المصلحة العامة في أحياناً أخرى.

أما الاشخاص المعنوية العامة فتحتل أهمية أكبر بكثير في نطاق القانون العام الذي لا يعرف غير هذا النوع من الأشخاص المعنوية، وسنتناول هنا أنواع الاشخاص المعنوية العامة، وكيفية التمييز بين الاشخاص المعنوية العامة والاشخاص المعنوية الخاصة، في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

أنواع الأشخاص المعنوية العامة

درج الفقه والقضاء على تقسيم الأشخاص المعنوية العامة إلى ثلاثة أنواع :

أولاً : الأشخاص المعنوية الإقليمية

وهي الأشخاص المعنوية التي يتعلق اختصاصها في نطاق جغرافي معين من الدولة، فقد يكون اختصاص الشخص المعنوي العام شاملاً لكل إقليم الدولة ويكون في هذه الحالة هو الدولة، وقد يقتصر اختصاص الشخص المعنوي في مكان محدد من إقليم الدولة ويسمى في هذه الحالة شخصاً إدارياً محلياً، ويمكن القول بأن الاشخاص المعنوية الإقليمية تقوم على عنصرين: أحدهما شخصي وهم السكان والآخر عيني وهو قطعة الأرض الذي يشملها اختصاصها.

١- **الدولة:** هي الشخص المعنوي العام الذي تتفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى، وهي التي تمنح الشخصية المعنوية للأفراد والهيئات وتمارس الرقابة عليها.

٢- **الوحدات المحلية:** ترتبط فكرة الأشخاص المعنوية العامة المحلية بالديمقراطية التي تسمح لكل وحدة محلية (كالمحافظة أو القضاء) أن تدير شؤونها المحلية من خلال ممثلين من السكان المحليين، وتتولى الاشخاص المعنوية المحلية في نطاق اختصاصها المكاني جزء من مهام الدولة في تسيير المرافق العامة وتحقيق النفع العام.

ثانياً : الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية

أدت زيادة تدخل الدولة في المجالات المختلفة منذ بداية القرن العشرين، إلى ظهور أنواع جديدة من الأشخاص المعنوية العامة تتولى شؤون مرفق عام أو أي نشاط اقتصادي آخر.

ويطلق على هذه الأشخاص أيضاً اللامركزية المصلحية أو المرفقية، وقد لجأ المشرع إلى إنشائها لتباشر إدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال الفني عن الحكومة المركزية لضمان فاعلية وكفاءة الإدارة، وتختلف هذه الأشخاص عن الأشخاص المعنوية الإقليمية في أنها مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله، فهي تهدف إلى تحقيق أغراض متنوعة منها ما هو إداري أو اجتماعي أو اقتصادي، وهذا الاختلاف يقود إلى اختلاف أنظمتها القانونية حسب النشاط الذي تتولاه كما هو الحال في الجامعات ومؤسسات البحث العلمي التي تمنح شخصية معنوية وكذلك المنشآت والشركات العامة التابعة للدولة والقطاع العام، أما الأشخاص الإقليمية فهي مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله، وتخضع لنظام قانوني متشابه، كما هو الحال في المحافظات.

ثالثاً : الأشخاص المعنوية المهنية

بسبب التطور المستمر في مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول وتأثير هذا التطور على القانون الإداري وأحكامه، ظهرت فكرة جديدة لأشخاص معنوية أخرى تتمثل في الاتحادات

والنقابات ذات الطابع المهني ، كاتحاد الطلاب واتحاد الأدباء ونقابة المحامين ونقابة المعلمين، وقد عدت من الأشخاص المعنوية العامة لكونها تساهم في إدارة مرفق عام.

وتتمتع هذه الأشخاص بالاستقلال ولها إصدار الأنظمة الخاصة بممارسة المهنة التي تشرف عليها (كتنظيم مهنة الطب والرقابة عليها)، ولها على أعضائها سلطة انضباطيه كفرض الجزاء على الاعضاء الذين يرتكبون أخطاء تمس شرف المهنة، وغالبا ما تكون العقوبات التي توقع على العضو الذي يرتكب خطأً مهنياً هي عقوبات مهنية (كمنع العضو المخالف من ممارسة المهنة).

الفرع الثاني

التمييز بين الاشخاص المعنوية العامة والخاصة

أهتم الفقه والقضاء كثيراً بالبحث عن معيار للتمييز بين الشخص المعنوي الخاص والشخص المعنوي العام، وهذه المشكلة لا تثور بالنسبة للتمييز بين الاشخاص المعنوية العامة الإقليمية والاشخاص المعنوية الخاصة، فالأشخاص الإقليمية تكون أقساماً إدارية في الدولة تختص بجزء من سلطاتها العامة وامتيازاتها، وتتمتع بالشخصية القانونية ضمن الحدود التي رسمها الدستور والقوانين والأنظمة، أما الأشخاص المعنوية الخاصة فهي جماعات خاصة أسسها الأفراد في إطار القانون الخاص وفي حدود ما مسموح به لهم من نشاطات.

غير ان صعوبة التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والخاصة تثور في مجال الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية، أي تلك المنشآت التي تمارس نشاطاً اقتصاديا أو خدمياً أو ثقافياً، وقد قيلت عدة معايير للتمييز بينها أهمها:

١- **معيار الغرض أو الهدف:** فالشخص المعنوي العام يهدف أساساً إلى تحقيق المصلحة العامة، أما الشخص المعنوي الخاص فيهدف بصورة أساسية إلى تحقيق مصالح فردية خاصة، ومع هذا فإن بعض الأشخاص الخاصة قد تقوم بنشاطات تحقق مصلحة عامة كالمستشفيات الخاصة والجمعيات الخيرية، لذا لا يمكن الاعتماد على هذا المعيار لوحده.

٢- **معيار المبادرة في إنشاء الشخص المعنوي:** فالشخص المعنوي العام ينشأ بقانون أو بقرار حكومي، بينما الأشخاص المعنوية الخاصة تنشا بمبادرة من الأفراد، وهذا المعيار ليس قطعي إذ نجد ان الدولة قد تنشئ بعض الشركات التي تقوم بأعمال تجارية تشبه الأعمال التجارية التي يقوم بها الأفراد.

٣- **معيار أساليب السلطة العامة:** فالأشخاص المعنوية العامة تتمتع لغرض تحقيق أهدافها بامتيازات السلطة العامة المستمدة من القانون العام فيكون لها حق نزع الملكية للمصلحة العامة والتنفيذ المباشر، أما الأشخاص المعنوية الخاصة فتستخدم أساليب القانون الخاص.

٤- **معيار النظام القانوني أو نية المشرع:** فإذا كانت الكلمة الأخيرة في تنظيم الشخص المعنوي والاشراف عليه للدولة كان عاماً، أما إذا كانت للأفراد فإنه يكون خاصاً.

وهذه المعايير التي سقناها لا تخلو جميعاً من العيوب، ويمكن القول بأن منشآت الدولة والقطاع العام هي من الأشخاص المعنوية العامة لتوفر كل عناصر الشخص المعنوي العام فيها، أما مشاريع القطاع المختلط والهيئات الخاصة التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة لإسهامها في تحقيق نفع عام، فيتم الجمع بين أكثر من معيار لتحديد طبيعتها[1].

المطلب الرابع

نهاية الشخص المعنوي العام

الدولة باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة تنقضي شخصيتها بزوال أو فقد ركن من أركانها التي تقوم عليها، كما لو تفتت إلى عدة دول أو اندمجت بدولة أخرى أو فقدانها لإقليمها أو انعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى.

أما الأشخاص المعنوية الإقليمية فتنتهي بذات الأداة التي نشأت بها ، كما لو صدر قانون يعيد تقسيم الوحدات المحلية فيلغي بعض الأشخاص المعنوية الإقليمية ويستحدث غيرها أو يدمجها في بعضها.

وتنقضي الشخصية المعنوية المرفقية والمهنية بإلغائها أو حلها بذات طريقة إنشائها أو باندماجها بشخص معنوي مرفقي آخر.

وعند نهاية الشخص المعنوي العام أيا كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون أو القرار الصادر بإلغائه أو حله ، وإلا فإن هذه الأموال تنتقل إلى الجهة التي يتبعها هذا الشخص.

المبحث الثاني

المركزية الإدارية

تعد المركزية الإدارية أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة ، وتقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة ، وفي المجال الإداري يقصد بها حصر ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة بيد الحكومة المركزية، إذ تقوم الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية في المركز بممارسة الوظائف والاختصاصات الإدارية في جميع إقليم الدولة.

وتمتد جذور المركزية في التنظيم الإداري الحديث إلى نهاية القرن الخامس عشر وبداية القرن السادس عشر، عند قيام الدولة الحديثة في أوربا والتي كانت بحاجة ماسة إلى توحيد السلطات وجميع الاختصاصات في الدولة الموحدة بيد الملك والسلطة المركزية، ولم يكن لعمال الملك المنتشرين في الأقاليم سلطة البت في الأمور المحلية دون الرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة.

---

[1] ينظر: د. ماهر صالح الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، دار أبن الأثير للطباعة والنشر– جامعة الموصل ، ٢٠٠٩ ، ص٧٧.

وفي هذا النظام تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا وفقا للترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية، وتقسيم الموظفين إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم ، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً وينفذ أوامره ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته.

ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة ، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة غير أن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها.

المطلب الأول

عناصر المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة عناصر هي : تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية والتدرج الهرمي (السلم الإداري) والسلطة الرئاسية.

أولاً : تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية

وهذا يعني ان الحكومة المركزية في العاصمة تستأثر بكل السلطات التي تخولها اياها الوظيفة الإدارية في الدولة ، وتكون سلطة اتخاذ القرار النهائي في شؤون النشاط الإداري وفي جميع أقاليم الدولة في يد الوزراء وممثليهم التابعين لهم ، ولا توجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية، ومن ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات عامة يمكن أن تدير المرافق العامة ، وان كان ثمة موظفين في الاقاليم فهم عمال السلطة المركزية الذين يأتمرون بأمرها ويعملون وفق مخططها.

ثانيا: خضوع جميع الموظفين لنظام السلم الإداري

ومقتضاه ان موظفي الجهاز الإداري المركزي يخضعون فيما يتعلق بمباشرة واجبات الوظيفة الإدارية لتدرج هرمي، إذ نجد موظفي كل وزارة أو هيئة إدارية يتوزعون على شكل درجات متصاعدة يتكون منها ما يعرف بالسلم الإداري الذي يبدأ من أصغر موظف وصولا إلى الوزير الذي يقف على أعلى درجات هذا السلم المتصاعد، ويكون للحكومة المركزية وحدها اختصاص التعيين في الوظائف العامة جميعا ولا يترك اختيار الموظفين المحليين في التقسيمات الإدارية لهيئات محلية.

وتجدر الاشارة إلى ان وجود موظفين يمارسون اختصاصات مختلفة في الاشخاص المعنوية الإقليمية أو المرفقية لا يعني هدم النظام المركزي طالما ظل جميع الموظفين خاضعين للتسلسل الهرمي للسلطة المركزية.

ثالثا: السلطة الرئاسية

ومقتضاها خضوع الموظف الأدنى للموظف الذي يعلوه مباشرة في السلم الإداري والذي يرتبط به إدارياً حتى ينتهي بالوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته من الناحية الإدارية، والسلطة الرئاسية

ضمانه معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليته واستمراريته، وهي من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعماله مرؤوسيه وبالتالي عدم إمكانية تهربه من هذه المسؤولية.

والسلطة الرئاسية تتعلق بشخص المرؤوس وأعماله.

١- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس

تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسه الحق في ان يخصص المرؤوس للقيام بعمل معين، كما تتضمن سلطة نقل الموظف وترقيته وإيقاع العقوبات الانضباطية عليه في حدود معينه وفي نطاق القانون إذ أخل بواجبات الوظيفة.

٢- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه

تشمل هذه السلطة حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه قبل ممارسة أعمالهم (سلطة سابقة) ومراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها (سلطة لاحقة).

أ- السلطة السابقة

للرئيس ان يصدر أوامر وتعليمات يلتزم المرؤوس باحترامها في عمله الإداري، وبهذا فإن المرؤوس في النظام المركزي لا يخضع للقانون والنظام فحسب وإنما فضلا عن ذلك يخضع لما يصدره إليه رؤساءه من أوامر، تأخذ صور المنشورات أو التعليمات أو الأوامر الإدارية.

ب- السلطة اللاحقة

تتمثل بسلطة الرئيس في الرقابة على أعمال مرؤوسيه فيكون له إجازة أعمالهم أو استبدالها أو إلغائها أو تعديل آثارها، كما يملك أيضاً الحلول محلهم إذا اقتضى العمل ذلك، وليس للمرؤوس صلاحية الاعتراض على أعمال الرئيس بهذا الصدد.

وكمقابل لهذه السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس فانه يكون مسؤولا عن أعمال مرؤوسيه، ونجد ان هذه المسؤولية تتدرج وفق السلم الإداري حتى تصل إلى الوزير الذي يعد قمة هذا التدرج.

المطلب الثاني

صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية صورتان، التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

أولاً : التركيز الإداري

وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية التي ظهرت عليها بداية نشوء الدولة الحديثة، بسبب حاجة الملوك لتركيز كل الوظائف بأيديهم وفي المركز بشكل مباشر لتأكيد وحدة الدولة.

ومعنى التركيز الإداري أن تتركز جميع الصلاحيات والاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية، حيث تكون سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد الوزراء في العاصمة ، دون ان يكون لممثلي السلطة المركزية في العاصمة أو التقسيمات الإدارية أية صلاحية في اتخاذ القرارات أو تصريف الأمور، ويجب عليهم الرجوع في كل شيء إلى المركز لاتخاذ القرار بشأنه.

وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها ، وابرازا لهذا الدور للوزراء وهيمنتهم على شؤون وزاراتهم يطلق على هذا النظام اسم (المركزية الوزارية).

ثانياً : عدم التركيز الإداري

ان تعدد واجبات الإدارة وتنوعها؛ بسبب تعدد حاجات الجمهور واتساع مجالات الخدمة التي تقدمها الإدارة لهم، جعلت من ممارسة السلطة وفقا لصورة التركيز الإداري أمراً صعب التحقق في الواقع العملي، لذ اتجهت النظم الإدارية للبحث عن أسلوب آخر يعطي بعض السلطات والاختصاصات لموظفي السلطة المركزية في العاصمة والاقاليم بحيث يكون لهم سلطة البت في مسائل معينة دون الرجوع إلى المركز (الوزير) أو الرئيس الأعلى في السلم الإداري.

وهكذا تم الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري (المركزية اللاوزارية) والذي بمقتضاه أصبح لموظفي الإدارة في مختلف الوحدات الإدارية سلطة تصريف بعض شؤون المرافق العامة المحلية والاشراف عليها، وترتب على ذلك الاعتراف لهؤلاء الموظفين بحق اصدار القرارات الإدارية لتأدية واجباتهم، إلا ان اعطاء مثل هذه الصلاحيات لموظفي الإدارة في الوحدات الإدارية لا يعني التخلي عن النظام المركزي، إذ يظل هؤلاء الموظفين مرتبطين بالسلطة الإدارية المركزية ويخضعون لنظام السلم الإداري الوظيفي ويمارسون سلطاتهم تحت اشراف رؤسائهم الإداريين وصولاً إلى الوزير، وكل ما في الأمر أن عدم التركيز الإداري يخفف العبء عن الوزارات والإدارات المركزية، من خلال توزيع وظيفة التنفيذ وإدارة المرافق العامة بين الحكومة المركزية في العاصمة وممثليها في الأقاليم، أي بين الإدارة المركزية وبين الموظفين الذين عينتهم والذين يتبعون لها بصورة مباشرة، ويتمثل أسلوب ممارسة السلطة هذا في صورتين رئيسيتين:

١- **إعادة توزيع الصلاحيات والاختصاصات:** كحل يتناسب مع ازدياد نشاط الدولة، ونكون هنا بصدد توسيع قاعدة الفئة التي تمارس الاختصاص شخصياً.

٢- **تبني قواعد التفويض في الاختصاص:** كحل ملاءم ليخدم التوسع في نطاق عمل السلطة العامة، ويقصد بتفويض الاختصاص: أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل، والتفويض على نوعين :

أ- **تفويض الاختصاص** : هذا النوع من التفويض ينقل السلطة – في الجزء المفوض من الاختصاص- بأكملها إلى المفوض إليه ، وتكون القرارات في نطاق التفويض منسوبه إلى المفوض إليه وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية.

ب- تفويض التوقيع : وهذا التفويض لا ينقل الاختصاص إلى شخص آخر، وكل ما يترتب عليه هو تخفيف الأعباء المادية عن صاحب الاختصاص الأصيل، فالقرار يتخذ باسم صاحب الاختصاص ويقوم الموظف المخول باتخاذه والتوقيع عليه عن صاحب الاختصاص.

المطلب الثالث

تقدير نظام المركزية الإدارية

درج بعض الفقهاء على إبراز مزايا النظام المركزي بينما ذهب البعض نحو إبراز عيوبه ، وفيما يلي أهم تلك المزايا والعيوب.

أولاً : مزايا المركزية الإدارية :

١- النظام المركزي يقوي سلطة الدولة ويساعدها في تثبيت نفوذها في كافة أنحاء الدولة ، وهذا ما تحتاجه الدول الناشئة حديثاً لتقوية وتدعيم وحدتها.

٢- المركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة الوطنية التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن أو الدفاع أو المواصلات.

٣- المركزية تؤدي إلى توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة كونها تأتي من مصدر واحد ، مما يساعد الموظفين على الإلمام بالأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية.

٤- يؤدي هذا الأسلوب إلى التقليل من النفقات والحد في الإسراف؛ لعدم الحاجة إلى المجالس والهيئات اللامركزية، وخبرة موظفي السلطة المركزية وقلة عددهم.

٥- تحقيق العدل والمساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة ونظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية.

ثانيا : عيوب المركزية الإدارية :

١- يؤدي هذا النظام إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم.

٢- المركزية الإدارية لا تتماشى مع المبادئ الديمقراطية القائلة بضرورة أن تدار الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من بينهم.

٣- تؤدي المركزية الإدارية إلى قتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين لأن دورهم ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية ، وعدم مشاركتهم فيها.

٤- المركزية تؤدي إلى زيادة الروتين والبطء في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة وفي الوقت المناسب، لأن كافة القرارات تتخذ من السلطة المركزية، ولبعد مصدر القرار عن الأماكن المراد تطبيقه فيها.

المبحث الثالث

اللامركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مرفقية، فتعطى بعض السلطات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري إلى هيئات ليست من موظفي السلطة المركزية ولا يخضعون للتدرج الإداري الوظيفي، وغالباً ما تكون هذه الهيئات منتخبة من

المواطنين في الوحدات الإدارية والهيئات المحلية أو المرفقية، فتصبح أشخاصاً معنوية عامة ولكنها تظل أشخاصاً إدارية، وليس لها أي اختصاص في الوظيفة التشريعية أو القضائية.

وتتمتع الهيئات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها الإدارية ولكنها تخضع لأشراف ورقابة السلطة المركزية دون أن تكون خاضعة لها وفقا لنظام السلم الوظيفي، إذ تحتفظ السلطة المركزية بإدارة المصالح العليا الوطنية التي تهم مجموع الشعب والتي تعلوا كل مصلحة أخرى محلية، وتمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي.

المطلب الأول

عناصر اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاث عناصر :

أولا- وجود مصالح عامة محلية إلى جانب المصالح الوطنية

ان نقطة البداية في نظام الإدارة اللامركزية ينبثق من الاعتراف بأن ثمة مصالح تهم منطقة معينة (محلية) كالمحافظة أو القضاء، ينبغي ان يترك الاشراف عليها وإدارتها لسكان تلك المنطقة، ليتسنى للسلطة المركزية التفرغ لإدارة المصالح العامة الوطنية التي تهم جميع المواطنين في الدولة.

ويكون الاعتراف بوجود مثل هذه المصالح المحلية من قبل السلطة المركزية عن طريق التشريع في الدستور أو القانون، وبعد ذلك تلتزم الهيئات المحلية بمباشرة اختصاصاتها في الإدارة والاشراف على تلك المصالح في النطاق الذي حدده القانون.

ثانيا- تولى هيئات محلية تسيير المصالح واشباع الحاجات المحلية

لا يكفي ان يعترف المشرع بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية لقيام النظام اللامركزي، بل يجب ان يعهد بإدارة المصالح المحلية واشباع الحاجات المحلية إلى هيأة يكون اشخاصها من سكنة المنطقة المعنية تتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، ويضفي عليها القانون صفة الشخص اللامركزي بمنحها الشخصية المعنوية التي هي أمر لابد منه لقيام اللامركزية.

ان انتخاب الهيئات المحلية انتخاباً مباشراً من قبل سكنة المنطقة المعنية هو الاسلوب الافضل لاختيار أعضاء هذه الهيئات، وبذلك يتحقق استقلال هيئات الإدارة المحلية في إدارة المصالح المحلية، إلا ان ذلك لا يعني بالضرورة ان يكون جميع اعضاء الهيئات أو المجالس المحلية منتخبين إذ يمكن ان تتدخل السلطة المركزية لاختيار أو تعيين بعض أعضاء تلك الهيئات[1]، وهذا الجمع بين طريقة الانتخاب والتعيين المركزي يؤدي إلى المحافظة على وحدة الأنماط في العمل الإداري بين جميع الاشخاص

---

[1] ميز الاستاذ ايزنمان Eisenmann بين اللامركزية الإدارية التامة (الكاملة) وبين اللامركزية النسبية (الناقصة) بقوله: (يتصف نشاط الإدارة بصفة اللامركزية الكاملة حين يقوم بهذا النشاط ، على سبيل الحصر عناصر لامركزية وحين يكون رجال الإدارة فيها بدون استثناء لامركزيين، ويتصف نشاطها باللامركزية الناقصة أو النسبية حين يقوم به في آن واحد عناصر لامركزيين وعناصر مركزية ، على ان يكون التفوق في القرار والعمل للعناصر اللامركزية) ويقصد بالعناصر اللامركزية الاعضاء المنتخبين، أما العناصر المركزية فهم المعينين.

المعنوية العامة من خلال الدور الذي تمارسه السلطة المركزية داخل المجالس بواسطة الأعضاء المعينين من قبلها.

ثالثا- الشخصية المعنوية التي يمنحها القانون

يتميز النظام اللامركزي بانه يوجد إلى جانب الدولة كونها شخصية معنوية عامة، عدداً من الأشخاص المعنوية العامة لكل منها كيانه القانوني وذمته المالية الخاصة به، إذ يكون موظفوه مستقلون عن موظفي الحكومة المركزية في العاصمة أو الأقاليم، وتكون مسؤولياته عن أعمال هؤلاء الموظفين أو في مواجهتهم مستقلة كذلك عن مسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها، على ان يجري توزيع العمل بين الدولة وهذه الأشخاص المعنوية العامة المحلية، إذ تتولى الهيئات المركزية مهمة اشباع الحاجات العامة القومية التي يشترك في الافادة منها أفراد الدولة عموماً في أقاليمها المختلفة، بينما يترك للهيئات المحلية أمر الوفاء بالحاجات المحلية القاصرة على أفراد إقليم من اقاليم الدولة.

رابعا- إشراف السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية (الرقابة الإدارية)

ان القول باستقلال الهيئات المحلية بإدارة وتسيير المرافق العامة المحلية ورعاية الشؤون المحلية، لا يعني استقلالها بشكل مطلق عن السلطة المركزية ؛ لأن مثل هذا القول يهدد الوحدة السياسية للدول، لذا فإن النظام اللامركزي يقوم على أساس بقاء الهيئات المحلية في ممارستها لاختصاصاتها خاضعة لإشراف ورقابة السلطة المركزية، ومن الفقهاء من يرى ان الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية عنصر أساسي لقيام اللامركزية الإدارية ؛ لأن انعدام هذه الرقابة يعني تفتيت وحدة الدولة الإدارية.

ان تنظيم الرقابة الإدارية من الأمور الشائكة التي يجب على المشرع ان يوازن فيها بين ضرورات تحقيق أهداف الإدارة المحلية التي اقتضت العمل بنظام اللامركزية الإدارية وتوزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية على هيئات مركزية ومحلية، وضرورة تأكيد وحدة الدولة وسلطتها على كامل إقليمها[1]، ويمكن نميز في نطاق هذه الرقابة ومداها بين أسلوبين أو نطاقين كبيرين هما النظام الانكليزي الذي تمارس بموجبه السلطات المركزية رقابة محدودة فتكون الهيئات المحلية فيها اكثر استقلالاً، والنظام الفرنسي الذي تكون فيه الرقابة كاملة وفعالة فتكون الهيئات المحلية مقيدة إلى حد ما :

---

[1] ان الأساس الذي تستند عليه السلطات المركزية في فرض رقابتها على السلطات اللامركزية هو ان استقلال السلطات الأخيرة ليس استقلالا سياسيا وإنما هو فقط استقلال ذاتي في إدارة المصالح المحلية. وقد تمارس هذه الرقابة من قبل السلطات المركزية أو قد يمارسها ممثلوها في الأقاليم. وذلك بهدف المحافظة على المصلحة العامة ضد أي تجاوز يصدر بشأنها من جانب السلطات اللامركزية تغليبا منها للاعتبارات والمصالح المحلية، ومن ثم فهي ضمان للمشروعية والملائمة للموازنة بين المصلحتين العامة والمحلية بل ان من أهدافها حماية الجماعات المحلية من التعسف أو التجاوز الصادر عن طائفة الرؤساء اللامركزيين. ينظر د. علي بدير ود.عصام البرزنجي ود. مهدي السلامي ، مبادي واحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، ص١٢٧.

١- الرقابة في النظام الانكليزي

يقوم نظام الرقابة الإدارية في إنكلترا على إعطاء حرية واسعة للهيئات المحلية اللامركزية تجاه السلطة المركزية، فالمشرع يحدد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، ويترك لها ممارسة ما يدخل في حقل اختصاصها بحرية تامة تحت رقابة البرلمان والقضاء أساسا مع رقابة محدودة للحكومة المركزية، وكما يلي:

أ. رقابة البرلمان

تعتبر الهيئات اللامركزية من صنع البرلمان فهو الذي يقرر إنشائها ويمنحها الشخصية المعنوية ثم يتولى تنظيمها وبيان اختصاصها وكيفية سير العمل فيها، والبرلمان في كل ذلك هو صاحب الحق في إلغاء ما قررته القوانين وفي تعديلها بالزيادة عليها أو الحذف منها، والواقع العملي ان البرلمان قلما يتدخل للحد من صلاحيات الهيئات اللامركزية بل ان تدخله غالبا ما ينصب على منح هذه الهيئات اختصاصات أوسع.

ب. رقابة القضاء

تمارس هذه الرقابة في النظام الانكليزي من قبل المحاكم العادية؛ لأن هذا النظام يقوم على إخضاع الدولة والأفراد للقضاء العادي، الذي له حق الغاء القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية المخالفة للقانون والتعويض عنها، كما له ان يصدر للإدارة وعمالها الأوامر والنواهي الملزمة.

ج. رقابة الحكومة المركزية

ان إشراف الحكومة المركزية على السلطات المحلية ينحصر بصورة عامة في أمور محدده يقصد من ورائها :

- التأكد من مراعاة الهيئات المحلية للقوانين التي تحكم اختصاصاتها، وارغامها على احترام القوانين في حالة مخالفتها لها، وذلك من خلال اللجوء الى القضاء لإجبار الهيئات المحلية على احترام القانون.
- التحقق من ان الهيئات المحلية تتمتع بالكفاءة لإدارة المرافق العامة المحلية، إذ يقوم المفتشون التابعون للوزارات المركزية بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم تقرير سنوي يتضمن نتيجة تفتيشهم، وتعتمد الحكومة المركزية على هذه التقارير في منح الإعانات السنوية من خزينة الدولة الى السلطات المحلية.
- مباشرة الحكومة المركزية في حالات استثنائية لرقابة اشد على الهيئات المحلية في إصدار الأنظمة المحلية أو التصرف بالأملاك العائدة للبلدية أو مصادقتها لأعمالها المحلية.

٢- الرقابة في النظام الفرنسي

تخضع الهيئات المحلية في هذا النظام لرقابة البرلمان والقضاء والحكومة المركزية، وإذا كانت رقابة البرلمان والقضاء قريبة من الرقابة التي يمارسها البرلمان والقضاء في انكلترا، فإن للحكومة المركزية في النظام الفرنسي رقابة شاملة، وقد تمارس هذه الرقابة على الهيئات والمجالس اللامركزية ذاتها وقد تمارس على أعمالها.

أ. الرقابة على الهيئات اللامركزية

تمارس السلطة المركزية الرقابة على الهيئات والمجالس المحلية عن طريقين:

- من خلال حق السلطة المركزية في تعيين بعض أعضاء المجالس المحلية، حيث يظل الأعضاء المعينون خاضعين للسلم الوظيفي الإداري وبذلك فانهم خاضعين مباشرة للحكومة المركزية.
- – تمارس السلطة المركزية رقابتها على الهيئات المنتخبة من خلال حقها في إيقاف أو عزل أعضاءها أو حل المجالس المنتخبة أو إيقافها عن العمل لمدة معينة.

ب. الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية

وتمارس هذه الرقابة بهدف التأكد من مشروعية أعمال الهيئات اللامركزية ومدى موافقتها للقانون، وللنظر في ملائمتها وكونها قرارات صائبة تحقق المصلحة العامة المحلية، وتنسجم مع المصلحة العامة العليا للشعب، كما قد تلجا السلطة المركزية الى الحلول محل الهيئة المحلية في اتخاذ قرارات معينة والقيام ببعض الأعمال التي تمتنع الهيئات المحلية عن اتخاذها وكان من الواجب عليها اتخاذها، ولهذه الرقابة مظاهر عديدة منها :

- حق التصديق: بعض قرارات الهيئات المحلية لا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة السلطات المركزية أو تعليق تنفيذ بعض القرارات على موافقة السلطة المركزية.
- للسلطة المركزية حق أيقاف القرارات والأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية في حالة عدم مشروعيتها أو إلغائها أو سحبها.
- حق الإذن: قد يتوجب على الهيئات المحلية اخذ رأي السلطة المركزية أو أذنها المسبق حتى تستطيع مباشرة بعض الأعمال.

المطلب الثاني

التمييز بين الرقابة الإدارية والسلطة الرئاسية

ان للتميز بين هذين النوعين من الرقابة أهمية كبيرة إذ يتوقف عليها وإلى حد بعيد التمييز بين النظام اللامركزي وأسلوب عدم التركيز الإداري.

فالسلطة الرئاسية تتمثل في السلطة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه، فهي علاقة التبعية والتدرج الرئاسي بين الموظف ورئيسه وتتناول شخص المرؤوس وأعماله، فضلا عن عدم وجود شروط تقيد السلطة الرئاسية إلا فيما يتعلق بشرط عدم المشروعية.

أما في النظام اللامركزي فالأمر يختلف حيث لا نجد علاقة بين رئيس ومرؤوس، إذ الموظفون في الدوائر والهيئات المحلية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية ، وانما تكون العلاقة فقط بين رقيب (السلطة التي تملك حق الرقابة) وبين هيئات الشخص العام الخاضع للرقابة، لذا فان الرقابة الإدارية هي في حقيقتها استثناء على قاعدة استقلال الهيئات اللامركزية وحريتها في مزاولة اختصاصاتها، ولا يمارس هذا الاستثناء إلا في الحالات ووفق الاشكال التي يحددها القانون.

وفي أسلوب عدم التركيز الإداري يكون الرئيس الأعلى مسؤولاً عن أعمال مرؤوسيه كمقابل لسلطته عليهم، أما في اللامركزية فان الهيئات المحلية تكون مستقلة في مباشرة اختصاصاتها، ويقود هذا الاستقلال إلى أعفاء الرئيس الذي يملك الرقابة من المسؤولية المترتبة من جراء تنفيذ المرؤوس لتوجيهاته إلا في الأحوال التي يحددها القانون.

كما تختلف الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية في أنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه أنها توافق عليها بحالتها أو ترفضها، فإن حاولت السلطة المركزية فرض رئاستها على المرافق اللامركزية بالتعرض لقراراتها بالتعديل أو إلغائها في غير الحدود القانونية كان لهذه الأخيرة الاعتراض على ذلك[1]، أما في السلطة الرئاسية فان للرئيس سلطة على أعمال مرؤوسيه فله استبدالها أو الغائها أو تعديل آثارها.

وأخيراً فإن سلطة الرقابة تملك الحلول محل الوحدات المحلية عندما ترفض اتخاذ إجراء معين كان الواجب عليها اتخاذه طبقاً للقوانين والأنظمة، وقد درج القضاء على القول بضرورة وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدة اللامركزية بالقيام بالعمل أو بإجراء التصرف وامتناعها عن ذلك ، وقيام سلطة الرقابة بتوجيه إنذار مكتوب إلى الوحدة اللامركزية الممتنعة تدعوها إلى وجوب القيام بالعمل أو الإجراء الذي يفرضه.

أما في السلطة الرئاسية فان الرئيس يملك الحلول محل مرؤوسيه إذا اقتضى العمل ذلك، وليس للمرؤوس صلاحية الاعتراض على أعمال الرئيس بهذا الصدد.

المطلب الثالث

تقدير نظام اللامركزية الإدارية

نظام اللامركزية الإدارية له الكثير من المزايا إلا أن من الفقهاء من أبرز له بعض العيوب وهو ما نبينه فيما يلي :

أولا: مزايا اللامركزية الإدارية :

١- يعد ضرورة من ضرورات عصرنا الحاضر، إذ يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة ؛ لأنه يهدف إلى اشراك الشعب في العمل الإداري بشكل مباشر، من خلال انتخاب ممثليهم في المجالس والهيئات المحلية.

[1] وفي ذلك ورد في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية، (إن من المسلم به فقهاً وقضاء إن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية إن هي إلا وصاية إدارية وليست سلطة رئاسية، وبناء على ذلك فإن الأصل إن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذا المجلس سوى التصديق عليها كما هي، أو عدم التصديق عليها كما هي ، دون أن يكون له حق تعديل هذه القرارات)، حكم المحكمة الصادر في ١٩٥٧/٦/٢.

٢- يخفف العبء عن الإدارة المركزية في وقت تعددت فيه وظائف الإدارة وتنوعت مرافقها العامة، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية، يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق الوطنية.

٣- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها، لأن إدارة المرافق العامة المحلية من قبل الهيئات المحلية يحقق نتائج أفضل لقربهم من حاجات المواطنين محليا ومعرفتهم التفصيلية بها.

٤- تحقيق العدالة في توزيع الثروات وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة ، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.

٥- يؤدي إلى تيسير الاجراءات وتقليل المكاتبات والنفقات، ويوفر الوقت ويؤدي إلى سرعة انجاز المعاملات الإدارية.

ثانياً : عيوب اللامركزية الإدارية :

١- يؤدي هذا النظام إلى المساس بالوحدة الإدارية للدولة، وفي الجانب السياسي هو يصنع مجموعة وحدات إدارية (مستقلة) داخل الدولة فيجزئ بذلك وحدتها السياسية والقانونية.

٢- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.

٣- ان الهيئات اللامركزية (المحلية) غالبا ما تنقصها الخبرة والامكانات المالية والفنية لتسيير المرافق العامة بصورة منتظمة وتطويرها باستمرار، ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية.

٤- التفاوت في الموارد والقدرات المالية للمناطق المختلفة في الدولة الواحدة سيؤدي إلى تفاوت كبير في مستوى الخدمات والتطور الذي يعتمد على الامكانات المالية في جانب مهم منه.

٥- ان التخطيط الشامل الذي تتبعه دول عديده في عالمنا المعاصر يعقد من مسألة الأخذ بالنظام اللامركزي، لأن التخطيط الشامل لابد ان يكون مركزياً.

ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير فاللامركزية الإدارية لا تتعدى حدود توزيع الوظيفة الإدارية، فهي لا تمس الوظيفة التشريعية والقضائية التي تظل بيد السلطات المركزية، فضلا عن ان السلطة المركزية تمارس رقابة إدارية على الهيئات اللامركزية وتفحص أعمالها بدقة وانتظام.

وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة.

ومما يؤكد أن هذه الانتقادات مبالغ فيها أتجاه اغلب الدول اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري.

المبحث الرابع

الاتحاد (الفدرالية)

سنتناول في هذا المبحث مفهوم الاتحاد (الفدرالية)، والتمييز بين النظام الاتحادي (الفدرالي) واللامركزية الإدارية، في مطلبين.

المطلب الأول

مفهوم الاتحاد (الفدرالية)

الاتحاد (الفيدرالية) شكل من أشكال الدولة المعاصرة تكون السلطات فيها مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية (حكومة اتحادية) ووحدات حكومية أصغر (الأقاليم ، الولايات)، ويكون كلا المستويين المذكورين من الحكومة معتمد أحدهما على الآخر وتتقاسمان السيادة في الدولة، وتعد الأقاليم أو الولايات وحدات دستورية لكل منها نظامها الأساسي الذي يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويكون وضع الحكم الذاتي للأقاليم أو الولايات منصوصا عليه في دستور الدولة بحيث لا يمكن تغييره بقرار أحادي من الحكومة المركزية.

ولم يكن مصطلح الاتحاد (الفدرالية) متداولاً في الثقافة القانونية والسياسية في العراق قبل احتلاله عام ٢٠٠٣، إلا أنه ومنذُ هذا التاريخ أصبح من أكثر المصطلحات تداولاً وإثارةً للجدل، وقد استخدم المصطلح لأول مرة في العراق في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر عن سلطة الاحتلال في آذار ٢٠٠٤، فقد نصت المادة الرابعة منه على ما يلي : (نظام الحكم في العراق جمهوري ، اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية...).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نص في مادته الأولى على ما يلي: (جمهورية العراق دولة اتحادية...)، ونصت المادة (١١٦) منه على ما يأتي: (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)، ونستنتج من هذين النصين الدستوريين أن النظام الإداري في العراق أصبح نظاماً اتحادياً (فدرالياً)، وبهذا أنتقل العراق من الدولة البسيطة التي تعتمد نظاماً إداريا لا مركزياً في ممارسة الوظائف الإدارية إلى دولة اتحادية تتقاسم السلطات فيها حكومة اتحادية (مركزية) لها اختصاصات محددة (محدودة)، وأقاليم لها صلاحيات واسعة وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، ومحافظات غير منتظمة في إقليم تدار وفقا لنظام الإدارة اللامركزية، على أن تطبيق النظام الجديد لا زال في بدايته، وأن الجدل محتدم بين الحكومة الاتحادية (المركزية) وحكومة الإقليم الحالي (كردستان) وبعض المحافظات حول تفسير نصوص الدستور المتعلقة بتوزيع الاختصاصات واستغلال الثروات النفطية وتوزيع العائدات..الخ، وهذا أمر طبيعي في بلد انتقل من مركزية شبه مطلقة إلى فدرالية تشبه الكونفدرالية، يضاف إلى ذلك عدم وضوح نصوص الدستور في بعض المواضيع وعدم قطعية دلالتها.

وهذا الشكل من انظمة الحكم هو نظام إداري يمنح أقاليم الدولة المختلفة صلاحيات واسعة في إدارة شؤونها، وتتولى هذه الإدارة هيئات منتخبة تمارس اختصاصات دستورية باستقلال تام عن الحكومة الاتحادية، وإذا كان الدستور العراقي قد أقر في مادته (١١٧) فقرة أولاً: (إقليم كردستان إقليماً اتحادياً) فإنه أجاز في الفقرة (ثانياً) من نفس المادة تأسيس أقاليم جديدة، ولم تشكل لحد الآن مثل هذه الأقاليم على الرغم من صدور قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

وتجدر الإشارة إلى ان بعض المحافظات قد طالبت بتشكيل أقاليم وأبرزها محافظتي (صلاح الدين وديالى) من خلال طلبات تقدم بها مجلس محافظة صلاح الدين ثم مجلس محافظة ديالى، إلا ان مجلس الوزراء رفض الطلبات المقدمة من مجالس هاتين المحافظتين، ورفض تكليف المفوضية العليا للانتخابات بإجراء الاستفتاء بين سكان المحافظتين، كما نصت على ذلك الفقرة (ب) من المادة (٣) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بدعوى ان الوقت غير مناسب لهذا الأمر.

والفيدرالية كنظام سياسي وإداري انتشرت في بقاع الارض حتى أصبح اليوم ما يقارب ٤٠% من سكان العالم يقطن في أكثر من (٢٥) جمهورية اتحادية فيدرالية ومنها: الارجنتين، استراليا ، النمسا ، بلجيكا ، البرازيل ، كندا ، ألمانيا ، الهند ، ماليزيا، اندونيسيا ، المكسيك ، باكستان ، روسيا ، اسبانيا، نيجيريا، جنوب افريقيا ، الإمارات العربية المتحدة ، سويسرا ، والولايات المتحدة الأمريكية[١].

ومن خلال دراسة الأنظمة الفيدرالية التي تبنتها هذه الدول نجد ان الفيدرالية لم تكن منذ نشأتها حتى اليوم على نمط واحد لا يتبدل، بل انها في حقيقة الأمر عملية متحركة بصورة متواصلة تلقائية، ومن الممكن ان تكتسب بعض الخصوصيات بين بلد وآخر وممكن جداً ان تكون هنالك فروقات في النظام الفيدرالي بين دولة وأخرى في العديد من التفاصيل[٢].

المطلب الثاني

التمييز بين النظام الاتحادي (الفدرالي) واللامركزية الإدارية

بعد دراستنا لنظام الإدارة اللامركزية والنظام الاتحادي (الفدرالي) – على الرغم من أن الاخير يدخل بصورة أساسية في نطاق دراسة القانون الدستوري –، يجدر بنا الوقوف على أهم الفروق بين الأقاليم في الدولة الاتحادية والوحدات المحلية التي تدار وفقا لنظام الإدارة اللامركزية ، والتي أهمها الآتي ذكرها:

أولاً: في الدولة الاتحادية نجد أن الأقاليم المكونة لها تستمد اختصاصاتها من الدستور الاتحادي ذاته، وتشرع قوانينها استناداً إلى الطريق الدستوري المرسوم لها، بينما نجد في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية ان القانون العادي هو الذي تستند عليه مجموعة الأنظمة التي تطبقها الأشخاص

---

[١] أنظر: أوراق عراقية، مجلة شهرية تصدر عن مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية، بغداد، مطبعة الوفاء، العدد٤، ٢٠٠٥، ص٢٠.

[٢] أنظر: ا. د. سعد عبد الجبار العلوش، محاضرات في القانون الدستوري والنظم السياسية، ملقاة على طلبة كلية الحقوق، جامعة النهرين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، غير منشورة.

الإدارية اللامركزية، ولا تملك هذه الاشخاص سلطة التعديل في أنظمتها ؛ لأن ذلك من اختصاص السلطة التشريعية المركزية.

ثانياً: تشترك الأقاليم الاتحادية بصفتها هذه بتكوين السلطة التشريعية الاتحادية، والتي تتكون عادة من مجلسين، أحدهما يتم انتخابه وفقاً للتمثيل النسبي –أي يكون لكل عدد معين من السكان ممثل في المجلس– والذي يطلق عليه مجلس النواب[١]، والمجلس الثاني يكون التمثيل فيه بالتساوي رغم التفاوت في عدد السكان بين الأقاليم –أي يكون لكل إقليم نفس العدد من الأعضاء– وهو الذي يسمى عادة المجلس الاتحادي، وهذا ما نصت عليه المادة (٦٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ [٢]، في حين لا نجد مثل هذا التمثيل في نظام الإدارة اللامركزية.

ثالثاً: في الدولة الاتحادية تتمتع الأقاليم بسلطة سن القوانين في معظم المسائل. إلا ما استثني بنص دستوري، وكذلك يكون للأقاليم محاكمها الخاصة بها والتي تطبق تشريعاتها الصادرة عنها والتي قد تختلف في إقليم عنها في إقليم آخر من الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية، بينما نجد الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية في نظام اللامركزية الإدارية تمارسها سلطات مركزية واحدة.

رابعاً: تتمتع الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية، بسلطة مطلقة في المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصها، والتي نص عليها الدستور الاتحادي، بينما نرى ان الاشخاص الإدارية اللامركزية تخضع لرقابة السلطات المركزية، وقد تكون الرقابة شديدة وخاصة فيما يتعلق بمشروعية الاعمال التي تصدر عن الهيئات الإدارية اللامركزية.

---

[١] نص البند (أولا) من المادة (٤٩) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على ما يلي: (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه).

[٢] ورد في نص المادة (٦٥) ما يلي: (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ" مجلس الاتحاد " يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) ، إلا ان قانون المجلس الاتحادي لم يشرع من قبل مجلس النواب لحد الآن.