وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ديالى
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

((اختصاصات مجالس المحافظات وفقا لقانون المحافظات الغير منتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨))

بحث تقدمت به الطالبة (سرى سعد عبد الكريم) الى كلية القانون والعلوم السياسية–قسم القانون
وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف

م.م شهلاء سليمان محمد

١٤٣٨هـ ٢٠١٧م

فَأَمَّا الزَّبَدُ
فَيَذْهَبُ جُفَاءً وأَمَّا مَا
يَنْفَعُ النَاسَ فَيَمْكُثُ في
الأَرْضِ كذلك يضرب الله الامثال

صدق الله العظيم

(اية الرعد: ١٧)

الإهداء

الى ركن الايمان الساطع وقدوة المؤمنين اللامع

الى سراج العقيد الحق التي تحركت به في خضم الصراع التأريخي الطويل بين الفكر والايمان فبلورت خط

التفكير الصحيح بهدى القران الكريم

الى الذي قال به رسول الله (صلى الله عليه وسلم) (علي مع القران والقران مع علي)

الى ارض الانبياء والاولياء الى ارض الشهداء الى وطني الجريح العراق

الى قدوتي في الحياة ابي الى الجوهرة الغالية التي جعل الله الجنة تحت اقدامها والدتي

اطال الله في عمرها واخيرا اضع ثمرة جهدي المتواضع بين يدي استاذتي الفاضلة م.م شهلاء سليمان

محمد

شكر وتقدير

الحمد لله الذي انار لنا درب العلم والمعرفة واعاننا على اداء هذا الواجب ووفقنا الى انجاز هذا العمل

نتوجه بجزيل الشكر والامتنان الى كل من ساعدنا من قريب او بعيد على انجاز هذا العمل وفي تذليل ما

واجهناه من صعوبات ونخص بالذكر الاستاذة المشرفة شهلاء سليمان محمد التي لم تبخل علينا

بتوجيهاتها ونصائحها القيمة التي كانت عونا لنا في اتمام هذا البحث وتصحيح ما ورد فيه من هفوات

واخطاء

قائمة المحتويات

ت	الموضوعات	رقم الصفحة
١	الآية القرائية	أ
٢	الاهداء	ب
٣	شكر وتقدير	ج
٤	قائمة المحتويات	د
٥	المقدمة	١
٦	موضوع البحث	١
٧	اهداف البحث	٢
٨	منهجية البحث	٣
٩	المبحث الاول : مفهوم اللامركزية الإدارية	٣-١١
١٠	المطلب الاول مفهوم اللامركزية الإدارية	٤-٥
١١	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية	٤-٥
١٢	الفرع الثاني : أركان اللامركزية الإدارية	٥-٧
١٣	المطلب الثاني تعريف مجلس المحافظة	٧
١٤	المطلب الثالث: تكوين مجلس المحافظة وشروط العضوية	٨-١١
١٥	الفرع الاول : تكوين مجلس المحافظة	٨
١٦	الفرع الثاني : شروط العضوية	٩-١١
١٧	المبحث الثاني : اختصاصات مجلس المحافظة	١٢-١٩
١٨	المطلب الاول : الاختصاص التشريعي	١٣-١٥
١٩	المطلب الثاني : الاختصاص الاداري	١٦-١٨
٢٠	المطلب الثالث : الاختصاص الرقابي	١٨-١٩
٢١	المبحث الثالث : الجهات الرقابية على اعمال مجلس المحافظة	٢٠-٢٧

٢٢	المطلب الاول : البرلمان	٢١-٢٣
٢٣	المطلب الثاني : الحكومة المركزية	٢٣-٢٥
٢٤	المطلب الثالث : القضاء الإداري	٢٦-٢٧
٢٥	الخاتمة	٢٨-٢٩
٢٦	الاستنتاجات والتوصيات	٢٨-٢٩
٢٧	المصادر	٣٠-٣١

المقدمة

اولاً/ موضوع البحث واسباب اختياره:

يقوم التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة على اساسين متعارضين وان كانا متكاملين هما:

أ- الأساس الأول: يتمثل بالمحافظة على وحدة الدولة وتماسكها وهذا يتحقق بتركيز سلطة البث في الشؤون الإدارية ذات الطابع القومي التي تهم جميع افراد الدولة بأيدي السلطة المركزية الاتحادية ويتحقق ذلك بأتباع التنظيم الإداري المركزي.

ب- الأساس الثاني: يتجلى في ضرورة إشراك سكان الوحدات الإدارية الإقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية والمستقلة عن السلطة المركزية الإدارية في ممارسة شؤونهم المحلية ضمن حدود جغرافية معينة ويتحقق هذا بإتباع التنظيم الإداري اللامركزية الإقليمي.

والأسلوب الإداري الأفضل هو الذي يمزج بين المركزية واللامركزية الإدارية إذ لا توجد دولة في عالمنا المعاصر تبني تنظيمها الإداري على أي من الاسلوبين منفردا من الناحية العملية او الفعلية ومن اجل ذلك نجد ان الدستور والتشريعات الإدارية التي تصدر تنفيذا له تعمل على إيجاد توازن بين السلطات المركزية للدولة والسلطات المحلية للوحدات الإدارية المكونة لها. غير انه يلاحظ من خلال تجارب كثير من الدول ومنها العراق إن المشرع لم يصل الى تحقيق هذا التوازن فمنذ تأسيس الدولة العراقية وحتى تغيير النظام السياسي في ٢٠٠٣/٤/٩ كان الاتجاه الغالب هو النظام الإداري المركزي كما كانت المجالس المحلية عاجزة عن القيام بواجباتها مما ابعدها عن النظام الإداري اللامركزي وبعد تغيير النظام السياسي أصبحت المعادلة عكسية تماما اذ تم إنشاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية ومنحت صلاحية واسعة حتى انها أصبحت تشارك السلطة المركزية في المسائل ذات الطابع الوطني سواء كانت داخلية ام خارجية. وبصدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في تاريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ في العراق حيث اقر هذا القانون مبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية والذي يطبق على المحافظات التي تنظم الى النظام الفدرالي ويعتبر صدور هذا القانون خطوة نحو ترسيخ الإدارة اللامركزية في العراق باتجاه الاعداد والتحضير للأخذ بنظام الأقاليم حيث خول هذا القانون كل محافظة او أكثر بتكوين إقليم بالاستفتاء عليه بين الناخبين وأيضا نظم تنظيماً مفصلاً لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وكيفية إنشاءها بطريقة الانتخاب المباشر واختيار أعضاء المجلس لإدارة المحافظة وحدد اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية وصلاحيات كل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية.

ثانياً/اهداف البحث:

١. تحليل علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ظل الدستور والقوانين النافذة وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية.
٢. التعرف على اختصاصات مجالس المحافظات الواسعة والواجبات الحساسة المناطة للمجالس في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
٣. التعرف على الجهات المختصة بالرقابة على الحكومات المحلية وفقاً لقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ثالثاً/ منهج البحث:

نعتمد في دراستنا لموضوع هذا البحث على المنهج الوصفي والتحليلي لنصوص القوانين المنظمة للموضوع في جوانبه المختلفة وفقاً للمبادئ والاتجاهات الفقهية في القانون العام ذات الصلة بالموضوع.

رابعاً/خطة البحث:

سوف نقسم هذا الموضوع الى ثلاث مباحث سنتناول في المبحث الأول مفهوم اللامركزية الإدارية وأركانها اما المبحث الثاني سنتناول اختصاصات مجالس المحافظات والمبحث الثالث سنتكلم به عن الجهات المختصة بالرقابة على تلك المجالس وفقاً لمقتضيات اللامركزية الإدارية وأخيراً سنشير في الخاتمة الى اهم الاستنتاجات والتوصيات التي تمخض عنها البحث.

المبحث الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية

خطرت فكرة اللامركزية الإدارية بعد استقرار النظام الإداري المركزي الذي يرافق نشوء الدولة الحديثة وبعد ان استقر نظام الدولة السياسي وتعقدت وظائف الدولة وتعددت واجباتها انصرف المصلحون الى معالجة النهج الإداري الجديد وذلك لان تعدد الاعمال الإدارية التي تقع على كاهل السلطة المركزية الإدارية جعلتها تتخلى عن المنهج المركزي لتؤمن سير المرافق والدوائر العامة لتتفادى نتائج الاستياء بسبب تعطل وعرقلة سير اعمالها مما كانت بحاجة الى وحدات إدارية أخرى تساعدها في تركيز سلطتها في الإدارة المركزية وتخضع هذه الوحدات الإدارية الى رقابة وتوجيه الإدارة المركزية. وسوف نتناول في هذا المبحث ثلاثة مطالب سيخصص الأول منها لتعريف اللامركزية الإدارية وأركانها وسنتناول في المطلب الثاني تعريف مجلس المحافظة اما المطلب الثالث فسوف نتكلم فيه عن كيفية تكوين مجلس المحافظة وشروط العضوية فيه.

المطلب الأول

الفرع الأول

تعريف اللامركزية الإدارية

عرف الدكتور ماجد راغب الحلو اللامركزية الإدارية على انها وجود عدد من السلطات الإدارية في الدولة الواحدة تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية وتوزع بينها مختلف الاختصاصات الإدارية في هذه الدولة. حيث يعني ذلك وجود اشخاص إدارية متعددة في الدولة تقوم بمباشرة اختصاصات متعددة لتمتعها بالشخصية المعنوية وقد تكون هذه الأشخاص الإدارية إقليمية كالمحافظات والمدن والقرى او مرفقية كالهيئات العامة والمؤسسات العامة حيث تنظم هذه السلطات في درجات تعلو بعضها بعض الاخر من حيث الاشراف والرقابة وكذلك توجد في قمتها سلطة مركزة إدارية تخضع كل هذه السلطات اللامركزية لها من حيث الرقابة والاشراف وتكون هذه السلطة المركزية ايضاً منظمة بدرجات تختلف من بلد الى آخر [1].

وعرفها الدكتور سامي جمال الدين بأنها (توزيع الوظيفة الإدارية اختصاصاتها بين أجهزة الحكم المركزية واشخاص معنوية أخرى) هذا يعني إذا كانت السلطة المركزية تعني حصر وتركيز السلطة في يد جهة إدارية واحدة فإن اللامركزية الإدارية تعني وجود اشخاص معنوية عامة الى جانب الدولة تساهم هذه الأشخاص المعنوية في إداء الوظيفة الإدارية الى جوار الدولة وكذلك تتمتع هذه الأشخاص بقدر من الاستقلال المحلي في إدارة مرافقها المحلية تحت رقابة السلطة المركزية [2].

وايضاً عرفها الدكتور حسن عواضه بأنها (تعني اللامركزية الإدارية توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إقليمية او مرفقية مستقلة تباشر اختصاصاتها المحددة تحت رقابة واشراف الحكومة المركزية) حيث يتضح من خلال هذا التعريف ان اللامركزية الإدارية تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية حيث تقف الى جانب السلطة المركزية اشخاص معنوية إقليمية او مرفقية تتولى تأمين الخدمات في

([1]) د. ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، مقالة منشورة في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة الإسكندرية، مصر، ١٩٧٥، ص٦ نقلاً عن د. عامر إبراهيم احمد الشمري، بيروت، ٢٠١٣، ص٨٤.

([2]) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص١٨٠.

المجالات التي تتسم بالطابع المحلي هذا يعني ان هناك العديد من الاختصاصات الإدارية في العاصمة تنقل الى الهيئات الإدارية المحلية وتدار من قبل المجالس المحلية المنتخبة من قبل الوسط الاجتماعي[1].

واللامركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات او مجالس منتخبة او مستقلة عن السلطة المركزية ولكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت اشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية. وكذلك يتضح من خلال هدا التعريف توجد الى جانب السلطة المركزية هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية تمارس جانبا من الوظائف الإدارية للحكومة المركزية على سبيل الاستقلال النسبي وتحت الاشراف العام للحكومة المركزية هذا يعني ان الهيئات المحلية لا تنتهج تبعية كاملة للحكومة المركزية ولا تخضع الى السلطة الرئاسية وان اختصاص السلطة المركزية يتمثل في الاشراف والتوجيه والرقابة على هذه الهيئات دون التدخل المباشر في تسيير امورها المحلية [2].

الفرع الثاني

أركان اللامركزية الإدارية

اولاً/ استقلال الهيئات المحلية في إدارة المرافق المحلية عن السلطة المركزية:

هناك مرافق محلية ينبغي ان يعهد أمور ادارتها للهيئات المحلية لكونها اعرف باحتياجاتها أكثر من السلطة المركزية بالرغم من وجود مرافق عامة تقدم الخدمات للسكان المحليين بشكل مستمر ودائم ولكن لا تستطيع ان تقوم بعملها بالشكل المطلوب إلا إذا تركت أمور إدارة هذه المرافق للهيئات المحلية وذلك ان ترك أمور الإدارة لهذه الهيئات سوف يخفف من العبء الذي يقع على عاتق السلطة المركزية في إدارة هذه المرافق العامة وحتى يتسنى لها التفرغ لإدارة المصالح العامة وعدم تعطيلها وتكريس جهودها لإدارة هذه المرافق لذلك يفضل ان يترك أمور إدارة هذه المرافق للسكان المحلين حتى يتمكنون من ادارة هذه المرافق لصالحهم سواء كانت هذه المرافق صحية ام تعليمية او تتعلق بتوزيع الماء او الكهرباء [3].

---

(1) د. حسن محمد عواضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون سنة طبع، ص٢٥ نقلاً عن د. نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار نشر الكتب القانونية، السليمانية، العراق، ٢٠١٥، ص١٠٣.

(2) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب القاهرة، مصر، ٢٠١١، ص١٢١.

(3) فارس عبد الرحيم حاتم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد١، العدد٢، تاريخ ٢٠٠٩، ص١١٨.

وكذلك ان ترك أمور إدارة المرافق المحلية للهيئات اللامركزية لا يعني استقلال هذه الهيئات بشكل مطلق بل تخضع في ادارتها لرقابة وأشراف السلطة المركزية عند قيامها بأعمالها وكيفية ادارتها للمرافق المحلية وكذلك يجب عليها القيام بهذه الاعمال في حدود القانون أي ضمن النطاق الذي رسمه لها القانون [١].

ثانياً/ وجود هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية:

هذا يعني يجب ان يترك أمور إدارة هذه المرافق للهيئات المحلية المستقلة عن السلطة المركزية أي قد تدار هذه المرافق من قبل السكان المحليين أنفسهم او من قبل هيئات منتخبة لهذا الغرض ويتم اختيار هذه الهيئات من قبل السلطات المحلية وليس عن طريق الإدارة المركزية[٢].

ويجب على هذه الهيئات المنتخبة من قبل السكان المحليين القيام بهذه المهام من خلال السلطة التي منحتها لها الإدارة المركزية وضمن حدود الإدارة كذلك للسلطة المركزية التدخل في مشاركة أعضاء منتخبين من قبلها لتوفر عنصر الكفاءة والخبرة بهم هذا يعني ان أعضاء الهيئات المحلية يعينون عن طريق الانتخاب او التعين من قبل السلطة المركزية[٣]. كذلك لا يجوز إدارة هذه المرافق المحلية من قبل الأشخاص يوجدون خارج المنطقة أي الأشخاص الذين يوفدون اليها من الخارج لكونهم يجهلون الأفضلية الحقيقية للمنطقة ويفضل اختيار أعضاء الهيئات المحلية من داخل المنطقة لكونهم اعرف بالمصالح المحلية أكثر من غيرهم ويتمتعون هؤلاء الأعضاء بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية وهذا الاستقلال نسبي وليس مطلق أي يخضعون في جميع الأحوال في ادارتهم لهذه المرافق لرقابة السلطة المركزية في العاصمة[٤].

ثالثاً/الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية:

تقوم الهيئات المحلية بمباشرة سلطتها بإدارة المرافق المحلية مستقلة عن السلطة المركزية وهذا لا يعني ان تتمتع هذه الهيئات بالاستقلال التام وعدم وجود رقابة عليها من قبل السلطة المركزية بل تخضع هذه الهيئات في ممارستها لنشاطها المحلي لنوع من الرقابة الإدارية من قبل السلطة المركزية حتى لا يؤدي استقلالها الى المساس بوحدة الدولة وكذلك يجب على السلطة المركزية عند مباشرتها لرقابتها ان لا تتجاوز حدود هذه الرقابة بحيث تفقد الإدارة اللامركزية صورتها الحقيقية

---

(١) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، المصدر السابق .

(٢) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دهوك، العراق، ٢٠١٠، ص٦٣.

(٣) د. نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار لنشر الكتب القانونية، السليمانية، العراق، ٢٠١٥، ص١٠٦.

(٤) د. علي محمد بدبر، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، المصدر نفسه ، ص١٢٣.

وشخصيتها المعتبرة[1]. بل يجب ان تمارس هذه الرقابة في اضيق الحدود الممكنة لتمكين الهيئات اللامركزية من القيام بأعمالها وتحقيق مصالحها المحلية هذا يعني وجود رابطة قانونية بين الهيئات المركزية واللامركزية يتمثل في ضرورة التنسيق بين نشاط الإدارة المركزية واللامركزية لكون جميعها تعود الى أصل واحد في الدولة الواحدة. وذلك ان الهدف من نظام الإدارة المحلية تمكين الشعب في حكم نفسه من خلال إعطائه بعض السلطات التي تمكنه من إدارة المرافق المحلية وتحديد الاختصاص لهذه الهيئات بعيداً عن اختصاصات السلطة المركزية[2].

المطلب الثاني

تعريف مجلس المحافظة

عرف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المحافظة بأنها (وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من اقضية ونواح وقرى)[3]. وكذلك وصف القانون مجلس المحافظة بأنها (اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) ويخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب فيما يتعلق في إدارة شؤونها ضمن المحافظة[4]. قد عالج قانون المحافظات من خلال هذا النص الجهة الرقابية التي يخضع لها مجلس المحافظة والمجالس المحلية

على عكس ما تعرض له المشروع الدستوري حيث وقع في تناقض فيما يتعلق بصياغة المواد الخاصة بالمحافظات ففي الوقت الذي جعل إدارة المحافظات تقوم على أساس اللامركزية الإدارية حيث ذهب في مواد أخرى وتبنى اللامركزية السياسية ومنح المحافظات نفس اختصاصات الأقاليم وفي حالة الخلاف بين قانون المحافظات والقانون الاتحادي فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة يكون الأفضلية الرجوع الى قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨[5].

---

(١) د. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، المجلد الأول، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، ٢٠١٢م، ص٢٨.

(٢) د. نجيب خلف احمد الجبوري، المصدر السابق، ص١٠٧.

(٣) المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠٧٠، في تاريخ ٢٠٠٨/٣/٣١.

(٤) المادة (٢) من قانون المحافظات الغير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٥) المادة (١١٥) من الدستور العراقي ٢٠٠٥م.

المطلب الثالث

تكوين مجلس المحافظة وشروط العضوية

الفرع الأول

تكوين مجلس المحافظة

يتكون مجلس المحافظة من عدد من الأعضاء الذين يتم انتخابهم جميعاً من سكان المحافظة مباشرة اذ يتكون المجلس من خمسة وعشرين مقعداً يضاف اليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة نسمة ويتم انتخاب أعضاء مجلس المحافظة عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس[١] كما حدد المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مدة الدورة الانتخابية للمجالس اربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة لها[٢].

حيث تبين ان عدد المقاعد المخصصة لمجالس المحافظات خمس وعشرين مقعد لأية محافظة وانه عدد المقاعد الإضافية تحدد حسب عدد السكان حيث يكون مجلس المحافظة أكبر من القضاء من حيث عدد السكان وهذا أكبر من الناحية وراعى المشرع طريقة انتخاب أعضاء مجالس المحافظات حيث يجري الانتخاب السري المباشر لأعضاء المجلس لأختيار المرشحين بصورة سرية من قبل الناخبين وبدون ضغط او اكراه حيث لا يحق لأحد ان يطلع على كيفية ادلاء الناخب لصوته او لمن اعطى صوته وايضاً ان يكون الانتخاب مباشر أي ان يقوم الناخب بنفسه بالاختيار ولا يجوز التوكيل او الانابة في الانتخاب[٣].

وحدد المشرع العراقي مدة الدورة الانتخابية بأربع سنوات ونرى انها مدة كافية ليتسنى للحكومات المحلية انجاز مشاريعها وخطط التنمية أي يجب على المسؤولون المنتخبون ان يفسحوا المجال امام الناخبين لأعطاء رأيهم بشأنهم بعد انتهاء الدورة الانتخابية واجراء الانتخابات مرة ثانية أي لا يجوز لهم ان يتقلدوا المناصب مدى الحياة حيث يجري انتخاب رئيس مجلس المحافظة ونائبه من بين الأعضاء المنتخبين لعضوية المجلس وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في اول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال مدة خمسة عشرة يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سناً ويقوم فيها أعضاء مجلس المحافظة والمحافظ بأيداء اليمين القانوني قبل البدء في أعمالهم في مجلس المحافظة[٤].

---

(١) المادة (٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(٢) المادة (٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(٣) حنان محمد القيسي، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص٣٤- ٣٦.

(٤) د. عامر إبراهيم احمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية ، مكتبة الزين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٣، ص٣١١ -٣١٤.

الفرع الثاني

شروط العضوية

أورد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الشروط التي يجب ان تتوفر في المرشح لعضوية المجالس المحافظات يتم بيان هذه الشروط في النقاط الاتية:

اولاً/ الجنسية والعمر: اشترط على المرشح لعضوية المجالس ان يكون عراقياً كامل الاهلية اتم الثلاثين من عمره عند الترشيح للعضوية وهذا الشرط من اهم الشروط التي يجب ان تتوفر في المرشح لضمان الجدية والحرص على تحقيق المصالح المحلية أي يجب ان يكون المرشح حاصلاً على الجنسية العراقية التي هي الرابطة التي تربط الفرد بالدولة التي ينتمي اليها ويشعر بالولاء والانتماء إليها[١] اما بالنسبة لمكتسب الجنسية العراقية حيث منح قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ الجديد حق الترشيح لعضوية المجلس بعد مضي عشر سنوات على اكتساب الجنسية أي هناك منع مؤقت من الترشيح وهذا ما أكد عليه قانون الجنسية العراقية وايضاً لم يميز بين افراد الامة العربية من المرشحين وغيرهم من الأجانب المكتسبين للجنسية العراقية وكذلك أكد قانون الجنسية لا يجوز للعراقي الذي يحمل جنسية مكتسبة ان يتولى منصباً سياديا او امنياً الا اذا تخلى عن تلك الجنسية[٢].

ثانياً/ الاخلاق والسيرة الحسنة: اشترط المشرع ان يكون المرشح لعضوية مجلس المحافظة ان يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف هذا يعني ان المشرع منع بعض الفئات من الترشيح لعضوية المجلس وحرمانهم من الترشيح وذلك لأن المرشح هنا سوف لا يكون اهلاً لتولي المناصب العامة أي لا يؤتمن معه على كيفية إدارة الجهاز الإداري وعدم المساس به وهذا يعني انه منع من ترشيح الشخص سيء السلوك والسمعة وكذلك اشترط المشرع ان لا يكون المرشح لعضوية المجلس محكوم عليه بجناية او جنحة وان يكون اهلاً لتولي المناصب العامة بمعنى ان القانون حرم المرشح الذي يكون محكوم بجناية او جنحة بالترشيح وقد حدد مجلس الدولة الجرائم المخلة بالشرف والأخلاق والآداب او الكرامة والتي ترجع الى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع ومنع الشخص الذي يرتكبها من الترشيح لعضوية المجلس مع مراعاة ظروف كل حالة أي الظروف التي تحيط في الجريمة التي يرتكبها كالأختلاس والتزوير والرشوة وغيرها من الجرائم المخلة بالشرف[٣].

---

(١) حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص٣٨.

(٢) المادة (٩) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.

(٣) مؤسسة النور الجامعة، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الطبعة الثانية، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١١، ص٤٠-٤١.

ثالثاً/ التحصيل الدراسي: اشترط المشرع ان يكون المرشح لعضوية مجلس المحافظة حاصلاً على الشهادة الإعدادية كحد أدنى او ما يعادلها بما توفره له قدراً من الثقافة ومسايرة التطورات العلمية وكذلك يكون قادراً على تولي المهام الإدارية والمالية والرقابية وكذلك التشريع وهذا يتطلب قدراً من المعرفة والثقافة حتى يستطيع تولي منصبه و بخلاف ذلك سوف يكون غير مؤهل علمياً ولا يملك المعرفة بكيفية إدارة وتولي منصبه كعضو وسوف يكون ذلك ضعف لا يستهان به في مستوى الأداء المحلي وبالتالي انعدام الثقة به من قبل الجهاز الإداري أي لا بد ان يكون حاصلاً على هذه الشهادة حتى يتسنى له إدارة الجهاز الإداري ومع ما مرت به البلاد في الفترات الأخيرة من احداث أدت الى تدني المستوى العلمي لذلك ندعو المشرع الى الارتفاع بالحد الأدنى من المستوى العلمي للمرشحين لضمان وصول أصحاب الكفاءة العلمية وبالتالي امكان إدارة الجهاز الإداري[١].

رابعاً/ الإقامة في المحافظة: ان يكون المرشح من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية او مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على ان لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديموغرافي على الرغم من اشتراط المشرع في المرشح لعضوية المجلس ان يكون من أبناء المحافظة وان يكون مقيماً فيها إقامة مستمرة ولكن المشرع هنا لم يكن موفقاً حيث استخدام مصطلح إقامة الذي يجب ان يستخدم مع الفرد الأجنبي وليس من أبناء المحافظة وكذلك الحال عندما اورد نص (للمواطن رجالا ونساء حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع في الحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والترشيح)[٢]. بما يعني ان حرمان المواطن المقيم في محافظة أخرى من حق الترشيح يعد حرماناً من التمتع بالحقوق السياسية واثار ذلك عدة إشكالات لذلك نقترح على المشرع تعديل النص أعلاه لتكون بالشكل التالي (ان يكون من سكنة المحافظة ولم يكن سكناه فيها لأغراض التغيير الديموغرافي)[٣].

خامساً/ عدم الانتماء للقوات المسلحة او المؤسسات الأمنية: أي على المرشح لعضوية المجلس عند ترشيحه للعضوية ان لا يكون فرد من افراد القوات المسلحة حيث حدد المشرع فئات معينة استثناهم من الترشيح لعضوية المجلس وكذلك تختلف التشريعات فيما يحظر على المرشح فبعض التشريعات تمنع كل شخص يكون عضو في الهيئات القضائية والقوات المسلحة والشرطة والمخابرات وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي... حيث ان تحديد الشروط التي يجب ان تتوفر في المرشح ضروري لأبعاد نفوذ الموظفين المنضوين تحت لواء هذه الفئات عن جمهور الناخبين وكذلك ان اشتراط في المرشح للعضوية ان لا يكون من ذوي المؤسسات الأمنية لضمان استقلاله في عمله وحياده وتحقيق المصلحة للجهاز الإداري والإدارة المحلية [٤].

---

(١) د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص٤٠.

(٢) حنان محمد القيسي، المصدر نفسه ،ص٤١.

(٣) المادة (٢٠) من الدستور العراقي ٢٠٠٥م.

(٤) مؤسسة النور الجامعة، المصدر السابق، ص٤٥.

سادساً/ ان لا يكون المرشح لعضوية المجلس مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث او أي قانون اخر يحل محله ان هذا الشرط يشكل قيد بالنسبة للمرشح المشمول بأحكام اجتثاث البعث بالإضافة الى أي قانون اخر يحل محله بنائاً على ما شهده العراق من احداث مؤلمة وصعبة جعلت المشرع يشترط هذا الشرط في المرشح لعضوية المجلس لينفي العضوية عنه او يثبتها له فهو أمر يترك تقديره للسلطة القضائية أي في حالة اذا انتهى هذا القانون ولم يشرع قانون اخر يحل محله حيث ينتهي العمل بهذا الشرط حيث يحق له الترشيح لعضوية المجلس في حالة انتهاء قانون ولم يشرع قانون يحل محله او في عدم اشتماله بإجراءات اجتثاث البعث او أي قانون اخر يحل محله[1].

سابعاً/ أن لايكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي هذا يعني ان المشرع ترك أمر تحديد الاثراء بشكل غير مشروع والمال العام للقضاء أي القضاء هو الذي يصدر حكم بات قضائي يتضمن ان المرشح اثرى على حساب الوطن او المال العام ويكون هذا الحكم بات ويمنعه من ان يرشح للعضوية في مجلس المحافظة وعدم قبوله لتولي أي منصب في مجلس المحافظة بشرط ان يكون هذا الحكم حاز درجة القطعية ولا يمكن الاعتراض عليه من قبل المرشح حتى نستطيع حرمانه من الترشيح للعضوية وضمان ان يصدر هذا الحكم من جهة نزيهة و محايدة في عملها حتى لا يظلم المرشح بهذا الحكم[2].

([1]) مؤسسة النور الجامعة، المصدر السابق، ص٤٦.

([2]) مؤسسة النور الجامعة، المصدر السابق نفسه، ص٤٧.

المبحث الثاني

اختصاصات مجلس المحافظة

ان اتباع النظام اللامركزية الإدارة يقتضي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية حيث تمنح بعض الصلاحيات الى هيئات تتكون من موظفين غير تابعين الى السلطات المركزية لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري وغالبا ما تكون هذه الهيئات منتخبة من قبل المواطنين في الوحدات الإدارية فعندما شرع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، منح مجالس المحافظات اختصاصات عديدة تتعلق بإدارة المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما يمكنها من إدارة شؤونها وتسيير مصالحها بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية واكد الدستور على انه جميع الاختصاصات التي لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية سيكون الاختصاص فيها للسلطات المحلية ، سنتكلم في هذا المبحث عن اختصاصات مجلس المحافظة وسيخصص :

المطلب الأول / الاختصاص التشريعي

المطلب الثاني / الاختصاص الإداري

المطلب الثالث / الاختصاص الرقابي

المطلب الأول

الاختصاص التشريعي

اصدار الأنظمة والتعليمات والتشريعات المحلية حيث ان في الحقيقة الاختصاص التشريعي اعطي للسلطة التشريعية باعتبارها الهيئة العليا في اصدار القواعد العامة في الدولة التي يجب على الناس الالتزام بها في تصرفاتهم الى جانب السلطات الأخرى التنفيذية والقضائية التي تدخل في تكوين الدولة وعندما كان العراق يأخذ بالنظام الفدرالي جعل العراق مقسم الى مستويين إقليمي واتحادي وفي الدولة الاتحادية مجلس النواب هو الذي له الحق في تشريع القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم تصرفات الناس وفي الإقليم تصدر التشريعات على مستوى الإقليم من المجلس الوطني للإقليم ولكن عندما شرع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، قضى ان يكون لمجالس المحافظات حق إدارة المحافظة وإصدار التشريعات بشرط عدم تعارضها مع القوانين الاتحادية أي اصبح العراق مقسم الى ثلاث مستويات من السلطات في الوقت الحاضر وهي السلطة الاتحادية المركزية والاقليم والمحافظات حيث تتمثل السلطة الاتحادية بإصدار التشريعات من قبل مجلس النواب في العاصمة واما الإقليم يقوم بإصدار التشريعات من قبل المجلس الوطني للإقليم بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية وان لا يتعدى نفاذ هذه التشريعات حدود الإقليم والمحافظات حيث تقوم السلطة المحلية في المحافظة اصدار التشريعات فيما يتعلق في تنظيم الأمور المالية والإدارية بأعتبارها اعلى سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة[١] حيث أكد على ذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم عندما نص (على ان للمجلس باعتباره اعلى سلطة تشريعية له حق اصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفقاً مبدأ اللامركزية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية[٢].

هذا يعني ان الدستور العراقي منح مجالس المحافظات حق ممارسة الصلاحيات الإدارية والمالية وتنظيمها أي قصر حق المجالس في ممارسة هذه الصلاحيات ولا يجوز لهم ممارسة سلطات تشريعية[٣] ولكن جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٢١)لسنة ٢٠٠٨ حيث اكد على ان للمجالس اصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون المالية والإدارية أي فقط فيما يتعلق بتنظيم الشؤون المالية والإدارية كذلك نص القانون على انه يجوز للمجالس اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر عن المجلس ويقوم ايضاً في رسم السياسة العامة للمحافظات

---

(١) مؤسسة النور الجامعة، المصدر السابق،ص٧٥_٧٦.

(٢) المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) المادة (١٢٢) من الدستور العراقي ٢٠٠٥م.

بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة واخيراً له ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة[١] هذا يعني ان المشرع العراقي منح مجالس المحافظات صلاحيات واسعة من حيث العدد والاهمية ودرجة الاستقلالية في اصدار القرارات والاوامر والتشريعات المحلية[٢] .

ولكن ان إعطاء المجالس الصلاحية في تنظيم الشؤون المالية والإدارية لا تجعلها ترقى الى مستوى النظام الفدرالي وتخرج من نطاق اللامركزية الإدارية بمعنى ان الهيئات المحلية في المحافظات عند منح الصلاحية لها في تنظيم الشؤون الإدارية والمالية يكون على مستوى المحافظة فقط هذا التنظيم ولا تتعدى حدود المحافظة لان ذلك يمثل خروجاً صريحاً عن نطاق اللامركزية الى النظام الفدرالي الاتحادي الذي اعطى السلطة في اصدار التشريعات لمجلس النواب الذي له الحق في اصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات وان مجالس المحافظات لا تمنح اختصاصات تشريعية وانما صلاحيات إدارية تنفيذية بما يمكنها من إدارة شؤونها الإدارية بنوع من الاستقلال المالي والإداري عن السلطة المركزية في العاصمة وتحت رقابة واشراف مجلس النواب أي السلطة الاتحادية وبما لا يتعارض معها[٣] .وان التشريع المحلي الذي يصدر في المحافظة لتنظيم الشؤون المالية والإدارية يجب ان يصدر مع مراعاة الاعتبارات الاتية:

اولاً/ احترام قاعدة تدرج القواعد القانونية/ وهذا يعني إرساء مبدأ سمو الدستور وعلويته على كل القوانين في الدولة أي هو الذي يعد القانون الأسمى والاعلى في العراق ويكون ملزماً في انحائه كافة ويجب ان تصدر التشريعات بما لا يتعارض مع الدستور.

ثانياً/النطاق المكاني لسريان التشريع المحلي/ هذا يعني ان التشريع المحلي يسري في المحافظة الذي أصدرته ولا تنفذ في حدود إدارية لمحافظة أخرى فلا يجوز مثلاً لمجلس المحافظة ان يصدر تشريعاً ليغير اسم قضاء تابع لمحافظة أخرى كذلك لا يجوز له اصدار تشريعاً يفرض فيه غرامة مالية معينة في محافظة أخرى.

ثالثاً/ الحدود الموضوعية للتشريع المحلي/ يعني ان التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات يجب ان لا تتعدى الشؤون الإدارية الى تنظيم غيرها من العلائق فلا يجوز لمجالس المحافظات اصدار تشريعات عقابية او جزائية تجرم افعالاً او تحدد عقوبات عن أفعال غير مجرمة كذلك لا يجوز لها اصدار تشريعات تنظم العلاقات التعاقدية بين افراد المجتمع في

---

(١) المادة (٧/ثالثاً/رابعاً/ثاني عشر، سابع عشر، من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الإداري، المصدر السابق، ص١٢٧.

(٣) رياض عبد عيسى الزهيري، أسس القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار السنهوري بغداد، ٢٠١٦، ص١٧٨.

المحافظة لك لأن السلطة الاتحادية هي التي يكون من اختصاصها تنظيم ذلك وان مجالس المحافظات غير مختصة وغير مخولة بإصدار أي نوع من هذه التشريعات[١].

والتشريعات التي يصدرها مجلس المحافظة قد تكون تشريعات منظمة للشؤون الإدارية كأن يكون على سبيل المثال استحداث وحدة إدارية كأستحداث ناحية او قضاء او دمج قضائين بقضاء واحد او ناحيتين بناحية واحدة او تغيير اسم ناحية او قضاء او قد تكون تشريعات منظمة للشؤون المالية وتتمثل على سبيل المثال سن القوانين الخاصة بفرض جباية وانفاق الرسوم والغرامات بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية[٢]. أي كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم[٣].

حيث مع كل ما ذكر نرى ان مجالس المحافظات تتمتع باختصاصات كثيرة وواسعة لدرجة منحها سلطة تشريعية بالإضافة الى الاختصاصات المفوضة لها من السلطة الاتحادية وهنا نتساءل عن السبب في سير المشرع بهذا الاتجاه المفرط في منح مجالس المحافظات هذه الصلاحيات هل كان خوفاً منه لما حصل في ظل النظام السابق من إدارة المحافظات اذ كان تسييرها وادارتها للمحافظة مركزياً في الواقع ولا مركزياً في التشريع؟ نرى ان المشرع خلط بين نظام الفدرالية الذي تدار به الأقاليم واللامركزية الإدارية التي تدار به المحافظات لأنه ساوى في توزيعه للصلاحيات بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي منحها كل المقومات التي تستطيع من خلالها ان تصبح مستقلة عن الحكومة الاتحادية[٤] .

ان المشرع كان مرتبكاً في صياغة مواد قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ نلاحظ انه قد خلط بين نظام اللامركزية الإداري والنظام الفدرالي في إدارة المحافظات العراقية ونحن ندعو المشرع الى تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم الذي اعتبر مجلس المحافظة سلطة تشريعية بخلاف ما هو معروف في نظام اللامركزية الإدارية الذي يعتبر مجلس المحافظة مجرد سلطة تنظيمية لا تمتد اختصاصاتها الى تشريع القوانين.

---

(١) حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص٧٤.

(٢) د. إسماعيل صعصاع غيدان، المصدر السابق، ص٣٢.

(٣) المادة (١١٥) من الدستور العراقي ٢٠٠٥م.

(٤) م. اريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد١، العدد الثالث ٢٠١١، ص١٥٢.

المطلب الثاني

الاختصاص الإداري

يمارس مجلس المحافظة جوانب متعددة من الوظيفة الإدارية منها ما يتعلق بالرقابة والاشراف ومنها ما يتعلق برسم السياسة العامة وتقديم الخدمات في المحافظة وهذا ما سنبينه في النقاط الاتية:

اولاً/ فيما يتعلق بالاختصاصات التي تتعلق بالوظيفة العامة وتتمثل هذه الاختصاصات في اختيار العاملين في بعض الوظائف لمجلس المحافظة اختيار رئيس مجلس المحافظة ونائبه في اول جلسة يعقدها والتي يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات على ان تنعقد هذه الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً، ويصدر القرار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

كما يتولى المجلس اختيار المحافظ ونائبيه ويتم انتخابهم في اول جلسة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على ان تعقد خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً وفي حال لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني[1].

كما يقوم المجلس بانتخاب المحافظ الجديد بعد قيام المجلس بأقالة المحافظ السابق تبعاً للآلية المتبعة في انتخاب المحافظ او نائبيه خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشرة يوماً من انتهاء مدة الطعن بقرار الإقالة او صدور قرار المصادقة على قرار الإقالة من المحكمة المختصة علماً ان القانون كان يشترط انتخاب محافظ جديد في مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التصديق او انتهاء مدة الطعن[2] . اما فيما يتعلق بأصحاب المناصب العليا في المحافظة فينحصر دور مجلس المحافظة في المصادقة على ثلاثة اشخاص من بين خمسة يقوم المحافظ باقتراحهم اما بعد المصادقة المجلس على الترشيح فيرفع الامر الى الوزير المختص ليقوم بتعيين واحد منهم[3].

ثانياً/ الموافقة على اعلان منع التجول بأغلبية الثلثين بناء على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية في الحالات التي تستدعي ذلك حيث نرى انه هذا الاختصاص يشكل مخالفة صريحة لما جاء في الدستور حيث أكد ان

---

(1) د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص٦٦.

(2) مؤسسة النور الجامعة، المصدر السابق، ص٧٠.

(3) المادة (٧/تاسعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

منع التجول هو أسلوب او اجراء من إجراءات حالة الطوارئ التي يختص بإعلانها رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بطلب مشترك وحصول موافقة من مجلس النواب على هذا الطلب[١] .

ثالثاً/ يختص مجلس المحافظة برسم السياسة العامة للمحافظة ويعد هذا الاختصاص من بين اهم الاختصاصات مجلس المحافظة والتي تتمثل في التنسيق بين مجالس المحافظات والوزارات للنهوض بالواقع الخدمي والتنموي للمحافظة حيث يملك المجلس رسم السياسة العامة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة وهذا يعني ان هناك علاقة بين مجلس المحافظة والسلطة المركزية ولكن هذه العلاقة ليست علاقة رقابة وانما هي علاقة تنسيق بين مجلس المحافظة والسلطة المركزية مما يعني هناك نوع من الاستقلال الذاتي للمجلس تجاه السلطة المركزية[٢] وهذا ما أكد عليه الدستور حيث نص (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة واشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة) لذلك نرى ضرورة تعديل نص المادة وإعادة صياغتها بحيث تؤدي مجالس المحافظات وظائفها تحت رقابة السلطة الاتحادية[٣] .

رابعاً/ يقوم المجلس بأعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة وكذلك المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية[٤] .

خامساً/ يقوم مجلس المحافظة بتوزيع الخدمات العامة للوحدات المحلية بأعتباره هو الممثل الرئيسي لأبناء المحافظة وكذلك إدارة المرافق العامة بالتنسيق مع مركز الوزارات بما يكفل تقديم أفضل الخدمات وأسرعها حيث يقوم المجلس بالمصادقة على اجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ او ثلث أعضاء المجلس اضافة الى ذلك اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الإرث التاريخي والحضاري لها.

ويقوم كذلك المجلس بتحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية ونلاحظ نجاح أي عمل اداري يقتضي التخطيط المسبق له وتشخيص واقع حال

---

(١) رياض عبد عيسى الزهيري، المصدر السابق، ص١٨١.

(٢) نص المادة (٧/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

(٣) نص المادة (١٢٢) من الدستور العراقي ٢٠٠٥م.

(٤) المادة (٧/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

الخدمات على ان تتفق مع السياسة العامة للمحافظة وإذا ما تعارضت هذه الخطط مع خطط التنمية الوطنية جاز رفع النزاع الى المحكمة الاتحادية العليا باعتباره نزاع بين سلطة مركزية وأخرى محلية.

سادساً/ يباشر مجلس المحافظة اختصاصات ضبطية من خلال المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية أي هناك عمل مشترك متناسق ومتزامن بين المحافظة والحكومة المركزية من أجل تقديم أفضل الخدمات للمواطن[1] .

المطلب الثالث

الاختصاص الرقابي

يقوم مجلس المحافظة بمهمة الرقابة والاشراف على رؤساء الوحدات الإدارية وعلى كافة المرافق العامة في المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات لجمهور المواطنين ويهدف مجلس المحافظة من هذه الرقابة التأكد من مدى احترام الأجهزة التنفيذية المحلية لمبدأ المشروعية أي ضمان التزام تصرفاتها الحدود التي رسمها القانون ولا يقتصر دور الرقابة على مدى التزام الإدارة المحلية في تصرفاتها بقواعد المشروعية فيما تصدره من قرارات وإنما يمتد كذلك الى ما تبرمه من عقود ومدى التزامها بالإجراءات التي حددها القانون.كذلك يهدف المجلس من هذه الرقابة الحد من حالات الفساد الإداري والمالي على الصعيد المحلي ويتحقق ذلك من خلال آليات محددة كالاستيضاح والسؤال والاستجواب وحتى الإقالة. وايضاً اكتشاف الأخطاء ومعرفة أسبابها وإبلاغ الجهات المسؤولة في الوقت المناسب مما يمكنها من اتخاذ الإجراءات والقرارات التصحيحية المناسبة[2].

حيث يتولى مجلس المحافظة الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء اعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي وبهذا يكون الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة شاملاً لجميع المرافق في المحافظة كمرفق التعليم والصحة والإسكان والبلديات والامن الداخلي وغيرها دون الاخلال بالسياسة العامة التي تقرها الوزارات التي تتبعها هذه المرافق[3] ولكن اذا تسببت احدى المرافق المحصنة من رقابة مجالس المحافظات بنشاطها ضرر للمحافظة نرى من الأفضل فرض نوع من الرقابة غير المباشرة

---

(1) المادة (٧/أحد عشر/ثالث عشر/خامس عشر/عاشراً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

(2) د. كاظم جاسم كباشي العبودي، الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية، مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد ٣٤، ٢٠١٤، ص٦٥.

(3) المادة (٧/سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

على هذه المرافق لمتابعة أداء عملها قدر تعلق الامر بالمحافظة حيث يستطيع المحافظ باعتباره ممثل للسلطة التنفيذية بتقديم الشكوى الى الوزير المختص ممثلاً بالسلطة الرئاسية في المركز[١].

وايضاً لمجلس المحافظة سلطة استجواب المحافظ او أحد نائبيه بناءاً على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة مستنداً الى أحد الأسباب عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام، فقدان أحد شروط العضوية، الإهمال او التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.

كما ان للمجلس صلاحية أقالة رئيس مجلس المحافظة او نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق أحد الأسباب التي يتم اقالة المحافظ على أساسها المذكورة أعلاه وبناء على طلب ثلث أعضاء المجلس وهذا يعني ان لمجلس المحافظة رقابة إدارية على رؤساء الهيئات الإدارية المحلية وتكون هذه الرقابة في صورة استجواب المحافظ واقالته بالطريقة التي بيناها[٢].

وكذلك يباشر المجلس رقابته على مجلسي القضاء والناحية ويجوز له حل المجلسين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وبناء على طلب من القائمقام او مدير الناحية اذا تحققت الأسباب التالية: الاخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه، مخالفة الدستور والقوانين الاتحادية وفقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية[٣].

وايضاً له اعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءاً على طلب خمسة عدد أعضاء مجلس او بناءاً على اقتراح من المحافظ. فالاختصاص الرقابي للمجالس المحلية يخولها سلطة الاشراف والتفتيش على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة بهدف الوقوف على حسن قيام الأجهزة المحلية بالمهام الموكلة إليها ومدى التزاماتها بها ويستهدف التأكد من استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام لتحقيق الأهداف المخطط لها والتي تسعى الهيئات المحلية الى تحقيقها والكشف عن الأخطاء والانحرافات والعمل على إصلاحها بما يتفق مع المصلحة العامة وضمان حسن أداء الخدمات الإدارية[٤] .

---

(١) د. جاسم كاظم كباشي العبودي، المصدر السابق، ص٦٧.

(٢) المادة (٧/ثامناً/ ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) د. رياض عبد عيسى الزهيري، المصدر السابق، ص١٨١.

(٤) حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص٨٢.

المبحث الثالث

تعتبر رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية من اهم سمات اللامركزية الإدارية التي تميزها عن الفدرالية التي تتمتع فيها الهيئات المحلية باستقلال ذاتي لا يخضع للرقابة الإدارية للمركز والاستقلال الإداري عن السلطة المركزية لا يعني الانفصال كلياً عنها لأن السلطة المركزية تملك رقابة إدارية على المجالس المحلية وتبقى مسؤولة عن إدارة المرافق العامة للدولة بشكل مباشر او غير مباشر حفاظاً على الوحدة السياسية والإدارية للدولة وخاصة فيما يتعلق باحترام القانون من قبل السلطات المحلية والرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على المجالس المحلية لضمان حسن سير الإدارة في هذه الوحدات واتساقها مع السياسة العامة للدولة وتقوم بهذه الرقابة عدة جهات حكومية مركزية وهو ما سنتطرق اليه في هذا المبحث وذلك في ثلاث مطالب سيخصص:

المطلب الأول/ الرقابة البرلمان

المطلب الثاني/ الحكومة المركزية

المطلب الثالث/ القضاء الإداري

المطلب الأول

البرلمان

ان الرقابة التي يباشرها البرلمان على مجلس المحافظة والمجالس المحلية نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم على ان تخضع المجالس المحلية ومجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب وهذا يعني ان مجلس النواب هو الذي يقرر انشاء الهيئات اللامركزية وينظمها ويبين اختصاصاتها وكيفية العمل فيها وكذلك هو صاحب الحق في الغاء ما قررته القوانين او في تعديلها بالزيادة عليها او الحذف منها[١] ولكن هذا النص يتعارض مع احكام الدستور وذلك لان الدستور حدد اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر ولم يشر الى صلاحيات مجلس النواب بالرقابة على مجلس المحافظة والمجالس المحلية حيث لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة لمجلس النواب[٢].

اما فيما يتعلق بمخالفة هذا النص لمبدأ اللامركزية الإدارية يتمثل في إن هذه الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية الموجودة في العاصمة وان اقحام السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة على هذه المجالس هو خرق واضح لأركان اللامركزية الإدارية الإقليمية حيث نرى ان الصلاحيات الرقابية الممنوحة لمجلس النواب تبيح للمجلس الكثير من الحقوق منها حل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح المحافظ او ثلث أعضاء المجلس[٣] هذا فيما يتعلق بالرقابة التشريعية للمجلس على المجالس المحلية ومجلس المحافظة حيث نلاحظ ان هذا النص كذلك يتعارض مع احكام الدستور التي حددت اختصاصات مجلس النواب ولا يجوز إضافة اختصاص جديد للمجلس إضافة الى ذلك ان هذا الاختصاص أداري وبالتالي لا يجوز اقحام مجلس النواب في مباشرته حيث شكل هذا التعارض تحدياً تشريعياً نرى من الأفضل إزالة هذا التعارض بتعديل هذا القانون[٤].

وايضاً يظهر دور مجلس النواب الرقابي على الهيئات اللامركزية بوصفه هو صاحب الاختصاص الأصيل في اصدار التشريعات في الدولة حيث نلاحظ ان مجلس النواب يمارس هذه الرقابة التشريعية على الهيئات اللامركزية من خلال اللجان يشكلها لجان معينة دائمة او مؤقتة لغرض مباشرة رقابته على الهيئات اللامركزية وذلك تكون مهمة هذه اللجان البحث وتقصي الحقائق حول موضوع ما وكذلك البحث وتقصي عن الموضوعات التي تنظر فيها المجالس المحلية والمحافظة ولها في سبيل ذلك دعوة أي وزير او من هو في درجته لغرض استجوابه ومناقشته حول موضوع معين وكذلك دعوة أصحاب الدرجات الخاصة من موظفي الحكومة لغرض استجوابهم و مناقشتهم ومن هذه اللجان التي

---

(١) المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) المادة (٦١) من الدستور العراقي ٢٠٠٥م.

(٣) المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

(٤) د. إسماعيل صعصاع غيدان، المصدر السابق، ص٣٧.

شكلها مجلس النواب والتي تعني بشؤون المحافظات غير المنتظمة في اقليم هي لجنة شؤون المحافظات غير المنتظمة في أقليم وعن طريق هذه اللجنة وغيرها من اللجان التي شكلها يستطيع مجلس النواب مراقبة اعمال مجلس المحافظة والمجالس المحلية والنشاطات التي تقوم بها في المحافظة وعلى المستوى المحلي وكذلك ايضاً يقوم مجلس النواب بفتح مكاتب في المحافظات لتأمين التواصل المستمر مع أعضائه والجماهير[١] وكذلك مراقبة الهيئات اللامركزية عند المصادقة على مشروع الموازنة العامة واجراء المناقلة بين أبوابها وتخفيض اجمالي مبالغها وقد أشار قانون المحافظات الى ذلك[٢].وكذلك يمارس مجلس النواب الرقابة الفنية على مجالس المحافظات يتمثل بخضوع دوائر المحافظات والمجالس المحلية الى ديوان الرقابة المالية فيما يتعلق بتدقيق الحسابات وايرادات المحافظة وبيان ما اذا كانت هذه الإيرادات التي تتم عن طريق أنشطة المحافظة ترسل في البدأ الى الخزينة المركزية لتمنح الى المحافظة ضمن حصتها من الميزانية ام تنفق مباشرة من قبل المحافظة وهذا يشكل نزاعاً بشأنه مع الحكومة المركزية يقتضي معالجته عند تعديل القانون[٣] .

كذلك فيما يتعلق بالصلاحية الرقابية لمجلس النواب حيث أضاف المشرع العراقي اختصاصاً جديداً الى مجلس النواب بمقتضى التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ حيث يحق للمجلس الاعتراض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة وفي حالة عدم إزالة المخالفة لمجلس النواب الغاء القرار بالأغلبية البسيطة كذلك لمجلس النواب حل مجلس المحافظة كما ذكرنا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب المحافظ او ثلث أعضاء المجلس اذا تحققت الأسباب المذكورة في نص قانون المحافظات كذلك لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءاً على طلب من القائمقام بالنسبة للمجلس[٤].

هذا فيما يتعلق بالصلاحية التشريعية لمجلس النواب اما فيما يتعلق بالرقابة الإدارية لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح مجلس الوزراء لأسباب عدة منها عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي، والتسبب في هدر المال العام، وفقدان احد شروط العضوية، والإهمال والتقصير في أداء الواجب والمسؤولية أي ان مجلس النواب يمارس الرقابة الإدارية الى جانت مجلس المحافظة على رؤساء الهيئات الإدارية المحلية هذا يعني ان قانون المحافظات المعدل منح مجلس النواب اختصاصاً جديداً وهذا لا يجوز لأن اختصاصات مجلس النواب محددة في الدستور على سبيل الحصر هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ان اقالة المحافظ يفترض ان تكون من اختصاص السلطة التنفيذية المركزية طالما

---

(١) د. ادريس حسن محمد، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد٤، العدد٢، السنة الرابعة، ص١٩٤_١٩٦.

(٢) المادة (٧/احد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

(٣) المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

(٤) المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

ان المحافظات غير المنتظمة في أقليم تعمل على وفق مبدأ اللامركزية حيث نرى من الأفضل ان يتم تعديل نصوص هذا القانون بسن نصوص جديدة تتلائم مع اختصاصات مجلس النواب وعدم تعارضها مع الدستور[1].

المطلب الثاني

الحكومة المركزية

ان الرقابة التي تباشرها الحكومة المركزية المتمثلة بالسلطة التنفيذية رئيس مجلس الوزراء على الهيئات المحلية لضمان مشروعية القرارات التي تصدر من هذه الهيئات بالصورة التي بينها المشرع عندما خول مجلس المحافظة صلاحيات متعددة تحت رقابة واشراف السلطة التنفيذية حيث يباشر رئيس مجلس الوزراء بأعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة رقابتة على الهيئات المحلية وهي رقابة عضوية على الأشخاص ورقابة موضوعية على اعمال المجلس وتتمثل الرقابة الأولى على ممثل السلطة التنفيذية المحافظ والأعضاء المعنيين بحكم القانون بأعتبارهم ممثلو السلطة المركزية في المحافظة والرقابة الثانية على اعمال المجلس فهي تشمل كافة اعمال وصلاحيات ووظائف الإدارة المحلية. ان من مظاهر رقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية تستطيع حلها أي ان المشرع اعطى الحق للسلطة المركزية المتمثلة بمجلس الوزراء حل المجالس الإدارية بناءً على اقتراح الوزير في حالة تحقق احدى الأسباب منها لمخالفتها لواجباتها او اصبح بقاؤها مضراً بالمصلحة العامة او فقدت أكثرية أعضائها المنتخبين وايضاً للوزير ان يمارس دور الرقابة في تأجيل اجتماعات المجلس المحلي لمدة لا تزيد على ستين يوماً وعند حل المجلس او تأجيل اجتماعاته تقوم لجنة برئاسة رئيس الوحدة الإدارية في المجلس بواجبات مجلس المحلي بصورة مؤقتة لحين تشكيل المجلس الجديد او انتهاء مدة تأجيل الاجتماعات[2].

ويمارس رئيس مجلس الوزراء رقابته على الهيئات اللامركزية من خلال ترأسه للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات والسلطة المركزية ونلاحظ ان قانون المحافظات نص على ان العلاقة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية هي علاقة تنسيق وليست علاقة رقابية أي ان العلاقة بين المحافظ ومجلس المحافظة وبين السلطة المركزية هي علاقة تنسيقية وذلك لعدم وجود رابطة تبعية تنفيذية ازاءها حيث يقوم مجلس المحافظة برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة ومن المعلوم ان التنسيق لا يتضمن مفهوماً للرقابة او التبعية مما يعني هناك نوع من الاستقلال للهيئات المحلية إزاء السلطة التنفيذية في المركز[3].

---

(1) د. إسماعيل صعصان غيدان، المصدر السابق، ص٣٦_٣٧.

(2) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلامي، المصدر السابق، ص١٨٠.

(3) المادة (٧/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

وايضاً يخضع تعيين المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة لصدور مرسوم جمهوري خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه في المحافظة هذا يعني ان المحافظ لا يستطيع مباشرة عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه واذا لم يتم ذلك فان على مجلس المحافظة انتخاب آخر مكانه حيث يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في انتخاب المحافظ آخر مكانه[١] يفهم ان ليس للسلطة المركزية اية صلاحية في اختيار رؤساء الوحدات الإدارية او اقالتهم سوى التصديق على اختيار المجالس المحلية في التعيين والاقتراح على هذه المجالس في الإقالة وهي ليست صلاحيات اصلية حيث يقال المحافظ بالأغلبية المطلقة لمجلس المحافظة او بناءً على اقتراح رئيس الوزراء وبالأغلبية ذاتها حيث لم يملك رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية مباشرة بل يقدم اقتراحه بأقالة المحافظ الى مجلس النواب اذ توفرت احدى الأسباب الإقالة والتي هي عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام، فقدان احد شروط العضوية، الإهمال والتقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية فاذا ما ثبت لرئيس مجلس الوزراء توفر احدى هذه الأسباب يقوم بتقديم اقتراحه الى مجلس النواب وهو بذلك ليس له سلطة فعلية على المحافظ بل له ان يقترح على مجلس النواب أقالة المحافظ[٢].

ان الدستور أكد على ان لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف أية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة[٣] لذلك نرى ان مجرد اقتراح رئيس مجلس الوزراء بأقالة المحافظ يعد تدخلاً من قبله في الاختصاصات الحصرية لمجلس المحافظة ومخالفة نص المادة في الدستور التي اشرنا اليها هذا من ناحية و من ناحية أخرى اذا كان رئيس مجلس الوزراء يرغب بأقالة المحافظ وكانت رغبة مجلس المحافظة هي الابقاء عليه ففي هذه الحالة سوف يكون هناك تعارض بين السلطات الاتحادية وسلطات المحافظة وهي ليست من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وسوف تكون الأولوية لمجلس المحافظة هذا ما اشار اليه الدستور[٤].

ايضاً تظهر رقابة رئيس مجلس الوزراء من خلال سلطته في اعفاء أصحاب المناصب العليا في الهيئات اللامركزية وقد أشار قانون المحافظات النافذ الى قيام رئيس مجلس الوزراء بأعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بناءً على اقتراح من الوزير المختص أي ان الوزير يراقب تلك الهيئات عندما يقوم بتعيين أحد الأشخاص الثلاثة الذين يرشحهم مجلس المحافظة لشغل المناصب العليا في المحافظة[٥] كما تظهر رقابة مجلس الوزراء على الهيئات اللامركزية فيما يتعلق بإنشاء الأقاليم حيث يقدم طلب تكوين الأقاليم الى مجلس الوزراء و هنا يكون دوره شكلي فقط يقتصر على مفاتحة

---

(١) المادة (٢٦/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

(٢) د. ادريس حسن محمد، المصدر السابق، ص١٩٠.

(٣) المادة (١٢٢) من الدستور العراقي ٢٠٠٥م.

(٤) المادة (١١٥) من الدستور العراقي ٢٠٠٥م.

(٥) د. ادريس حسن محمد، المصدر السابق نفسه ، ص١٩١.

المفوضية العليا للانتخابات لأتخاذ إجراءات الاستفتاء في المحافظات التي تروم تشكيل أقليم وهذا ما نص عليه قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الإقليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ وايضاً يقوم رئيس مجلس الوزراء بإصدار قرار بتشكيل الإقليم في حالة نجاح الاستفتاء واما الإرادة الفعلية لتشكيل الإقليم فتكون لهيئة الناخبين في المحافظات الراغبة بتشكيل الأقاليم[١].

وكذلك يباشر مجلس الوزراء الدور الرقابي في حالة اذا نشب خلاف بين وجه نظر المحافظ المختص بأعتبار الرئيس الإداري للمجلس وبين لمجلس المحافظة وأعاد المحافظ القرار خلال مدة خمسة عشرة يوماً تعين على المجلس إعادة المناقشة المتستفيضة للوقوف على الأسباب والملاحظات التي ابداها المحافظ ثم يقرر عما اذا كان يعدل عن قراره قبل اعتراض المحافظ مرة ثانية او يتمسك به خلال مدة لم يحددها المشرع حيث يقوم الوزير المختص بعرض الامر على مجلس الوزراء خلال مدة ثلاثون يوماً من عرض وجه الخلاف عليه لأتخاذ الإجراءات وإصدار قراره فيما يتعلق بالخلاف الذي بينهم اما بتأييد قرار المحافظ المختص او مجلس المحافظة خلال مدة ثلاثون يوماً.

وايضاً من اعمال المراقبة التي يباشرها مجلس الوزراء تقييم اعمال المحافظات وذلك بهدف التحقق من اتفاق اعمال مجالس المحافظات مع السياسة العامة للدولة والتأكد من تحقيق هذه المجالس الأهداف المنوطة لها وتقديم التوجيهات لها والعمل على تنسيق بين المحافظات والوزارات التي نقلت اختصاصاتها الى المحافظات وايضاً عقد اجتماعات مشتركة بين المحافظين والوزراء للوقوف على كيفية التعاون فيما بين الوزراء والمحافظين وكذلك تبادل الرأي في حل ما قد يعتريهم من معوقات خاصة بالنشاط المحلي والعمل على حلها ووضع السبل اللازمة للتغلب عليها وايضاً يصدر قرار بتعيين رئيس المركز والمدن والاحياء من رئيس مجلس الوزراء بشرط موافقة مجلس المحافظة عليه. وكذلك يمارس مجلس الوزراء رقابته على الهيئات اللامركزية اثناء قيامه بأعداد موازنة العامة للدولة عندما يصدر الأنظمة والتعليمات والقرارات لغرض تنفيذ القوانين التي تقدم من قبل الحكومة المركزية[٢].

---

(١) المادة (٨،٣) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنو ٢٠٠٨ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠٦٠، في تاريخ ٢٠٠٨/٢/١١.

(٢) د. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسة والقضائية على اعمال الإدارة المحلية، دار الفكر القانوني بطنطا، مصر ،٢٠٠٨، ص١١٣_١١٦.

المطلب الثالث

القضاء الإداري

لقد ظل امر استحداث القضاء الإداري في العراق حلم يراود الكثير من رجال الفقه والقضاء نظراً لما يمثله هذا القضاء من ضمانات لحقوق الافراد وحرياتهم تجاه تعسف الإدارة وتجاوزاتها وبصدور قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ تم بموجبة استحداث محكمة القضاء الإداري الى جانب تشكيلات مجلس شورى الدولة وهي الهيئة العامة، الهيئات المختصة، المحكمة الإدارية العليا، مجلس الانضباط العام وتختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والتي لم يعين مرجح للطعن بها إلا ان المشرع إستثنى بعض الاعمال والقرارات من ولاية محكمة القضاء الإداري فقضى بعدم اختصاصها بالنظر في الطعون المتعلقة بأعمال السيادة والقرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية والقرارات التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها وان هذه الاستثناءات تجعل من اختصاصات المحكمة محدودة ومتواضعة بإخراج طائفة كبيرة من الاعمال الإدارية من اختصاصات المحكمة[١] .

عند صدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة تناول بشيء من التعديل على مجلس شورى الدولة حيث قضى بتشكيل محكمة للقضاء الإداري برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري او مستشار وعضوين من المستشارين في بعض المناطق ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدر من وزير العدل أي ان مجلس شورى الدولة يمارس اختصاصه القضائي وفقاً للتعديل الخامس من خلال المحكمة الاتحادية العليا ومحاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين[٢] .

الرقابة القضائية على مجالس المحافظات قد تمارس هذه الرقابة على اشخاص الإدارة المحلية وقد تمارس على القرارات الصادرة عن المجلس والرقابة على الأشخاص تتمثل بالرقابة على أعضاء المجالس المحافظات والقرارات الصادرة بإنهاء العضوية في المجلس المحلي ويكون الاختصاص في نظر الدعوى لمحكمة القضاء الإداري التي تعد الجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات التي تحصل بين الإدارات التنفيذية والمجالس المحلية في الهيئات اللامركزية فعند صدور قرار من مجلس المحافظة بأنهاء عضوية أحد أعضاء مجلس المحافظة عند فقدان العضو لشرط من شروط العضوية او تحقق احد أسباب انهاء العضوية الأخرى كعدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام، الإهمال

---

(١) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص١٣٩.

(٢) المادة (٧/ثانياً) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٧١٤، في تاريخ ١٩٧٩/٦/١١.

والتقصير المعتمدين في أداء الواجب وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء[1] حيث يحق للعضو المجلس الطعن بقرار أنهاء عضويته لدى محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغة بقرار الانهاء العضوية وعلى المحكمة ان تبت بالطعن خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها للطعن ويكون قرارها باتاً[2] ايضاً في حالة صدور قرار بأقالة المحافظ ويجوز له الطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغة به وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة ثلاثين يوماً الا ان التعديل الأول للقانون المحافظات لم ينص صراحة على القرار محكمة القضاء الاداري باتاً بهذا الطعن مثلما فعل بالطعن المقدم من أعضاء المجلس حول انهاء عضويتهم عندما نص على ان قرار المحكمة باتاً لذلك ندعو المشرع الى إعادة النظر في نص المادة وتعديلها بحيث يكون قرارها بهذا الخصوص باته اما الرقابة التي تمارسها المحكمة على القرارات الصادرة من المجلس تتمثل برقابتها على صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي يصدرها المجلس بالإضافة الى القرارات التي تصدر من الموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام التي لم يعين مرجعاً للطعن فيها وذلك بناءً على طعن من ذوي مصلحة فتمارس رقابتها على كل قرار اداري يصدر من المجلس كأن يصدر عن المجلس قراراً ادارياً باستهلاك قطعة أرض دون مراعاة احكام قانون الاستهلاك[3] .

إضافة الى الرقابة التي يمارسها مجلس الانضباط العام على القرارات الإدارية التي تصدر عن مجلس المحافظة كأن يصدر قراراً ادارياً بفصل موظف دون سبب من القانون أو دون التقيد بما اوجبه القانون من إجراءات تسبق الفصل كأجراء التحقيق الاصولي مع الموظف وغيرها ويعتبر من أسباب الطعن ان يتضمن القرار خرقاً او مخالفة للقانون او الأنظمة او التعليمات او ان يكون القرار يتضمن خطأً في تطبيق القانون او الأنظمة او التعليمات او تفسيرها او فيه إساءة او تعسف في استعمال السلطة ويعتبر من قبيل القرارات والاوامر رفض أو امتناع الموظف او الهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام عن اتخاذ قرار او أمر كان من الواجب عليها اتخاذه حيث يتم الطعن بالقرار الصادر منهم امام محكمة القضاء الإداري[4] .

وايضاً قرار حل مجلس المحافظة عند ارتكابها لأحد الأسباب التي نص عليها قانون المحافظات واخلالها بواجباتها كالأخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكله إليها، مخالفة الدستور والقوانين، فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية ويكون حل مجلس المحافظة اما بقرار من المجلس بالأغلبية المطلقة بناء على طلب ثلث الأعضاء او بقرار من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بناء على طلب المحافظ او طلب ثلث عدد اعضاءه حيث لمجلس المحافظة المنحل او لثلث اعضاءه الاعتراض على قرار الحل أمام محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره وعلى المحكمة ان تبت في الاعتراض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيله لديها[5].

---

(1) المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

(2) المادة (٦/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم.

(3) حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص٣٠.

(4) مؤسسة النور الجامعة، المصدر السابق، ص٣١.

(5) المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

الخاتمة

الاستنتاجات :

بعد ان انتهينا من هذا البحث فقد خلصنا الى الاستنتاجات التالية :-

أولا: تعد اللامركزية الإدارية الإقليمية هي طريقة من طرق الإدارة يتم بموجبها توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة والتي تمثل سكان الوحدات الإدارية الإقليمية على ان يكون ذلك تحت رقابة السلطة المركزية وذلك لصيانة وحدة الدولة السياسية ولضمان مشروعية اعمالها بما ينسجم والدولة القانونية .

ثانيا: منح المحافظات الغير منتظمة في إقليم اختصاصات متشابهة للاختصاصات الممنوحة للاقاليم لم تجعل المشرع ينتبه الى ان المطاف الذي سار به سيوصله الى ان تكون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولاية او دويلة مستقلة عن الحكومة المركزية بعد ان منحها اختصاصات مالية وإدارية واسعة مكنها من إدارة أموالها بنفسها في الوقت الذي لم يجعل على اعمالها رقابة إدارية مباشرة من الحكومة المركزية .

ثالثا: لقد أشار المشرع في قانون المحافظات رقم (٢١) ، لسنة ٢٠٠٨ ، في المادة (٢٠) على ان لمجلس النواب الاعتراض على القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة الا انه لم يحدد الحالات التي تعد فيها القرارات مخالفة للدستور على سبيل الحصر مما يفسح المجال لمجلس النواب التمادي في استخدام الحق .

رابعا: من خلال رقابة رئيس مجلس الوزراء على مجالس المحافظة نلاحظ انه لا يملك الصلاحية الاصلية بإقالة المحافظ بل له ان يقترح أقالته الى مجلس النواب اذا توافرت احدى أسباب الإقالة فليس له سلطة فعلية على المحافظ.

خامسا: ان قانون المحافظات الغير منتظمة في اقلم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، أتاح لهذه المحافظات اختصاصات واسعة سواء من الناحية التشريعية تجسد في اصدار التشريعات الخاصة بها تمتعها باستقلال مالي واداري باتخاذ القرارات في تنفيذ المشاريع في المحافظات حسبما يخصص لها وفق الضوابط المرسومة

في الدستور دون الرجوع الى السلطة الاتحادية وكل ذلك مقيد بان لا تكون هذه الاختصاصات متعارضة مع نصوص الدستور الاتحادي .

التوصيات :

أولا: ان منح قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مجالس المحافظات سلطات تشريعية يكون قد تجاوز حدود الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها لها الدستور في المادة (١٢٢) لذلك نلاحظ ان المشرع كان مرتبكا في صياغة مواد قانون المحافظات وقد خلط بين اللامركزية الإدارية والنظام الفدرالي لذلك ندعوه الى تعديل نص المادة (٢) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ،التي اعتبرت مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية بخلاف ما هو معروف في النظام اللامركزية الإدارية الذي يعتبر مجلس المحافظة مجرد سلطة تنظيمية لا تمتد اختصاصاتها الى تشريع القوانين.

ثانيا : يمكن منح مجلس المحافظة سلطة اصدار التشريعات من غير القوانين كإصدار أوامر وتعليمات وبيانات وذلك من خلال تعديل القانون بما ينسجم مع الدستور .

ثالثا: تميزت علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية وفقا للدستور بأنها علاقة تنسيقية تعاونية تعطى للحكومات المحلية الاستقلالية الإدارية والمالية اكثر منها رقابية لذلك ندعو المشرع الى تعديل نص المادة (١٢٢) ،البند خامسا من الدستور العراقي بالشكل الذي يخضع مجالس المحافظات في ممارسة اعمالها لرقابة السلطة الاتحادية .

رابعا : بما ان الدستور حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١)، على سبيل الحصر ولم يشير الى ان من صلاحيات مجلس النواب الرقابة على مجالس المحافظات لذلك لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة الى مجلس النواب ويتعين تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بما ينسجم مع الدستور .

خامسا : إضافة اختصاص انشاء المرافق العامة التي تحمل على تقديم الخدمات المحلية العامة بالتنسيق مع الوزارات الاتحادية بالإضافة الى ما ورد في المادة (٧) من قانون المحافظات .

سادسا: صياغة نظام داخلي نموذجي موحد من قبل الهيئة التنسيقية لمجالس المحافظات .

المصادر

القران الكريم

أولا: الكتب

١- حنان محمد القيسي، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.

٢- رياض عبد عيسى الزهيري، أسس القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار السنهوري بغداد، ١٧٨.

٣- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤.

٤- عامر إبراهيم احمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية ، مكتبة الزين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٣.

٥- علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب القاهرة، مصر، ٢٠١١.

٦- ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، مقالة منشورة في مجلة الحقوق د. عامر إبراهيم احمد الشمري، بيروت، ٢٠١٣، ص٨٤.

٧- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دهوك، العراق، ٢٠١٠.

٨- محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسة والقضائية على اعمال الإدارة المحلية، دار الفكر القانوني بطنطا، مصر .

٩- مؤسسة النور الجامعة، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الطبعة الثانية، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١١.

١٠- نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار لنشر الكتب القانونية، السليمانية، العراق، ٢٠١٥.

١١- وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

ثانيا: البحوث

١- ادريس حسن محمد، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد٤، العدد٢، السنة الرابعة.

٢- إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، المجلد الأول، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، ٢٠١٢م.

٣- اريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد/١، العدد الثالث ٢٠١١.

٤- جاسم كاظم جاسم كباشي العبودي، الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية، مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد ٣٤، ٢٠١٤.

٥- فارس عبد الرحيم حاتم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد١، العدد٢، تاريخ ٢٠٠٩.

ثالثا : الدساتير والقوانين

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م.

٢- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنو ٢٠٠٨ .

٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٤- قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦

٥- قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .