

تشكيل واختصاصات السلطات المحلية في التشريعات العراقية

Formation and competencies of local
authorities in Iraqi legislation

الباحث

قائد سلمان حسن

طالب دكتوراه في كلية الحقوق جامعة قم الحكومية

تحت إشراف

الدكتور غلامعلي قاسمي

استاذ مشارك في القانون الدولي / كلية الحقوق / جامعة قم /

ايران

The issue of knowing the formation and competencies of local authorities in administrative decentralization is one of the important topics that keep pace with the modern and contemporary trend in granting local authorities some competencies to manage their internal affairs and not limiting these competencies to the hands of the central authorities.

The Iraqi constitution in force for the year 2005 and the law of governorates that are not organized in a region have included the mechanisms and methods of forming the local authorities represented by the provincial council and the governor, as well as the competences of each of these local parties, as wide competencies were granted to the local authorities, including the jurisdiction of legislation for the provincial council, although they are managed according to administrative decentralization and are not managed according to political decentralization until they are granted this competence.

The provincial council is the legislative and oversight authority in the province and has the right to issue local legislation to enable it to manage its affairs in accordance with the principle of administrative decentralization in a way that does not contradict the constitution and federal laws that fall within the exclusive competence of the federal authorities. (22 / third) and the law of the governorates that are not organized in a region, in force in Article (24).

الخلاص

يعد موضوع معرفة تشكيل واختصاصات السلطات المحلية في اللامركزية الادارية من المواضيع المهمة التي تواكب التوجه الحديث والمعاصر في منح السلطات المحلية بعض الاختصاصات لإدارة شؤونها الداخلية وعدم حصر هذه الاختصاصات في يد السلطات المركزية ، كذلك تبرز اهمية هذا الموضوع في معرفة طبيعة العلاقة بين اطراف السلطات المحلية المتمثلة بمجلس المحافظة والمحافظ . ان الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد تضمنتا آليات وطرق تشكيل السلطات المحلية المتمثلة بمجلس المحافظة والمحافظ ، وكذلك اختصاصات كل طرف من هذه الاطراف المحلية ، حيث تم منح اختصاصات واسعة للسلطات المحلية ومنها اختصاص التشريع لمجلس المحافظة على الرغم أنها تدار وفق اللامركزية الادارية ولا تدار وفق اللامركزية السياسية حتى يتم منحها هذا الاختصاص . إن مجلس المحافظة يعد السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، هذا ما نص عليه قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم النافذ في المادة (٢/اولاً) ، أما المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية هذا ما نص عليه الدستور العراقي النافذ في المادة (١٢٢/ثالثاً) وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ في المادة (٢٤) .

المقدمة

السلطات المحلية وتحديد مجلس المحافظة والمحافظ توجد عليها رقابتان ، الرقابة الاولى هي رقابة السلطة المركزية والتي تتمثل في الرقابة التشريعية والرقابة الادارية والرقابة القضائية ورقابة الهيئات المستقلة ، وهناك رقابة تقوم على أساس توزيع الاختصاصات وهي الرقابة المتبادلة بين السلطات المحلية المتمثلة بمجلس المحافظة والمحافظ التي تمكن كل سلطة من مراقبة أعمال السلطة الاخرى بما تمتلكه من أساليب يمكن استخدامها للتأثير على الطرف الاخر. إن مجلس المحافظة يعد السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، هذا ما نص عليه قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم النافذ في المادة (٢/اولاً) ، أما المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية هذا ما نص عليه الدستور العراقي النافذ في المادة (١٢٢/ثالثاً) وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ في المادة (٢٤) . ان الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد تضمنتا آليات وطرق تشكيل السلطات المحلية المتمثلة بمجلس المحافظة والمحافظ

, وكذلك اختصاصات كل طرف من هذه الاطراف المحلية , حيث تم منح اختصاصات واسعة للسلطات المحلية ومنها اختصاص التشريع لمجلس المحافظة على الرغم أنها تدار وفق اللامركزية الادارية ولا تدار وفق اللامركزية السياسية حتى يتم منحها هذا الاختصاص .

أهمية الموضوع

يعد موضوع معرفة تشكيل واختصاصات السلطات المحلية في اللامركزية الادارية من المواضيع المهمة التي تواكب التوجه الحديث والمعاصر في منح السلطات المحلية بعض الاختصاصات لإدارة شؤونها الداخلية وعدم حصر هذه الاختصاصات في يد السلطات المركزية , كذلك تبرز أهمية هذا الموضوع في معرفة طبيعة العلاقة بين اطراف السلطات المحلية المتمثلة بمجلس المحافظة والمحافظة .

مشكلة البحث

ان المشرع العراقي لم يلتزم بقواعد اللامركزية الادارية مما ادى الى الخلط بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية (الفيدرالية) , حيث لم يقتصر على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطات المركزية والسلطات المحلية , بل تعدى في ذلك الى توزيع الوظيفة السياسية من خلال منح اختصاصات واسعة للسلطات المحلية , كذلك اختلف المشرع العراقي عن بقية الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الادارية في الجهات الرقابية واي جهة لها حق الاقالة وسحب الثقة من السلطات المحلية.

منهجية البحث

يتضمن منهج البحث في تشكيل واختصاصات السلطات المحلية بأن نتبع المنهج الوصفي والمنهج التحليلي لما ورد في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته والقوانين ذات العلاقة ومقارنتها مع بعض الدول الأخرى للوصول الى النتائج التي تهدف الدراسة الوصول اليها , مسترشدين بأفكار وآراء فقهاء وكتاب القانونيين الدستوري والاداري وشرحها ومناقشتها. ولمعرفة كيفية تشكيل واختصاصات كل طرف من اطراف السلطات المحلية , سنقسم هذا الموضوع الى مبحثين , نتناول في المبحث الاول مجلس المحافظة , وفي المبحث الثاني المحافظ

المبحث الأول مجلس المحافظة

مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعد بوصفها هيئات محلية جسداً متكاملأ في الدول المعاصرة, وتشكل كيان ذاتي له مضمون واقعي وقانوني, له صلاحيات وخصائص ومقومات ووظائف, حيث يمكن تعريفها بأنها تنظيم إداري يمارس اختصاصاته على أساس إقليمي محلي يتخصص هذا التنظيم في شؤون إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم^(١). وأيضاً عرفت بأنها الحكومات المحلية التي تدير شؤونها بنفسها وهي في ممارستها لاختصاصاتها لا تراعي مصالح الشعب الذي انتخبها أو صوت لها فقط بل ومصالح أولئك الذين لم يصوتوا لها, فالمعيار لقيامها بأعمالها المناطة بها يكون الانتساب إلى تلك المنطقة أو الوحدة الإدارية^(٢). إن مجلس المحافظة يعد السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة, وحتى يمارس اختصاصاته لابد من أساسيات يقوم بها ومن أهمها العنصر البشري الذي تتكون منه, وفقاً لمؤهلات وشروط محدودة لضمان وصول أفضل العناصر والكفاءات لعضويتها, لذا هذا المبحث سنقسمه إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول تشكيل مجلس المحافظة, ونتطرق في المطلب الثاني لاختصاصات مجلس المحافظة.

الفرع الأول تشكيل مجالس المحافظات

حتى تؤدي مجالس المحافظات الدور المنوط به لابد ان تكون هناك آلية معينة لتكوينها من حيث عدد الأعضاء والشروط التي يجب توفرها في هؤلاء الأعضاء, إذ بينت المادة (٩/ثانياً) من التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ "يتكون مجلس المحافظة من (١٢) مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد عنه (١٠٠٠٠٠٠) مليون نسمة ...". في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المشرع استخدم طريقة غريبة في تحديد عدد مقاعد كل مجلس محافظة بمعنى أنه حدد الحد الأدنى لعدد الأعضاء بأثني عشر مقعد حتى وان قل عدد السكان عن مليون نسمة وهذا يعني أن حصة كل مقعد ستكون (٨٣٠٠٠) تقريباً, فيما قرر ان يضاف مقعد آخر عن كل (٢٠٠٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد عن ذلك, وإذا أخذنا بنظر الاعتبار الصلاحيات الكثيرة والكبيرة والدور الذي تلعبه مجالس المحافظات فإن هذا العدد قليل وسيكون هناك عدم تناسب في العدد ما بين عدد الأعضاء في المجلس مع عدد السكان^(٣), مثال على ذلك إذا كان عدد سكان المحافظة مليون وستمئة ألف نسمة فيكون عدد مقاعدها

الأساسية (١٢) مقعداً، نستقطع أولاً الحد الأدنى الذي أشار إليه القانون وهو (١٠٠٠٠٠٠) مليون نسمة فيكون المتبقي (٦٠٠٠٠٠٠) ستمائة ألف نسمة تقسم على النسبة التي حددها المشرع أي مائتا ألف نسمة فيكون عدد المقاعد الإضافية (٣) مقاعد ليصبح العدد الكلي لأعضاء مجلس المحافظة المذكورة (١٥) عضو^(٤). أما الكيفية التي يتم بها اختيار أعضاء المجالس فقد أخذ المشرع العراقي بأسلوب الانتخاب لشغل مقاعد مجالس المحافظات، حيث نص الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ في الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢٢) على ان "ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما" وأيضاً نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ "ان يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس"^(٥). ان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ حدد مدة الدورة الانتخابية للمجالس المحافظات بأربع سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسه لها^(٦)، وتحسب السنوات الأربعة وفقاً للتقويم الميلادي، والمجلس ينعقد في جلسته الأولى بناءً على الدعوة التي يوجهها له المحافظ خلال (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات^(٧). مجالس المحافظات تنتخب بالكامل مرة واحدة، حيث لا يكون هناك تجديد جزئي، ولو كان من الأفضل أن يعتمد المشرع على مبدأ التجديد الجزئي، تحقيقاً لفكرة التجديد المستمر وإضافة دماء جديدة للمجلس، مع المحافظة على مبدأ استمرارية العمل ضماناً لانتقال الخبرات عبر الإبقاء على عدد معين من الأعضاء حتى نهاية الدورة^(٨). بالنسبة لشروط العضوية في مجالس المحافظات فقد أشارت المادة (٦) من التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية^(٩) لهذه الشروط وهي:

أولاً: أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم (٣٠) سنة من عمره في يوم الاقتراع

ثانياً: أ. أن يكون حاصل على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها باستثناء كوتا المكونات تكون الشهادة الإعدادية.

ب. للقوائم الانتخابية تخصيص (٢٠٪) من عدد المرشحين من حملة شهادة الدبلوم أو الإعدادية أو ما يعادلها.

ثالثاً: أن يكون غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو قضايا الفساد الإداري المنصوص عليها في المواد (٣٣٠، ٣٣٣، ٣٣٤، ٣٣٥، ٣٣٦، ٣٣٨، ٣٣٩، ٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي.

رابعاً: من أبناء المحافظة التي يترشح عنها بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن (١٠) سنوات على أن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديموغرافي.

خامساً: غير مشمول بأحكام إجراءات المساءلة والعدالة أو أي قانون يحل محله

سادساً: غير محكوم بسبب أضرار غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي بات

سابعاً: أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية (عدا الموظفين المدنيين فيها) أو القضاة المستمرين بالخدمة عند ترشيحه، أو أعضاء مجلس المفوضين للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات للدورة الحالية أو السابقة، أو من أعضاء المفوضية المستمرين بالخدمة.

المطلب الثاني اختصاصات مجالس المحافظات

مجالس المحافظات تعد السلطة التشريعية والرقابية المنتخبة في المحافظة فضلاً عن ذلك تتمتع باختصاصات أخرى مالية وإدارية، لذلك يمكن تقسيم اختصاصات مجالس المحافظات في هذا الفرع إلى الاختصاصات التشريعية والاختصاصات الرقابية والاختصاصات أخرى.

أولاً: الاختصاصات التشريعية

مجالس المحافظات تمثل السلطة التشريعية في المحافظات لذلك تتولى إصدار القوانين أو الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة وفي مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية، ويتم ذلك وفق طريقة معينة للتصويت يتم اعتمادها في قانون المحافظات^(١٠). أن تجربة مجالس المحافظات الملاحظ عليها طوال السنوات التي أعقبت تغيير النظام في العراق لم تشهد إصدار أي تشريع، وذلك ربما لعدم وجود نص قانوني واضح وصريح يبيح لها ذلك قبل صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل إذ ان عمل المجالس كان مستنداً إلى دستور ٢٠٠٥ وأمر سلطة الائتلاف المرقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الملغي، وعند النظر إلى الدستور وأمر سلطة الائتلاف المذكور لا نجد نصاً صريحاً يمنح مجالس المحافظات صلاحية تشريعية

وهذا ما يبرر عدم صدور التشريعات منها، إلا ان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل منحها هذه الصلاحية^(١١)، إلا أن هذه الصلاحية تتعارض مع أحكام الدستور لأن مجلس المحافظة لا يمارس الوظيفة التشريعية، فكل ما يتمتع به صلاحيات إدارية ومالية واسعة حسبما نصت على ذلك المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور، لذلك فإنه ليس بوسع مجلس المحافظة إصدار تشريعات محلية^(١٢). وهناك رأي آخر يعتبر أن حق مجلس المحافظة في ممارسة الوظيفة التشريعية إنما هو حق أصيل خلقه المشرع الدستوري، وان القاعدة الواردة في المادة (٢/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ إنما هي قاعدة كاشفة لقاعدة اقرها المشرع، إلا أن الوظيفة التشريعية محددة فلا يجوز لمجلس المحافظة ممارسة الوظيفة التشريعية في الأمور الداخلة ضمن الاختصاصات الحصرية الواردة في المواد (١٠٩، ١١٠، ١١١، ١١٣) من الدستور، فهذه تختص بممارسة الوظيفة التشريعية فيها السلطة التشريعية الاتحادية، أما فيما يخص الأمور الواردة في المادة (١١٤) والخاصة بالصلاحيات المشتركة، والأمور الأخرى غير الداخلة في هذين الصنفين، فإنه يجوز لمجالس المحافظات ممارسة الوظيفة التشريعية فيها، وإذا حصل وتعارض القانون الاتحادي الصادر في الصلاحيات المشتركة فيكون القانون الصادر عن المحافظة هو الواجب التطبيق لإعطائه الأولوية في ذلك بموجب نص المادة (١١٥) من الدستور النافذ^(١٣). التساؤل الذي يمكن أن نطرحه هنا، هل أن ما يصدر عن مجالس المحافظات بحدود الاختصاصات المشتركة يعد معدل للقانون الاتحادي أم لا؟ من خلال النظر على نص المادة (١١٥) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ نجد أن المشرع منح فقط الأولوية للقانون الصادر من مجالس المحافظات ولم يعده معدلاً للقانون الاتحادي، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم (٦/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٢/٤م إذ ذهبت إلى أن القانون الذي يصدر عن مجلس المحافظة لا يعد لاجياً أو معدلاً للقانون الاتحادي، إنما تكون الأولوية في التطبيق للقانون الصادر من مجالس المحافظات. المشرع قد قصر حق مجالس المحافظات في ممارسة الوظيفة التشريعية على الأمور الإدارية والمالية^(١٤)، فالتشريعات التي يجب أن تصدرها مجالس المحافظات يجب أن لا تتجاوز الشؤون الإدارية والمالية إلى أمور أخرى، فلا يجوز مثلاً إصدار التشريعات العقابية أو الجزائية التي تجرم أفعال أو تحدد عقوبات على أفعال غير مجرمة في قانون العقوبات العراقي، كما لا يجوز لها إصدار تشريعات مدنية تنظم العلاقة التعاقدية بين الأفراد في المحافظة كون القانون الاتحادي قد كفل تنظيم ذلك، وكذلك كون مجالس المحافظات غير مختصة وغير مخولة بإصدار هذا النوع من التشريعات^(١٥).

ثانياً: الاختصاصات الرقابية

لقد تضمنت المادة (٧/سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على اختصاص مجالس المحافظات في الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظات^(١٦) وهذا النص جاء معدل للنص السابق^(١٧) الذي كان يستثني المحاكم والوحدات العسكرية والكلديات والمعاهد من رقابة مجالس المحافظات. إن الرقابة التي تقوم بها مجالس المحافظات تهدف إلى رفع الكفاءة الإدارية للأجهزة المحلية، وتحقيق الصالح العام عن طريق الوقوف على مدى تحقيق الأهداف وحل المشكلات وتخفيض التكاليف وتوجيه وتقييم الأداء ومعالجة الأخطاء والتأكد من احترام القواعد القانونية، فالاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات يخولها الإشراف والتفتيش على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة بهدف الوقوف على حسن قيام الأجهزة المحلية بالمهام المناطة إليها ومدى التزامها بالخطة الموضوعية سابقاً، إذ تختص مجالس المحافظات بالرقابة والإشراف على المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص الوحدات الإدارية في المحافظة^(١٨). إن من الاختصاصات الرقابية لمجالس المحافظات هي إقالة رئيسه ونائبه استناداً إلى المادة (٧/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والجدير بالذكر أن هذه الإقالة تستلزم الإقالة من العضوية أيضاً، ذلك لأن الأسباب التي توجب الإقالة من المنصب هي ذاتها التي توجب الإقالة من العضوية والمنصوص عليها في الفقرة (٨) من المادة (٧) من القانون^(١٩) وتختص مجالس المحافظات كذلك باستجواب المحافظ أو أحد نوابه استناداً إلى المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والاستجواب يقصد به مرحلة بين جمع المعلومات وسحب الثقة، إذا أنه مرحلة تمهيدية لسحب الثقة من الحكومة بالكامل أو من احد أعضائها^(٢٠). هناك مجموعة أخرى من الاختصاصات الرقابية لمجالس المحافظات قد نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومنها، مصادقة مجلس المحافظة على الخطط الأمنية المحلية المحالة إليه بواسطة المحافظ والمعدة من قبل قادة الأجهزة الأمنية، وأيضاً خص المشرع المجلس بصلاحية تحديد أولويات المحافظة في المجالات

كافه ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية، كذلك أورد المشرع من صلاحية مجلس المحافظة رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة، وأيضاً من حق المجلس المصادقة على مشروع الموازنة العامة، وإجراء المناقلة بين أبوابها، إذ إقراره للموازنة يعد من الصلاحيات المهمة التي يمارسها، إذ توافرت له فرصة عظيمة لممارسة دوره الرقابي، هناك دور رقابي آخر يمارسه المجلس تجاه المجالس المحلية يتمثل في حقه في حلها إذا ما توفرت الشروط القانونية والشكلية التي اشترطها المشرع، كذلك من صلاحيات مجلس المحافظة المصادقة على الإجراءات التي يقوم بها المحافظ اتجاه المدراء العاميين والموظفين العاملين في المحافظة^(٢١). منح هذا الدور الرقابي المهم إلى مجالس المحافظة يقتضي منها ممارستها هذا الدور بحياد واستقلال، وان يكون الهدف الأساسي من ممارستها التكامل في الأدوار بين الهيئات القائمة في المحافظة، بغية تقديم الأفضل للمواطنين وتمثيل رغبات الناخبين بشكل مسؤول، أما إذا كانت مجالس المحافظات متكاسلة أو مقصرة في ممارستها لهذا الدور فإنه يترتب عليها المسؤولية القانونية والسياسية وجاز لذوي العلاقة طلب حلها لمخالفته القانون، إذ ان ما ورد في المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إنما هي اختصاصات المجالس التي يجب عليها النهوض بأعبائها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وعدم قيامها بذلك بشكل متعمد أو أدائها على غير مقتضى المصلحة، يجعله أمام مخالفة صريحة للقانون^(٢٢).

ثالثاً: الاختصاصات الأخرى

مجالس المحافظات بوصفه سلطات محلية، له اختصاصات مختلفة غير الاختصاصات التشريعية والرقابية، ومن هذه الاختصاصات، صلاحيتها في انتخاب رئيس المجلس ونائبه، وإقالتها، ولمجالس المحافظات في سبيل ذلك اتخاذ الإجراءات الإدارية كافة وإبرام العقود مع الغير، وتخضع جميع تصرفاتها بهذا الصدد للقواعد العامة التي تحكم جميع أنواع تصرفات الأشخاص العامة^(٢٣). حق التوظيف يمتلكه الرئيس ضمن الدرجات المصادق عليها بموجب هيكله الإداري مع مراعاة الشروط العامة الخاصة بالتوظيف، ويحق له ترقية العاملين فيه^(٢٤)، كذلك يحق له منحهم المكافأة والعلاوة، ومنحهم مخصصات الخطورة^(٢٥) وتشغيلهم لساعات إضافية وصرف المكافأة لهم مقابلها^(٢٦)، ويحق للرئيس أيضاً إيقاع العقوبات الانضباطية المختلفة عليهم بما يتفق وأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م المعدل أو أي قانون يصدر بدلاً عنه، وله إيفادهم لأغراض تتعلق بالمصلحة العامة وبشكل عام له ممارسة الاختصاصات كافة التي تخوله إياها سلطته الرئاسية على جميع موظفي المجلس. ولمجالس المحافظات إبرام العقود الإدارية المختلفة بعد مراعاة تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤م أو أي تعليمات أخرى تحل محلها. ولرئيس مجلس المحافظة إصدار المخاطبات الإدارية كافة مع جميع الدوائر الحكومية والجهات غير الحكومية، مثلما له إصدار التوجيهات والتعليمات التي يقتضيها سير العمل وانتظام المؤسسة ورفع إنتاجيتها والتي تخوله إياها سلطته الرئاسية^(٢٧). ممارسة هذه الاختصاصات المذكورة والتي لم ينص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ يكون استناداً إلى المادة (٧/سابع عشر) من هذا القانون، والتي بينت ان لمجلس المحافظة ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة، وهذا يعني ان لمجلس المحافظة ممارسة أي اختصاص ممنوح له بموجب الدستور العراقي أو القوانين الأخرى ولم يتضمنه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ ان هذه المادة تشير إلى أن هناك اختصاصات تضمنها الدستور والقوانين الأخرى لم ترد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، فبالإضافة إلى الاختصاصات التي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يضاف إليها الاختصاصات التي نص عليها الدستور أو القوانين الأخرى النافذة، ومن هذه الاختصاصات أيضاً قيام كل مجلس محافظة من المحافظات غير المنتظمة في إقليم بتسمية ممثل المحافظة في الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٢٨). إن من اختصاصات مجالس المحافظات إعداد مشروع الموازنة العامة الخاصة به وإدراجها ضمن الموازنة العامة للمحافظة، وقرار المجلس بهذا الشأن يصدر بموافقة الأغلبية البسيطة، لعدم نص المشرع على غير ذلك، ونحن نتفق مع من يرى ان مثل هذا الإجراء لا يجب ان يعرض على مجلس المحافظة وإنما تتولاه الجهات الإدارية والمالية العامة فيه، على حد أن المجلس بوصفه مجلساً تمثيلاً يختص بالنظر والتصويت على الأمور ذات المساس بالسكان المحليين وليس بالأمور الإدارية الخاصة^(٢٩).

المحافظ يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية، ويصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال (١٥) يوماً من تاريخ انتخابه^(٣٠). ولأهمية مركز المحافظ ووظيفته فإن السلطات العليا في الدول هي التي تتدخل أمر في تعيينه^(٣١). وعلى أساس هذه الأهمية يجب اختيار من يتقلد هذا المنصب على وفق مؤهلات وشروط خاصة، إذ تهدف عملية الاختيار إلى انتقاء أفضل الأشخاص المرشحين لشغل هذه المناصب من الذين لديهم مقدرة على أداء واجباتها، وتحمل مسؤوليتها، والذين تتوفر فيهم الشروط في الاستعداد الدائم للتطور والتقدم بهدف النهوض بمسؤوليات أكبر في المستقبل^(٣٢). وللتعرف على كيفية التي يتم فيها اختيار المحافظ واختصاصاته سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول اختيار المحافظ، وفي الفرع الثاني اختصاصاته.

الفرع الأول: اختيار المحافظ

قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم يحصر المادة (٢٦/ثانياً) الترشيح لمنصب المحافظ بأعضاء مجلس المحافظة، ولم يلزم أعضاء مجلس المحافظة بضرورة اختيار المرشح من بين أعضاء المجلس دون سواه، إذ ترك لأعضاء مجلس المحافظة حرية انتخاب المحافظ من داخل أو خارج مجلس المحافظة. إن الشروط التي تطلب توفرها المشرع في المرشح لمنصب المحافظ هي نفس الشروط التي تطلب توفرها في عضو مجلس المحافظة ويضاف إليها أن يكون المحافظ حاصل على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها على أقل تقدير^(٣٣). نظراً للأهمية التي يتمتع بها منصب المحافظ وما يترتب عليه من واجبات معينة، يجب أن يتصف المحافظ ببعض الصفات وان يمتلك بعض المؤهلات العلمية وأن تتوفر فيه شروط معينة^(٣٤)، وهذه الشروط نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، كما نص هذا القانون على الإجراءات التي من خلالها يتم اختيار المحافظ.

أولاً: شروط المحافظ

يشترط في المحافظ الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس المحافظة، أن هذه الشروط أشارت إليها المادة (٧) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ والتي تعد شروطاً عامة يضاف إليها شرط خاص تطلبه المشرع في المرشح لمنصب المحافظ وهو شرط المؤهل العلمي وعلى هذا الأساس تكون الشروط الواجب توافرها في المحافظ هي:

١. أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم (٢٨) سنة من عمره عند الترشيح.
٢. أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنة مخلة بالشرف.
٣. أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على ان لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديموغرافي.
٤. أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشيحه.
٥. أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله.
٦. أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي.
٧. شرط المؤهل العلمي: أضافت المادة (٢٥/أولاً) من قانون المحافظات النافذ شرطاً آخر للمرشح لمنصب المحافظ يضاف إلى الشروط التي نصت عليها المادة (٥) في عضو مجلس المحافظة^(٣٥)، وهذا الشرط هو شرط المؤهل العلمي الذي تطلبه المشرع في المرشح لمنصب المحافظ على خلاف المرشح لعضوية مجلس المحافظة الذي تطلب فيه الحصول على شهادة الإعدادية كحد أدنى، في حين أشرط في المحافظ ونائبه الشهادة الجامعية أو ما يعادلها كحد أدنى.

ثانياً: إجراءات اختيار المحافظين الإجراءات التي كانت سائدة سابقاً بموجب قانون المحافظات الملغي رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٩ تتم من خلال تعيين المحافظ بصدور مرسوم جمهوري بناءً على اقتراح الوزير أو موافقة مجلس الوزراء^(٣٦). يؤدي المحافظ بعد تعيينه وقبل مباشرة مهام وظيفته اليمين أمام رئيس الجمهورية وبحضور وزير الداخلية^(٣٧). وبعد أن تكتمل تلك الإجراءات الرسمية أصبح المحافظ يتمتع بجميع الصلاحيات التي خولها له القانون في ممارسته اختصاصاته الإدارية والسياسية والمالية كافة ويخضع لفترة تجربة أمدها (٦) ستة أشهر

وبعدها أما أن يثبت محافظاً أو لا يثبت^(٣٨). أما الإجراءات بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل فقد اختلفت إليه اختيار المحافظ فبعد أن كان المحافظ يتقلد منصبه عن طريق التعيين أي بصدور مرسوم جمهوري، أصبح المحافظ يختار حالياً عن طريق انتخابات تجري في مجلس المحافظة بعد عملية الترشيح والتصويت وصدور مرسوم جمهوري وأداء اليمين لمباشرة مهامه^(٣٩). إذ يقوم مجلس المحافظة بانتخاب المحافظ سواء من بين أعضاء المجلس أو من خارجه وتتم طريقة الانتخاب من خلال التصويت بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وخلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة للمجلس، وإذا لم يحصل المرشحون على الأغلبية المطلقة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من حصل على أعلى الأصوات في الاقتراع الثاني^(٤٠).

السؤال الذي يمكن أن نطرحه هنا في حالة انتخاب المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة فهل يفقد المحافظ عضويته؟ هذا السؤال أجاب عليه مجلس الدولة في قراره المرقم ٢٠٠٩/٧٦ إذ بين أن انتخاب المحافظ ونائبيه من داخل المجلس يوجب تعويض مرشحين بدلهم لاستكمال عدد أعضاء مجلس كل محافظة وفقاً للقانون، ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وأي منصب آخر وان العضو الذي ينتخب محافظ يفقد عضويته في المجلس ولا يتمتع بامتيازات العضوية^(٤١). وبعد انتخاب المحافظ يتم تعيينه رسمياً من خلال مرسوم جمهوري يصدر خلال (١٥) يوماً من تاريخ الانتخاب ولا يمكن أن يباشر مهامه إلا بصدور ذلك المرسوم، مما يعني انه ينبغي أن تتم مصادقة رئيس الجمهورية على انتخاب المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة^(٤٢)، استناداً إلى نص المادة (٢٦/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم "أولاً - يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه". رئيس الجمهورية ملزم بإصدار المرسوم الجمهوري وان امتناعه عن إصدار المرسوم يجب أن يستند إلى أسباب قانونية، واستناداً إلى ذلك فقد تقدمت وزارة الدولة لشؤون المحافظات إلى مجلس الدولة لطلب الفتوى منه بشأن إجراءات اختيار المحافظ وقد أصدر مجلس شوري الدولة فتوى جاء فيها "ان انتخاب مجلس المحافظة لمحافظ جديد لا تتوافر فيه الشروط القانونية المطلوبة مع علمه بذلك هو إخلال جسيم وخطير لواجباته ومن حق مجلس الرئاسة أن يرفض التعيين إذا تحقق أن الشروط القانونية غير مستوفية، ذلك أن مجلس الرئاسة ملزم بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز للمحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه"^(٤٣). يؤدي المحافظ بعد تعيينه اليمين القانونية أمام أعلى السلطة قضائية في المحافظة قبل أن يقوم بمباشرة أعماله، وفقاً للصيغة التالية: "أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على العراق وأصون مصالحه وسلامته وأن أرى مصالح الشعب واحترم الدستور والقوانين وأرعى شؤون المحافظة وأن أؤدي عملي بإخلاص وصدق وأمانة وحياد والله على ما أقوله شهيد"^(٤٤). الخلاصة بصدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المشرع أتبع آلية أخرى في اختيار المحافظ، فبدل آلية التعيين التي كانت متبعة في اختيار المحافظ أصبح آلية الانتخاب، وهذه الطريقة تعد الأفضل والأكثر انسجاماً مع مبادئ الديمقراطية من جهة، وأنها تتماشى مع اللامركزية الإدارية من جهة أخرى^(٤٥).

الفرع الثاني اختصاصات المحافظ

إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم منح المحافظ ممارسة اختصاصات معينة بهدف القيام بأعماله على أفضل وجه، أن المحافظ من حيث الأصل يتمتع بوجهيتين كالوزير، واجهة سياسية وأخرى إدارية، فهو من جانب يعد ممثل للسلطة المركزية في المحافظات ومسؤول عن تنفيذ السياسات العامة للدولة فيها، كذلك له اختصاصات عديدة بوصفه رجل السلطة التنفيذية في المحافظة، ومن جانب آخر يعد من رجال الإدارة المحلية ويتمتع باختصاصات واسعة تفصلها قوانين الإدارة المحلية ومنها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤٦).

لذلك سنحاول أن نبين أهم الاختصاصات التي يمارسها المحافظ وكما يلي:

أولاً: الاختصاصات التنفيذية المحافظ يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة فيقع على عاتقه اختصاصات تنفيذية واسعة هذه الاختصاصات منحها له قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ومن هذه الاختصاصات تنفيذ قرارات مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة، فالقانون لم يجعل المحافظ في هذه الحالة أداة تنفيذية طيعة بيد المجلس بل جعلها مقترنة بشرط عدم مخالفة الدستور والقوانين النافذة^(٤٧). ومن اختصاصات المحافظ تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة

الاتحادية في حدود محافظته، وإن المشرع لم يحدد السياسة العامة بشكل دقيق، فإذا كانت من الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية فهي ملزمة للمحافظ، وإذا كانت غير حصرية فلا داعي لإلزام المحافظ بتنفيذها^(٤٨)، يمارس المحافظ اختصاص دعوة مجلس المحافظة إلى عقد الجلسة الأولى، ويعد ذلك آخر اختصاص يمارسه المحافظ قبل التنحي من المنصب، إذ انه يدعو مجلس المحافظة إلى عقد أول جلسة خلال (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، والتي سيتم فيها انتخاب المحافظ الجديد، فضلاً عن انتخاب رئيس المجلس ونائبه^(٤٩). وحتى يمارس المحافظ دوره التنفيذي فعلى الوزارات والجهات أن تشعر المحافظ بجميع المخاطبات التي تجربها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة، إذ يجب على رؤساء الدوائر والمرافق المحلية، إعلام وتبليغ المحافظ بمخاطباتهم الرسمية مع دوائهم في مركز الدائرة ورفع التقارير إلى المحافظ بشأن الأمور المحالة إليهم، وإخباره بأعمالهم الخاصة بالأمن العام والأمور المهمة أو القضايا المتعلقة بأكثر من دائرة واحدة في المحافظة^(٥٠). يتمتع المحافظ أيضاً باختصاص تقديم الاقتراحات والطلبات إلى مجلس المحافظة، مثل ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل المحافظ للمناصب العليا ولمجلس المحافظة الموافقة خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ ترشيحهم، وللمحافظ كذلك اقتراح إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة^(٥١)، واقتراح إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالاستحداث والدمج وتغيير أسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن المحافظة^(٥٢)، كذلك تقديم طلب إلى مجلس المحافظة بإقالة القائم مقام في حال تحقق أحد أسباب الإقالة التي نص عليها القانون^(٥٣).

ثانياً: الاختصاصات الإدارية المحافظ يمتلك اختصاصات إدارية واسعة بالنسبة لموظفي الدولة في المحافظة، إذ ان جميع الموظفين الحكوميين في جميع الدوائر الرسمية وغير الرسمية وسائر ممثلي الوزارات والجهات الإدارية كافة يلتزمون بالأوامر والتعليمات التي يصدرها المحافظ سواء كان الأمر يتعلق بتعيين الموظف أو نقله أو عزله. والمحافظ بوصفه ممثلاً للحكومة الاتحادية فله مباشرة السلطات الرئاسية كافة على فروع الوزارات كافة في عموم المحافظة، فهو الرئيس الأعلى لتلك الفروع في نطاق المحافظة، وعلى جميع الموظفين الحكوميين الالتزام بالأوامر والتعليمات التي يصدرها كافة^(٥٤). تضمن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الكثير من الاختصاصات الإدارية للمحافظ، ومن هذه الاختصاصات التي نص عليها القانون، اختصاص التعيين إذ أوكل القانون للمحافظ صلاحية تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها مجلس المحافظة^(٥٥). إن من اختصاصات المحافظ أيضاً اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة وفقاً للقوانين الخاصة ويخول صلاحية الوزير المختص^(٥٦). بعض الفقهاء يرون أن القصد من تلك المادة هو فرض العقوبات الانضباطية لأنه كلمة إجراءات كلمة غير دقيقة في هذا النص، إذ ان المقصود من النص هو فرض العقوبات التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل حيث لا توجد عقوبات إدارية^(٥٧). منح المحافظ صلاحية الوزير المختص محل نظر إذ لا يتفق هذا مع مجرى الأمور بأن يحل المحافظ محل الوزير المختص، لذلك عموماً نحن نذهب مع من يرى أن المقصود بالإجراءات الإدارية هي كل من إجراءات التثبيت والنقل وغيرها، أما الإجراءات القانونية فيقصد بها تشكيل اللجان التحقيقية وفرض العقوبات الانضباطية، وهكذا فإن السلطات التأديبية المختصة بفرض العقوبات على الموظفين هي سلطات إدارية رئاسية مما يؤكد ان النظام التأديبي في العراق هو نظام رئاسي^(٥٨).

ثالثاً: الاختصاصات الضبطية الضبط الإداري يعرف بأنه "النشاط الذي تباشره الهيئات الإدارية وتمس به حرية الأفراد ونشاطهم الخاص لغرض استتباب الأمن وصيانة النظام العام وإعادته إلى الحالة التي كان عليها إذا اضطرب واختل"^(٥٩). الضبط الإداري يعد من أهم الاختصاصات التي يمارسها المحافظ إذ لا شك في انه يعد من هيئات الضبط الإداري في المحافظة، والذي يستهدف النظام العام من أجل القضاء على حالة الاضطرابات والفوضى وإعادة النظام العام إلى الحالة التي كان عليها^(٦٠)، والنظام العام يتضمن أربعة عناصر أساسية هي الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، الأخلاق والآداب العامة. إن المحافظ يمارس العديد من الاختصاصات الضبطية التي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مع ملاحظة أن المشرع أكد على تلك الاختصاصات المتعلقة بالحفاظ على الأمن العام دون سواها، وذلك يرجع إلى سببين، الأول طبيعة الظرف الاستثنائي الذي تعيشه البلاد خلال فترة إقرار القانون والذي بقي بظلاله على مواد

القانون، والثاني ان الأمن العام يعد الاختصاص الأكثر أهمية من بين جميع عناصر النظام، والتي تؤدي إلى استخدام إجراءات تتال من حرية الشخص من دون الاكتفاء بأمواله، لذا كان لابد من إيرادها بنصوص لا تقبل الشك أو التأويل، ودون الإحالة إلى المبادئ العامة لنظرية الضبط الإداري كما في العناصر الأخرى^(٦١). تعد هذه الاختصاصات من أهم الاختصاصات التي منحها المشرع للمحافظ إذ جعله هو المسؤول عن الأمن والنظام في وحدته الإدارية عند بيانه لوظائف المحافظ الواردة في المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، عندما أشار إلى ذلك ضمناً عبر إدراج بعض الفقرات التي تخول المحافظ أن يأمر أفراد الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع في وحدته الإدارية^(٦٢). ان المحافظ يمتلك صلاحية استحداث مراكز الشرطة وإلغائها في المحافظة ويتم ذلك وفقاً لنوعين من الإجراءات، الأولى الإجراءات التي نص عليها القانون، ويراد بها مصادقة مجلس المحافظة على قرار الاستحداث أو الإلغاء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، والثانية الإجراءات والشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية^(٦٣). إن من صلاحيات المحافظ أيضاً أن له سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وفرض الأمن والنظام العام في المحافظة، وفي حالة حدوث خلل في النظام العام ولم تكن الأجهزة الأمنية في المحافظة تستطيع السيطرة عليه وقمعه وإنجاز واجباتها في حفظ الأمن والنظام العام، فالمحافظ له ان يعرض الأمر فوراً على وزير الداخلية مبنياً مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات^(٦٤).

رابعاً: الاختصاصات المالية الاختصاصات المالية التي يتمتع بها المحافظ بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل هو إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة^(٦٥). وتعرف الموازنة بأنها "نظام موحد يشمل البرنامج المالي للدولة لمدة مالية قادمة وتعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة"^(٦٦)، والموازنة تتضمن نفقات المحافظة وإيراداتها خلال مدة زمنية قادمة غالباً ما تكون سنة. المحافظ يعد اعداد الموازنة يقوم برفعها إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها، وهنا تبرز أحد صور العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ، والموازنة بعد التصديق عليها ترفع من قبل المجلس إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية^(٦٧). يمتلك مجلس المحافظة صلاحية المناقلة بين أبواب الموازنة العامة للمحافظة بنسبة محددة، وللمحافظ التصرف في الأموال العائدة لمجلس المحافظة بموجب نظام الإدارة المحلية بما يراه يتناسب وحاجيات المنطقة والسكان المحليين، هذا حسب ما أشار له قرار مجلس الدولة المرقم ٣/٢٠٠١ في ١٣/١/٢٠١١: "للمحافظ ولاية التصرف في الأموال العائدة للإدارة المحلية وفق القانون". إن اختصاص المحافظ بإعداد الموازنة المحلية، يكون وفق المعايير الدستورية في التوزيع مركز المحافظة والأقضية والنواحي، عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية^(٦٨).

الذاتة

أولاً: النتائج:

١. أن المشرع نص صراحةً على تبني مبدأ اللامركزية الادارية في المادة (١٢٢) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ الا أن هذه المادة أسقطت دعامة أساسية من دعامات نظام اللامركزية الادارية ، وذلك عندما نصت على عدم اخضاع مجالس المحافظات الى رقابة أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة .
٢. يعد مجلس المحافظة السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية ، ويعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية.
٣. هناك رقابة متبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ولكلٍ منهما وسائل الرقابية الخاصة به ، فضلا عن أن هاتين السلطتين المحلييتين خاضعتان لرقابة السلطة المركزية.
٤. الرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ هي رقابة سياسية لما يمثله مجلس المحافظة من سلطة تشريعية في المحافظة ، والمحافظ يمثل السلطة التنفيذية ، فهذه الرقابة ليست رقابة قضائية ، لان الرقابة القضائية تمارس من سلطة قضائية مختصة ، كذلك لا تعد هذه الرقابة رقابة ادارية ، لان الرقابة الادارية تكون على السلطات الادنى ولا تمتد الى السلطات الموازية .

٥. حل مجلس المحافظة يكون اما من خلال المجلس نفسه أو من خلال مجلس النواب بناءً على طلب ثلث اعضاء المجلس او بناءً على طلب المحافظ، اما اقالة المحافظ فانها تكون اما من خلال مجلس المحافظة او من خلال مجلس النواب بناءً على اقتراح رئيس الوزراء .
ثانياً: التوصيات:

١. على المشرع الدستوري أن يقوم بتعديل الصياغة القانونية للفصل بين مصطلحي (الاقليم) و(المحافظات غير المنتظمة في اقليم) لاختلاف النظام القانوني لكل منهما .
٢. على المشرع تعديل نص المادة (١٢٢) من الدستور العراقي النافذ بالشكل الذي ينسجم مع نظام اللامركزية الادارية الذي تبناه المشرع لادارة المحافظات غير المنتظمة في اقليم , من خلال النص على رقابة السلطة المركزية على هذه المحافظات , لأن الرقابة المركزية تعد من الركائز الاساسية لنظام اللامركزية الادارية .
٣. نوصي المشرع بالنص صراحة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على الاجراءات الخاصة بالطعن بالقرار الاداري , وذلك بالنص على التظلم من قرار اقالة المحافظ او قرار حل المجلس امام الجهة التي تصدره , على اعتبار ان هذه القرارات ادارية . كذلك جعل القرار الصادر من محكمة القضاء الاداري قابل للطعن به تمييزاً امام المحكمة الادارية العليا .
٤. نوصي المشرع بأن يكون تقديم طلب حل المجلس من قبل المحافظ الى مجلس الوزراء بدلاً من مجلس النواب عند تحقق أحد الاسباب الحصرية المنصوص عليها في المادة (٢٠/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم , كون ذلك ينسجم مع مبادئ اللامركزية الادارية التي منها خضوع الهيئات المحلية لرقابة الحكومة المركزية.
٥. ندعو المشرع الى أن ينص في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على عدم جواز حل مجلس المحافظة خلال فترة استجواب المحافظ , كذلك أن ينص على عدم جواز اقالة المحافظ خلال مدة تقديم طلب حل مجلس المحافظة الى حين التصويت على الطلب من قبل مجلس النواب , لان هذا الامر يعد خير ضمان لاستخدام المحافظ وسيلة حل المجلس دون خوف من ان يستخدم مجلس المحافظة سلاح اقالته الذي يعد أسرع وأسهل في ظل نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الحالية .

المصادر

١. د. أحمد عبدالزهرة الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .
٢. أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤ .
٣. انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الادارة اللامركزية الاقليمية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة النهدين ،
٤. باسم بشناق ، التنظيم الاداري في للمحافظات في فلسطين ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :
<http://www.ichr.ps/pdfs/legal50.pdf> .
٥. د. جورج شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، ك١، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤ .
٦. د. حنان القيسي، نظام الإدارية اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب
٧. د. حنان القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، مكتبة السنهوري ، بغداد
٨. د. حنان القيسي ، المحافظون في العراق ، دراسة تشريعية ، ط١ ، مكتب الغفران للخدمات الطباعية ، بغداد ، ٢٠١٢ .
٩. د. خالد سماره الزغبى ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة طبع .
١٠. سارة خلف جاسم التميمي ، المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة النهدين ، ٢٠١٤ .
١١. د. سعاد الشراوي، القانون الإداري، دائرة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤ .

١٢. سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية لتنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة صلاح الدين،
١٣. شذى فلاح حسن، المركز القانوني للمحافظ في العراق - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١٢.
١٤. صدام دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية الإقليمية، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، ٢٠٠٩.
١٥. د. صلاح الدين صادق، موسوعة الحكم المحلي، ج ٢، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٧.
١٦. د. عبد الأمير العكلي ود. سليم إبراهيم حرب، شرح أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠.
١٧. د. عبد الله حنفي، احكام واثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، دار النهضة العربية، من دون اسم مطبعة، ٢٠٠٧.
١٨. عبد العليم عبد المجيد، اسقاط عضوية اعضاء المجالس الشعبية المحلية، بلا دار نشر، بلا سنة.
١٩. د. عبد المعطي محمد عساف، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان،
٢٠. غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، بغداد، ٢٠٠١.
٢١. د. محمد انس جعفر، التنظيم المحلي الديمقراطي، بلا دار نشر، ١٩٨٢.
٢٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
٢٣. د. محمد صالح عبد البديع السيد، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٢٤. محمد علي الخاليليه، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
٢٥. محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧١.
٢٦. محمد فرغلي محمد علي، نظم اجراءات انتخاب اعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقہ، دار النهضة العربية، القاهرة،
٢٧. نوره هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.
٢٨. د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط ٣، مطابع الدستور التجارية، عمان ١٩٩٦.
٢٩. يوسف محمد كاظم، السلطات الجزائية لرئيس الوحدة الادارية في القانون العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
-
- (١) د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط ٣، مطابع الدستور التجارية، عمان ١٩٩٦، ص ١٣٨.
- (٢) د. حنان القيسي، نظام الإدارية اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٧٠.
- (٣) د. عبد المعطي محمد عساف، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٥، ص ٣٥.
- (٤) د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٦.
- (٥) ينظر نص المادة (٣/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٦) ينظر نص المادة (٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧) ينظر نص المادة (٧/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٨) د. أحمد عبدالزهرة الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٨٨.
- (٩) ينظر إلى المادة (٦) من التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨.
- (١٠) ينظر إلى نصوص المواد (٧،٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١١) ينظر إلى نص المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

- (١٢) نورس هادي وحيد السلطاني ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بابل ، ص ١٠٩ .
- (١٣) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، مصدر سابق، ص ٢٥٩-٢٦٠ .
- (١٤) ينظر إلى نص المادة (١٢٢/ثانيا) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥، وكذلك ينظر إلى نص المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (١٥) د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٧٤-٧٥ .
- (١٦) ينظر إلى نص المادة (٧/سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (١٧) النص السابق قبل التعديل الثاني لقانون المحافظات هو (الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي).
- (١٨) د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٨٢ .
- (١٩) نورس هادي وحيد السلطاني، مصدر سابق، ص ١٢٨ .
- (٢٠) د. سعاد الشراوي، أسس شرح القانون الدستوري وشرح النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٦٤ .
- (٢١) ينظر إلى نصوص المواد (٧/رابعاً، خامساً، سادساً، عاشراً، خامس عشر)، (٣١/ثامناً).
- (٢٢) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، مصدر سابق، ص ٢٨٠ .
- (٢٣) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، مصدر سابق، ص ٣١٣-٣١٤ .
- (٢٤) ينظر إلى المادة (٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٢٥) ينظر إلى المادة (١٣) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٢٦) ينظر إلى المادة (١٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٢٧) د. احمد عبد الزهرة الفتلاوي، مصدر سابق، ص ٣١٥ .
- (٢٨) ينظر إلى نص المادة (٣/ثالثاً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ .
- (٢٩) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، مصدر سابق، ص ٣١٦ .
- (٣٠) ينظر إلى المواد (٢٤، ٢٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (٣١) د. حنان القيسي، المحافظون في العراق، دراسة تشريعية، ط ١، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٤ .
- (٣٢) شذى فلاح حسن، المركز القانوني للمحافظ في العراق - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١٢، ص ٢٠ .
- (٣٣) ينظر إلى المادة (٢٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (٣٤) شذى فلاح حسن، مصدر سابق، ص ٢٢ .
- (٣٥) ينظر إلى نصوص المواد (٥، ٢٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (٣٦) ينظر المادة (١٣) من قانون المحافظات رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغي .
- (٣٧) ينظر المادة (١٦) من قانون المحافظات رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغي .
- (٣٨) صدام حدام طوكان الفهداوي، اختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية الإقليمية، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٤٨ .
- (٣٩) شذى فلاح حسن، مصدر سابق، ص ٥٠ .
- (٤٠) د. حنان القيسي، المحافظون في العراق، مصدر سابق، ص ٣٤ .
- (٤١) ينظر إلى قرار مجلس الدولة المرقم ٢٠٠٩/٧٦ في ٢٠٠٩/٩/١٣ .
- (٤٢) شذى فلاح حسون، مصدر سابق، ص ٥١ .
- (٤٣) ينظر إلى قرار مجلس شورى الدولة المرقم ٢٠٠٩/٧٦ في ٢٠٠٩/٩/١٣ .

- (٤٤) ينظر إلى نص المادة (٢٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤٥) شذى فلاح حسون، مصدر سابق، ص ٥٢.
- (٤٦) د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ١٢٥-١٢٦.
- (٤٧) سارة خلف جاسم التميمي، مصدر سابق، ص ٨٩.
- (٤٨) شذى فلاح حسن، مصدر سابق، ص ٧٥.
- (٤٩) د. حنان القيسي، المحافظون في العراق، ص ٨٩.
- (٥٠) شذى فلاح حسن، مصدر سابق، ص ٧٥.
- (٥١) ينظر إلى نص المادة (٧/تاسعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥٢) ينظر إلى نص المادة (٧/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥٣) ينظر إلى نص المادة (٨/ثالثاً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥٤) د. حنان القيسي، المحافظون في العراق، مصدر سابق، ص ٥٩.
- (٥٥) ينظر إلى نص المادة (٣١/سابعاً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥٦) ينظر إلى نص المادة (٣١/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥٧) غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، بغداد، ٢٠٠١، ص ١٥٠.
- (٥٨) سارة خلف جاسم التميمي، المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهدين، ٢٠١٤، ص ٩٩-١٠٠.
- (٥٩) د. سعاد الشراوي، القانون الإداري، دائرة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٢.
- (٦٠) شذى فلاح حسن، مصدر سابق، ص ٨٩.
- (٦١) د. حنان القيسي، المحافظون في العراق، مصدر سابق، ص ٨٦.
- (٦٢) سارة خلف جاسم، مصدر سابق، ص ٨٣. كذلك ينظر يوسف محمد كاظم، السلطات الجزائية لرئيس الوحدة الإدارية في القانون العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٤٧.
- (٦٣) د. حنان القيسي، المحافظون في العراق، مصدر سابق ص ٨٦.
- (٦٤) ينظر إلى نص المادة (٣١/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٦٥) ينظر إلى نص المادة (٣١/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٦٦) سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية لتنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة صلاح الدين، ٢٠١٠، ص ١٩.
- (٦٧) د. حنان القيسي، المحافظون في العراق، مصدر سابق، ص ٥٦.
- (٦٨) شذى فلاح حسن، مصدر سابق، ص ٩٧.