مؤسسة النور الجامعة

AL NOOR UNIVERSAL FOUNDATION

شرح قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

٢٠١٢
عام السلم الأهلي

سلسلة إصدارات مؤسسة النور الجامعة

(شرح قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨)

الطبعة الثانية / ٢٠١١

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق في بغداد (٢٤٣٨) لسنة ٢٠١١
يوزع مجاناً

فكرة وإشراف

ـ مؤسسة النور الجامعة NUF

إعداد وتأليف

- د. أ.م.د.حنان محمد القيسي/كلية القانون/الجامعة المستنصرية
- أ.م.د. طه حميد العنبكي/كلية العلوم السياسية/الجامعة المستنصرية
- أ.م.د. أسامة باقر مرتضى/كلية العلوم السياسية/الجامعة المستنصريه
- الاستاذ احمد جسام محمد ..... المدير التنفيذي لمؤسسة النور الجامعة
- الأستاذ راضي علوان عبدالله حسن ..رئيس منظمة اليوم للسلم الأهلي

الإشراف العام

- عبد الرحمن الجبوري ..... الصندوق الوطني لدعم الديمقراطية NED
- حنان زلواني ادريسي ..... الصندوق الوطني لدعم الديمقراطية NED
- المحامي هادي كريم هادي ..... مؤسسة النور الجامعة NUF
- الأستاذ قاسم محمد النجار ..... مؤسسة النور الجامعة NUF
- د.ذو الفقار صادق مهدي ..... مؤسسة النور الجامعة NUF
- محمود عباس فارس ..... مؤسسة النور الجامعة NUF

الإهداء

- إلى الساعين من اجل بناءالدولة المدنية في العراق الجديد.
- إلى الطامحين من اجل بناء حكومات محلية فاعلة ومسؤولة.
- الى مؤسسوا وأعضاء ومازروا مؤسسة النور الجامعة ، وعرفناً منا لشهداء المؤسسة الذين خضبت دمائهم ثرى سارية العراق الجـــديد..

شكر وتقدير

الى كل الذين اوصلوا ليلهم بنهارهم وجادوا بالوقت والجهد لبزوغ فجر الحكومة المدنية في عراق ديموقراطي موحـــــــد....

إلى جميع أعضاءونشطاء مؤسسات المجتمع المدني العراقي التي قدمت المؤازرة لمؤسستنا

إلى جميع من كان له الفضل في بناء وتطوير قدرات مؤسسات المجتمع المدني في العراق

الى جميع الساعين لبناء حكومات محلية شفافة وقوية.

إلى جميع العاملين في الصندوق الوطني لدعم الديمقراطية

مؤسسة النور الجامعة (N.U.F)

رؤية / مؤسسة النور الجامعة

تمكين مؤسسات المجتمع المدني و القيادات المجتمعية في التشارك مع أصحاب القرار في صناعة القرارات ورسم السياسات العامة لمناطقهم وإصدار التشريعات الوطنية بشفافية عالية بصورة منتظمة.

رسالة / مؤسسة النور الجامعة

منظمة غير حكومية ، محلية ، مستقلة ، طوعية ، لها الصفة المعنوية في العراق تأسست في محافظة ديالى ، ١٠حزيران ٢٠٠٣ وتعمل على المستوى الوطني تهدف إلى بناء وتطوير قدرات مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع المدني والهيئات المستقلة والقيادات المجتمعية في :-

أ- برامج تعزيز الحكم الرشيد . ((بناء حكومات محلية تتبنى سياسة الحكم الرشيد))

ب- برامج مكافحة الفساد الإداري والمالى.((بناء إرادة شعبية وسياسية لمواجهة الفساد))

Ahja70@yahoo.com
Ahmediraq7008@yahoo.com
www.iraqnoor.org
info@iraqnoor.org
noor@iraqnoor.org
07901831492
07710204202
07809164795

الى فخامة رئيس مجلس النواب المحتـــــرم
الى السيدات والسادة اعضاء مجلس النواب
المحترمون
الى السيدات والسادة رؤساء مجالس المحافظات المحترمون
الى السيدات والسادة اعضاء مجالس المحافظات المحترمون

يسرني ان أضع بين أيديكم الكريمة هذا الجهد الرائع الذي قدمته مؤسسة النور الجامعة – بالتعاون مع مجموعة رائعة من الاكاديمين والمختصين العراقيين ومجلسنا ومكتب محافظ محافظتنا في شرح واضح ومبسط لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم مع حزمة من القوانين والدستور العراقي كهدية متواضعة لكم ولجميع المختصين والمهتمين..

وارى ان البلاد لن تستقر ما لم تستقر القوانين لبناء دولة المؤسسات التي هي هدفنا المنشود، ومن اجل بناء عراق ديمقراطي فيدرالي موحد ينعم فيه الجميع بالخير والأمن والأمان ارى من خلال المجالس هذه الصروح الشامخة ان تأخذ دورها وبكل جدية كأحد الصروح التي تسهر على سلامة تطبيق القوانين ومراقبة الاداء الحكومي .

اخواني واخواتي

اننا اليوم امام اعتاب مرحلة جديدة تتطلب بذل كل الجهود من اجل ازالة مخلفات الماضي والنهوض بالواقع العلمي والصحي والخدمي والزارعي والصناعي وفي مختلف الميادين لنثبت للعالم اننا شعب حي وشعب ذي ماضي عريق .

اخواني واخواتي

اننا جزء من عملية النهوض وأقول ان شعبنا يستحق منا ان نسهر الليالي والعمل طوال النهارا من اجل رفع المعاناة عن كاهله وخلق انسان جديد تحفظ كل حقوقه الانسانية.

اخواني واخواتي

لنتذكر دائما ان شعبنا ينتظر منا المزيد ونحن اولى بحمل هموم والام شعبنا والثقة التي وضعت في اعناقنا هي وسام شرف .

نهنى الاخوة والاخوات اعضاء مجلس النواب الذين نالوا ثقة الشعب متمنين لهم التوفيق والنجاح.

واخيرا ادعو لكم بالموفقية والنجاح لخدمة ابناء عراقنا الحبيب.

تقبلوا فائق احترامي وتقديري.

وباسم مجلسنا أود ان احيي الجهد المثابر والمستمر لمؤسسة النور الجامعة احدى المنظمات غير الحكومية العراقية على جهدها ومثابرتها وعطاءها المتجدد في المساعدة لبناء حكومات محلية شفافة وقوية.

اخوكم
طالب محمد حسن
رئيس مجلس محافظة ديالى

الى فخامة رئيس الجمهورية المحترم
الى فخامة نائب رئيس الجمهورية المحترم
الى معالي رئيس الوزراء والوزراء المحترمون
الى زملائي السادة المحافظين المحترمون .....
الى رؤساء الوحدات الادارية في الاقية والنواحي المحترمون

يامن تسنمتم المسؤولية في ارقى مصافها واديتم الامانة في ابهى صورها وكنتم بحق معقد رجاء اهلنا ومحط انظارهم في سبيل النهوض باعبائهم في محافظاتنا المباركة ....

تهديكم محافظة ديالى جهد ابنائها الغيارى في مؤسسة النور الجامعة (NUF) مدونة تحشد بها حزمة من النصوص الدستورية والمواد القانونية وشروحها لتكون بأيدينا اداة طيعة من اجل خدمة بلدنا واهلنا والارتقاء بمصاف عراقنا العزيز ومحافظاتنا الى مواطن الرقي والازدهار.

حفظكم الله تعالى ودمتم لنا ذخرا في بلدنا الحبيب

اخوكم
الدكتور عبد الناصر محمد محمود المهدواي
محافظ ديالى

المقـــــدمـة

منذ إن اطلقنا برنامجنا برنامج (تفعيل دور المواطن ومؤسسات المجتمع المدني في تطوير الحكومات المحلية) في نيسان ٢٠٠٨ وهو ضمن برامج تعزيز الحكم الرشيد لمؤسستنا.

سعينا لتبني أفضل الوسائل والآليات المبنية على الدراسة الموضوعية والمنهجة للوصول إلى أفضل الأهداف في تطوير حكومات محلية شفافة ومسؤولة تنهض بواقع الخدمات وتقدمها لجميع طوائف وفئات المجتمع المحلي بالتساوي، وتستمد قوتها منهم. وان نفعل دور المواطن والقيادات المجتمعية ومؤسسات المجتمع المدني في المشاركة الفاعلة معها ووضع وتنفيذ أولويات البرامج والمشاريع التي تحتاجها المحافظات مع توسيع المشاركة المجتمعية في المسائلة الايجابية لتلك الحكومات. مع تطوير وسائل تمكن المواطن من المشاركة في صنع السياسات العامة لمحافظتهم بصورة متواصلة و منتظمة ...

حيث تعمل مؤسستنا (مؤسسة النور الجامعة NUF) على :ـ

١. تطوير قيادات مؤسسات المجتمع المدني في موضوع الحكومات المحلية
٢. تفعيل دور القيادات المجتمعية في المشاركة في صنع القرارات ا لمحلية.والوطنية
٣. خلق فضاءات مشتركة للتواصل بين الجهات المستهدفة.
٤. توفير أدوات تساهم في النهوض لتطوير الحكومات المحلية.
٥. المبادرة والمشاركة في حملات كسب الدعوى والتأييد لتعزيز بناء حكومات مسؤولة تشرك المواطن بشكل منتظم في وضع برامجها ...

- وتستمر مؤسستنا بتوفير مجموعة من الأدوات للقائمين والمهتمين بموضوع الحكومات المحلية وذلك لقلة المصادر العراقية في هذا المجال.ولسد الحاجة بدأت مؤسستنا بإصدار عدد من الكتب بهذا الخصوص .
- واليوم وبكل اعتزاز وأتماماً للفائدة العامة تضع بين أيديكم هذا الكتاب (شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨)

احمد جسام محمد

المدير التنفيذي

مؤسسة النور الجامعة

شرح وتحليل

قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

رقم(٢١)لسنة ٢٠٠٨ [1]

.. سبقتنا شعوب عدة في طريق الحكم الديموقراطي بحيث تشق لنفسها طريقاً الى ادارة شؤونها بنفسها من خلال حكومة منتخبة بناء على اسس سياسية عامة تلتزم أمام الشعب بالتمسك بالمصالح العامة للبلاد ..ومعنى ذالك إن الحكومة تصل الى الحكم لأن الشعب أختارها لتنفيذ السياسة العامة التي تتعهد بتنفيذها وطبيعة قدرتها ومدى مهارتها في التنفيذ .ان مشاركة المواطن في الحكومة هي الضمان لنجاها ولا يمكن إن نتصور قيام حكومة ناجحة بغير تحقيق بعض النظم والضوابط عن طريق تضافر جهود الجميع..وان الانجاز الذي تحققة الحكومة المحلية او الاتحادية لايقاس بالمدى القريب المحدود بل بالمدى الابعد والذي يكن اكثر استقراراً وثباتاً..

تمارس الحكومات في أي دولة من دول العالم، مستبدة كانت ام ديمقراطية وظيفتين أساسيتين ، هما: وظيفة الحكم والسياسة، ووظيفة الإدارة التي ترعى شؤون المواطنين. وإذا كانت الوظيفة الأولى هي (الحكم) والتي تحتل اهتماماً كبيرا في عالم السياسةً، إلا أن الإدارة وسرعة تقديم الخدمات الانية والمستقبلية للمواطنينوإنجاز معاملاتهم أصبح لها الاثر البين و الدور الأكبر في التعامل الايجابي بين المواطن والجهات المعنية، و ذلك بالرغم من المشكلات الإدارية والرويتن المتزايد في العمل الاداري والتنفيذي والاحتياجات اليومية المتشابكة والمتداخلة – ولا ننسى بطبيعة الحال آفة العصر واعني بها الفساد الاداري والمالي – كل ذلك يمكن أن

*- هذا القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٠٧٠ في ٣١-٣-٢٠٠٨

يعرقل الوظيفة الأولى ويشل طاقتها (أي الحكم)وسيرالعلاقة بين الحكومة الاتحادية وبين الحكومات المحلية؟؟

وقد شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية الادارية بأبعادها السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية، وقد وجاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه نحو توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم وتقليص دور الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساته ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية.

وقد عبرت عن هذا الاهتمام تقارير البنك الدولي الخاصة بالتنمية في العالم في العديد من العناوين مثل "تحقيق اللامركزية الادارية وإعادة التفكير"، و"جعل الدولة أكثرالتصاقآ و قرباً من الناس"، و"التحول إلى الحكومات المحلية". كما تجلى الإهتمام باللامركزية الادارية في تبنيها من قبل العديد من دول العالم مثل (جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق .ومنها روسيا الاتحادية، ودول أوروبا الشرقية، وقطر، والبحرين) بصورة أو أكثر من صور اللامركزية.الادارية

وقد اختلفت النظرة لدى البعض إلى اللامركزية الادارية، فقد رآى فيها الاقتصاديون الذين تأثروا بالأفكار السائدةالليبرالية الجديدة وسيلة لممارسة السلطة من الحكومة المركزية الى ادارات محلية ، ورآى فيها المدافعون عن التعددية السياسية المعاصرة على أنها وسيلة لإعطاء ا لمكونات والجماعات والافراد مساحة أوسع من الحرية والقدرة على التنظيم والمنافسة. ورآى فيها قادة النظم الشمولية و الدكتاتوريات في الدول الافرو- اسيوية بديلاً عن الديمقراطية الملتزمة على المستوى القومي ووسيلة آمنة لآضفاء المزيد من الشرعية المطلوبة لأنظمتهم بهدف الدعم من الجمهرة في المستويات الأدنى، في حين رآى فيها السياسيون الديموقراطيون في الدول النامية وسيلة لجعل الحكومة أكثر استجابة للاحتياجات والاولويات المحلية.

وايما كانت تلك النظرة ، فأن اللامركزية الإدارية باتت اليوم أكثر انتشاراً في الدول المتقدمة، وبدأت تستهوي الكثير من إدارات دول العالم الثالث. ويعرف نظام اللامركزية الإدارية - بشكل عام - بانه أحد أساليب التنظيم الإداري، ويقصد به تعدد مصادر النشاط الإداري في الدولة ، والذي يتم على أساس توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين الحكومة الاتحادية وبين الهيئات الإدارية المتعددة، فيكون لكل منها استقلاليتها في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، وفي الإطار الذي تحدده الحكومة الاتحادية،و تحديد العلاقة بين الحكومة الاتحادية و الحكومات المحلية في الدول الديموقراطية- وتتخذ .عادة- إحدى صورتين :

الصورة الأولى تركز على منح الكثير من الصلاحيات للسلطات المحلية من حيث العدد والأهمية ودرجة الاستقلاليتها في اتخاذ القرارات . وهذا التوجه يندرج نحو إيجاد حكم محلي ، أي تكون فية درجة اللامركزية الأداريـ كبيرة.

الصورة الثانية تركز على منح السلطات المحلية عدد اقل من الأعمال والصلاحيات .وهنا يكون التوجه نحو إقامة إدارة محلية ، حيث تكون القرارات الصادرة عن السلطات المحلية قليلة في العدد ومحدودة في الأهمية وتستأثر السلطات المركزية بسلطات أ كبير وهذا يقع ضمن مصطلح الحكم الشمولي او الادارة المركزية .للحكم.. ..وتسعى الحكومة الحالية في العراق الجديد إن تعزز الصورة الاولى .بكل نجاح وشفافية ؟؟.

وقد كان للتغيير السياسي الذي حصل في التاسع من ابريل عام ٢٠٠٣م دور مهم في تغييرأسلوب النظام الإداري في العراق، فقد اتجه من الناحية النظرية والتطبيقية معاً إلى العمل بالنظام اللامركزي أو ممارسة السلطات المحلية. وسبقة في بادئ الأمر تسميات مختلفة وكل حسب موقعه الجغرافي، فبعضهم أطلق عليها الإدارة المدنية، وبعضهم الأخر المجلس البلدي، والبعض الأخر مجلس إدارة المحافظة.وأيما كانت التسميات

متعددة إلا إن الهدف بقي واحدا وهو السير بالبلاد من الحكم المركزي الواحد إلى تعدد الحكومات المحلية وتقاسم الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية..؟؟

و سوف نحاول في هذا الكتاب تسليط الضوء على قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، محاولين شرحه بما امكن من التفصيل ، لغرض القاء الضوء على أهم مزايا وعيوب هذا القانون، تحدونا في ذلك الرغبة في تقديم تصور واضح عن فحواهذا القانون ، بما يزيل عنه هالة الغموض والبس. خاصة وان ضهور الاشكاليات التي رافقت عملية التحول الى اللامركزية الادارية في العراق – من الناحية التشريعية على الاقل - كانت كبيرة بدأت منذ لحظة الشروع باعداد مشروع قانون المحافظات الى لحظة اقراره من قبل البرلمان البرلمان العراقي ومابينهما وما بعدهما كذلك فقد اظهر التطبيق قصور كبير في القانون مما حدى بالمشرع الى تعديله بموجب قانون التعديل رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ ، اما من الناحية العملية فقد أخفقت المجالس التي تم انتخابها عام ٢٠٠٥ في عملها نتيجة عدم وضوح وتخصيص ودقة المهام المراد القيام بها من جهة وعدم خبرة من تصدرللعمل في هذه المجالس من جهة ثانية ، واخيرا ربما اضاف قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بحزمة جديدة من الاشكالات – تضاف الى ما تقدم – نتيجة على احتوائه على بعض من الهفوات، مما جعل هذا الموضوع يحظى باهمية كبيرة من قبل المهتمين بالفقه التشريعي ونشطاء المجتمع المدني والمتتبعين لقيام الحكومات المحلية، ورافقه جدل واسع ،لا بل قيل ان الجدل الذي تمحور حول هذا القانون فاق الجدل الذي شهده الشارع العراقي حول الديمقراطية وحقوق الانسان....؟؟

قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قانون رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨

ولعل دراستنا التحليلية النقدية للقانون تبدأ من التسمية ، اذ اننا نعتقد ان عبارة " غير المنتظمة في اقليم " عبارة زائدة ولاداع لها ، اذ ان المحافظات المنتظمة في اقليم لها تنظيمها التشريعي الخاص ، فقد صدر على سبيل المثال قانون " الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم " رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، ومن ثم فان قانون المحافظات لاينصرف في التطبيق الى تلك المحافظات بحيث نكون في حاجة الى اضافة تلك العبارة، علما ان العبارة وردت في الدستور ايضا وفي اكثر من موضع ، وقد كان هذا التوجه من المشرع الدستوري محل انتقاد هو الاخر.

المادة (١)

يقصد بالمصطلحات الاتية اينما وردت في هذا القانون المعاني المبينة أزاء كل منها:

القانون: قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

مجلس النواب: مجلس النواب العراقي

المحافظة: وحدة ادارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من اقضية ونواح وقرى.

المجلس: مجلس المحافظة.

المجلس المحلي: مجلس القضاء - مجلس الناحية.

المجالس: مجلس المحافظة - مجلس القضاء - مجلس الناحية.

الوحدة الادارية: المحافظة – القضاء – الناحية.

رئيس الوحدة الادارية: المحافظ - القائممقام - مدير الناحية.

المناصب العليا: المدراء العامون ورؤساء الاجهزة الامنية في المحافظة ولا تشمل رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش.

الاغلبيه المطلقة: تتحقق بنصف +١ من عدد الاعضاء .

الاغلبية البسيطة: تتحقق بنصف +١ من عدد الاعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب.

المادة (١) :

يقصد بالمصطلحات الآتية أينما وردت في هذا القانون المعاني المبينة أزاء كل منها:

من المعتاد ان تتضمن القوانين في مقدماتها تعريفات لاهم المصطلحات الواردة فيها ، وذلك رغبة في اماطة اللثام عن ما قد يغمض فيها من المصطلحات وما يحتاج منها الى تفسير. ومن ثم فقد اشار القانون محل الشرح الى جملة من المصطلحات التي اراد بها ممن يطبق القانون الالتفات وألانتباه اليها، ومعرفة معانيها. وهي تشمل المصطلحات الاتية:

:

- **القانون: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.**

وقد شرع هذا القانون بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ ،من قبل مجلس النواب العراقي طبقا لاحكام المادة (٦١/ اولا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥التي خولت هذا المجلس أختصاص صلاحية تشريع القوانين الاتحادية، ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١.

كما جاء تشريع هذا القانون تنفيذا لما اشارت اليه المادة (١٢٢/ ثانيًا) من دستورالعراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على ان " تمنح المحافظات

التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون " لهذا تم تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

- **مجلس النواب: مجلس النواب العراقي.**

وهو احد كفتي السلطة التشريعية الاتحادية في العراق وفقا لنص المادة (٤٨) من دستور العراق الدائم لسنة٢٠٠٥، اذ تتكون هذه السلطة من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

ويتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل(١٠٠) مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب .وقد ضم في دورته الاولى (٢٧٥) نائبا. أما في دورته الانتخابيه الثانية فقد ضم (٣٢٥) نائبا .ويمارس مجلس النواب العديد من الاختصاصات ، اهمها :

١- الاختصاص التشريعي
٢- الاختصاص الرقابي
٣- الاختصاص المالي

- **المحافظة: وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أقضية ونواحٍ وقرى.**

جرى تقسيم الدولة الى وحدات ادارية جغرافية أطلقت عليها مسميات مختلفة، وقد كان العراق ياخذ بالتقسيم الثلاثي – والذي تعود

جـذوره الى عهد الدولة العثمانية – اي تقسيم الدولة الى محافظات ، والمحافظات الى اقضية ، والاخيرة الى نواح ، يكون لكل منها الشخصية المعنوية في نطاق الصلاحيات وتحديـد الوظائف التي تمارسها .اما بعد عام ٢٠٠٣ فقد اشار الدستور العراقي ..لعام ٢٠٠٥ ان النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمةٍ واقاليم ومحافظاتٍ لا مركزيةٍ وادارات محلية.

وتعد المحافظة الوحدة الاقليمية الاساسية ويتم انشاؤها بناء على قرار السلطة السياسية ، اورد دستورالعراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ تقسيما للمحافظة في المادة ١٢٢ / اولا – وهو ذات التوصيف الذي أكدتة الفقرة محل الشرح - اذ جاء فيها " تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى"

- **المجلس: مجلس المحافظة.**

اشار الدستور العراقي الى ان ينظم بقانون انتخاب مجالس المحافظة والمحافظ ,وصلاحياتهما ، على إن لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة ولة مالية مستقلة ، (م ١٢٢ / رابعا وخامسا)، ومن ثم فان مجلس المحافظة هو المجلس الذي يتم اجراء انتخابه وفقا لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

- **المجلس المحلي: مجلس القضاء ـ مجلس الناحية.**

لما كانت المحافظات تقسم الى اقضية ونواحي ، فان الاخيرة – الاقضية والنواحي – تعد وحدات ادارية ضمن نطاق الرقعة الجغرافية

للمحافظة ، ويتم في هذه الوحدات اجراء انتخاب مجالس لها وقيامها بممارسة المهام الملقاة على عاتقها.

ولما كان هنالك تقسيم اداري اخر يتعلق بمدينة بغداد – العاصمة – يتمثل في مجالس البلديات ومجالس الاحياء ، فلعل الانتقاد الواضح هوعدم الاشارة لها ، ضمن التعريفات مما يعني بقاء هذه المجالس الواقعة ضمن رقعة مدينة بغداد خارج المفهوم الذي اتى به المشرع ، على الرغم من ان ارادة وقصد واضعيه هي شمول مجالس مدينة بغداد به. وللخروج من هذا الاشكال لابد من وضع مصطلح المجالس البلدية مع مصطلح مجالس الاقضية ومصطلح المجالس المحلية للاحياء مع مجالس النواحي لتناظر النوعين من المجالس. فيكون التعريف في المادة (١) : المجلس المحلي: مجلس القضاء او القاطع - مجلس الناحية او مجلس الحي.

- **المجالس: مجلس المحافظة ـ مجلس القضاء ـ مجلس الناحية.**

لقد اشرنا الى هذه المفاهيم قبلا ، ونحيل بصددها الى ما سبق. الا اننا نعتقد انه من المفيد الاشارة الى ان من اسس اللامركزية الادارية وجود هيئات مستقلة لادارة المصالح المحلية ، ولتحقيق هذا الطابع التمثيلي المنشود لابد من توافر شرطين اساسيين :

الاول - ان تنتمي الهيئات المحلية (مجالس المحافظات والاقضية والنواحي) التي تتولى ادارة الوحدة المحلية الى سكان وابناء هذه الوحدة.

الثاني - ان يتم اختيار اعضاء هذه الهيئات المحلية من قبل سكان الوحدة المحلية.

الا ان الفقه لم يتفق بشان ضرورة الانتخاب في اختيار اعضاء هذه الهيئات، اذ يرى البعض ان الانتخاب شرط اساسي وضروري لاستقلال الهيئات المحلية، وان اللامركزية عبارة عن تطبيق للديمقراطية على الادارة، في حين يرى الجانب الاخر من الفقه ان الانتخاب مجرد وسيلة من بين عدة وسائل ممكنة كالتعيين لتحقيق استقلال الهيئات اللامركزية .اذ ان العبرة ليست في طريقة اختيار اعضاء السلطة اللامركزية وانما هو في استقلال السلطة اللامركزية واستقلالية اعضاء هذه السلطة وحريتهم في مباشرة مهامهم بالطريقة التي يرونها دون ان يكونوا خاضعين في ذلك لاوامر السلطة الاتحادية وتوجيهاتها.

- **الوحدة الإدارية: المحافظة – القضاء – الناحية.**

لقد اسلفنا ان الدولة تقسم اداريا الى وحدات ادارية جغرافية ، واسلفنا ان العراق كان يأخذ بنظام التقسيم الثلاثي ، واشار الدستور الحالي الى ذات التقسيم – من بين عدة مستويات للادارة في الدولة – فقد اشار القانون في تعريفه الى هذه الوحدات الادارية.

ويمكن القول انها بمثابة الحكومات المحلية التي تدير شؤونها بنفسها وهي في ممارستها لمهامها لا تراعي مصالح شعبها الذي انتخبها وصوت لها فحسب بل ومصالح اولئك الذين لم يصوتوا لها، فمعيار ممارستها لمها مها يكون الانتساب الى تلك المحافظة ، او ذلك القضاء او الناحية.

- **رئيس الوحدة الإدارية: المحافظ – القائممقام ـ مدير الناحية.**

ولما كان يجب ان يكون لكل وحدة ادارية رئيس اعلى ، فان المحافظ يعد الرئيس الاعلى في المحافظة ، والقائممقام يعد الرئيس الاعلى في القضاء ، ومدير الناحية يعد الرئيس الاعلى لتلك الناحية.

- **المناصب العليا: المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة ولا تشمل رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش.**

حدد القانون على سبيل الحصر من هم اصحاب المناصب العليا في المحافظة وهم كل من المدراء العامون ورؤساء الاجهزة الامنية فيها ، مستثنى من ذلك رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش وذلك لكونهم يخضعون في ممارستهم لوظائفهم الى جهات عليا ، كوزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالنسبة الى رؤساء الجامعات ،ومجلس القضاء الاعلى بالنسبة للقضاة ، ووزارة الدفاع بالنسبة الى قادة الجيش ، ذلك ان هؤلاء يمثلون السلطة المركزية ، اذ انه الى جوار اللامركزية يوجد ما يطلق عليه بعدم التركيز الاداري ، والذي يتمثل في ان يكون هنالك ممثلين للسلطة المركزية ، يأتمرون باوامرها وينفذون قراراتها.

- **الأغلبية المطلقة: تتحقق بنصف +١ من عدد الأعضاء.**
- **الأغلبية البسيطة: تتحقق بنصف +١ من عدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب .**

ميز المشرع بين نوعين من الاغلبية – غافلا عن ذكر نوع اخر من الاغلبية ونقصد الاغلبية الموصوفة او النسبية ، كأن يقال بأغلبية الثلثين – والاغلبية المطلقة تتحقق عندما يصوت لصالح القرار المراد اتخاذه نصف عدد اعضاء المجلس الذي يجري فيه التصويت – اي بكامل اعضائه - زائدا واحد، عن الاغلبية البسيطة التي تشترط تصويت نصف عدد اعضاء المجلس الحاضرين زائدا واحد. وفي اعتقادنا ان ذلك رغبة منه في التمييز بين قرارات مهمة تقتضي وجود جميع اعضاء المجلس للتصويت عليها ، وقرارات اقل اهمية ، يكفي لاتخاذها تحقق الاغلبية البسيطة.

الباب الأول
المجالس وإجراءات تكوينها

المادة (٢)

أولاً: مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

بمعنى ان مجلس المحافظة يمارس نوعين من السلطات الاساسية :

١- **مجلس المحافظة سلطة تشريعية** – الاصل في الدول الاتحادية تقسم السلطات الى مستويين اثنين ، على مستوى الاتحاد وعلى مستوى الاقليم ، اما في العراق فان السلطة التشريعية تقسم الى مستويات ثلاث يتولى الدستور توزيع الاختصاص التشريعي بينها، تتمثل في :

أ- اتحادية يمثلها مجلس النواب العراقي ومجلس الاتحاد .

ب- اقليمية يمثلها على سبيل المثال المجلس الوطني الكوردستاني في اقليم كوردستان.

ت- محلية يمثلها مجلس المحافظة في اية محافظة غير تلك المحافظات التي تنتظم في اقاليم . على ان تمارس السلطة التشريعية المحلية وفقا لبعض الضوابط ، وهي :

- قيد مكاني يتمثل بالرقعة الجغرافية التي يستطيع المجلس اصدار التشريعات المحلية فيها ، اي في الحدود الادارية المحافظة .

- قيد موضوعي يتمثل في حصر اختصاص المجالس التشريعية بالموضوعات التي تمكنها من ادارة شؤونها المحلية ووفقا لمبدأ اللامركزية الادارية التي نص عليها الدستور العراقي الدائم.. من جهة ، ومن جهة اخرى ان تكون تلك الموضوعات مما تدخل في اختصاصها وحسب الالية التي بموجبها تم تقاسم الاختصاص التشريعي على المستويات التشريعية الثلاث سالفة الذكر.

- قيد تدرج القواعد القانونية ،ويتمثل في ان مجالس المحافظات لاتستطيع سن تشريعات تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ، بمعنى ان على المجلس ان لا يسن تشريعات تتنافا ونصوص الدستور كان يسن نص ينتقص او يقيد احدى الحقوق اوالحريات الواردة في نصوص الدستور، او يضع نصا يتعارض مع التشريعات الاتحادية (الحصرية) والتي تضمنتها نصوص الدستورالعراقي الدائم .

٢- مجلس المحافظة سلطة رقابية

– من اجل سيادة النظام العام للحكومة الاتحادية وجب تنظيم حماية مناسبة لحقوق الافراد في مواجهة الامتيازات العديدة التي تتمتع بها الادارة، اذ رغم وجود العديد من القواعد التي تقيد من نشاط السلطات العامة ، الا ان عدم وجود جزاء منظم لتلك القواعد فأنها لن تكون قيداً حقيقياً على نشاط الحكومة الاتحدية ، ومن ثم تلجأ القوانين المقارنة الى تقرير انواع مختلفة من اساليب

الرقابة على اعمال الادارة للتأكد من التزامها مبدأ المشروعية ، والاصل فيها انها تكون بانواع واساليب مختلفة ، اهمها :

- الرقابة السيا سية - تتحقق الرقابة السياسية عندما تقوم سلطة سياسية بممارسة الرقابة على اعمال الادارة العامة ، ومن ثم تعد الرقابة سياسية في هذه الحالة سواء من حيث السلطة التي تقوم بها او من حيث الاثار المترتبة عليها . والرقابة السياسية على التزام الادارة بالانظمة والقوانين والنصوص الدستورية..تكن رقابة شاملة ، فضلاً عن انها تتضمن رقابة المشروعية ورقابة الملائمة . وتتخذ الرقابة السياسية صوراً مختلفة فقد تتمثل بالرقابة البرلمانية التي تتولاها المجالس النيابية في الدول ، وقد تتمثل في رقابة الرأي العام التي ترصدها منظمات المجتمع المدني وسائل الاعلام المختلفة ، والنقابات المهنية والاتحادات والمجالس المحلية ، وكذلك الاحزاب السياسية . ومجلس المحافظة باعتباره السلطة التشريعية في المحافظة فانه يمارس دوره في الرقابة السياسية.

- الرقابة القضائية وهي وسيلة يستطيع الافراد بمقتضاها الالتجاء الى(القضاء) أي .المحاكم باختلاف انواعها ودرجاتها ووفق الاصول القانونية المقررة لانصافهم من عسف الادارة واخطائها ولتعويضهم عن الاضرار التي قد تنجم اثناء مباشرتها لاعمالها تاكيدا لمبدا المشروعة وضمانا لحقوقهم وحرياتهم . ورغم وظيفته الرقابية فانه ليس لمجلس المحافظة سلطات قضائية ، الا ان والوظيفة الادارية المحلية التي يمارسها تخضع لرقابة القضاء ممثلا بمحكمة القضاء الاداري والمحكمة الاتحادية العليا.

- الرقابة الادارية سواء كانت تلقائية تراجع من خلالها الادارة اعمالها بنفسها بدون حاجة الى طلب او اعتراض او تظلم ، ورقابة بناءا على تظلم يقدمه صاحب الشأن للادارة – ذات مصدر القرار او رئيسه او الى لجنة تظلمات – أنظباط الدولــة...طالبا رفع الغبن والظلم أو الحيف عنه.ومن ثم فان الرقابة الادارية بكل اشكالها تمارس فيما يتعلق بالوظيفة الادارية العامــة .

ثانياً: يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب.

يضمن الدستور بالمادة (١٢٢)الفقرة الخامسة.. ان مجالس المحافظات لاتخضع لرقابــة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة ولها مالية مستقلة .

في هــذا الصدى اجابت المحكمة الاتحادية العليا بكتابها المرقم ٣٨/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٧/٢٠ والذي جاء فيه " وجدت المحكمة الاتحادية العليا من خلال دراسة الطلب المقدم اليها.. بأن المادة /١٢٢/خامساً/ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او إشراف أية وزارة اوأية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة). ونصت المادة /٢/أولاً/من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية والجغرافية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) ونصت

في الفقرة /ثانياً/ منها (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) ونصت المادة (٤٥/أولاً) من القانون المذكور (تؤلف هيئة عُليا للتنسيق بين المحافظات العراقية .يرئسسها... رئيس مجلس الوزراء وتضم في عضويتها المحافظين وتختص بمهام النظر في شؤون المحافظات وادارتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها على كل الصعد وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات) ونصت المادة (٥٣) من القانون المذكور آنفاً على إلغاء قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته وقانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته وما ورد في قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية وأمر سلطات الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في (٦- نيسان – ٢٠٠٤) وتعديلاته والقوانين والقرارات والأنظمة التي تتعارض مع أحكام قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ابتداءً من تاريخ سريانه ، وأستناداً إلى النصوص القانونية المتقدمة تجد المحكمة الاتحادية العليا بأن المحافظات غير المرتبطة بإقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب وتتبع المقررات التي تصدر عن الهيئة المنصوص عليها في المادة (٤٥/أولاً) من قانون المحافظات" .

وعدم وجود السيطرة و الاشراف اراد به الدستور ان تعمل هذه المجالس بحرية و بالقدر الذي يلبي حاجات المحافظة ، اي انه مشروط ان تعمل هذه المجالس بحرص و موضوعية و مهنية و مسؤولية على تقديم احسن الاداء الاداري بما يحقق افضل الخدمات لآبناء المحافظة.ومجلس المحافظة – اضافة للمجالس المحلية – يخضع في ممارسته لاختصاصته السابقة لرقابة مجلس النواب، وذلك للاسباب التالية:

١- طالما انه يمثل السلطة التشريعيةالاتحادية والتشريعات الصادرة عنه اعلى واكثر قيمة - من حيث الهرم القانوني - من تلك التي تشرعها مجالس المحافظات والاخيرة لاتمارس الوظيفة التشريعية الا بشرط الاتفاق معها، وان اية مخالفة او تجاوز على حدود الاختصاص التشريعي الممنوح لمجلس النواب يؤدي ضمناً الى بطلان التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات.

٢- اذا نظرنا الى مجالس المحافظات باعتبار وظيفتها الاساس ، الوظيفة الادارية المحلية ، لوجدنا ان الاستقلال الذي تتمتع به منحة وتسامح من الحكومة الاتحادية ، ولكنه استقلال اصيل مصدره المشرع . غير ان هذا الاستقلال ليس مطلقا ، بل تمارسه هذه المجالس تحت اشراف مجلس النواب. واذا كانت مجالس المحافظات تتمتع - كما اسلفنا - باستقلالية تامة في مزاولة أعمالها ومهامها الإدارية والمالية في المحافظة، وهي غير خاضعة للحكومة الاتحادية ، اذ جاء في المادة ١٢٢ / خامسًا من الدستور " لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ماليةٌ مستقلة " لأنها منتخبة من قبل مواطني المحافظة، ولا تمارس الحكومة الاتحادي أية وصاية على مجالس المحافظات ، الا انها تخضع لرقابةمجلس النواب ، وان كان لا يحق لمجلس النواب الغاء قرارات مجلس المحافظة وانما له الحق في الاعتراض امام المحكمة الاتحادية العليا على قرارات مجلس المحافظة في حالة مخالفتها للدستور.ونصوصة والقوانين والانظمة الاتحادية .

٣- إن الاستقلالية التي منحها الدستور للمجالس هي من اجل إنجاح عملها وإعطاءها الحرية بالقدر الذي يسمح لها ان تلبي بة متطلبات المهام الادارية لاشباع حاجات مواطني المحافظة.ولكن هذا لا يعني ترك الباب مفتوحا دون محاسبة أو مراقبة في حالة مخالفة المجالس لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إدارية أو مالية تضربمواطني المحافظة، أي أنها لن تكون بمنأى عن المحاسبة القانونية أو الرقابية. اذ ان مثل هذه الرقابة تكون صمام أمان أمام تعسف المجالس في حالة حيادها عن الصواب والحاقها الاذى البين بمواطني المحافظة ومواردها بأية صورة كانت ، ولمثل هذه الرقابة اهداف عدة اهمها :

١- هدف سياسي يتمثل في تحقيق وصيانة وحدة الكيان السياسي للدولة .
٢- ضمان وحدة الاتجاه الاداري العام في جميع انحاء الدولة .
٣- ضمان حسن سير المرافق العامة التابعة للاشخاص المركزية.
٤- حماية مصالح مواطني الوحدة المحلية.
٥- حماية مصالح الغير.

وعلى اية حال فان الاستقلال الذي تتمتع بها مجالس المحافظات لايعني – بأي حال من الاحوال - ان مخالفة مجالس المحافظة لواجباتها او ارتكابها مخالفات ادارية أو مالية تضر مواطني المحافظة ستمروتمضي دون حساب ، وستكون بمنأى عن المسائلة القانونية او الشعبية، و بالتالي فأن مجالس المحافظات تخضع الى انواع متعددة من الرقابة ، بعضها نص عليه في قانون مجالس المحافظات والبعض الاخر يمكن الاستدلال عليه من القواعد العامة للقانون، وكما يأتي :

اولا - الرقابة القضائية على مجالس المحافظات:

و هي الرقابة التي تمارس على الاشخاص وعلى الافعال :

أ – الرقابة على اشخاص الادارة المحلية : اذ تمارس الرقابة على اعضاء مجالس المحافظات، سواء أكانت هذه الرقابة على القرارات الصادرة بانهاء عضويته في المجلس المحلي ، وهنا يكون الاختصاص في القرابة القضائية لمحكمة القضاء الاداري ، وفقا لما اشارت له المادة (٦ / ثالثا) او كانت الرقابة تنصب على الافعال التي يمارسها عضو المجلس والتي تعد جرائم في نظر القانون كجرائم الرشوة و الاختلاس و خيانة الامانة وغيرها.

ب- الرقابة على القرارات الصادرة عن المجلس : وهي تتمثل برقابة محكمة القضاء الاداري على صحة الاوامر او القرارات الادارية التي قد يصدرها المجلس، كأن يصدر مجلس المحافظة امراً ادارياً باستملاك قطعة ارض دون مراعاة احكام قانون الاستملاك، او يصدر مجلس المحافظة امراً ادارياً بفصل موظف دون سبب من القانون او دون التقيد بما اوجبه القانون من اجراءات تسبق الفصل كإجراء التحقيق الاصولي مع الموظف و وجود سبب موجب للفصل و غيرها.

ومحكمة القضاء الاداري في ممارستها لهذه الرقابة تستند الى نص لمادة (٧/ ثانيا) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، تختص بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والتعويض عنها، ويعتبر من اسباب الطعن بوجه خاص ما يلي :

١- ان يتضمن الامر او القرار خرقا او مخالفة للقانون او الانظمة والتعليمات.

٢- ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص او معيبا في شكله.

٣- ان يتضمن الامر او القرار خطأ في تطبيق القانون او الانظمةاو التعليمات او تفسيرها او فيه اساءة او تعسف في استعمال السلطة، ويعتبر من قبيل القرارات والاوامر رفض اوامتناع الموظفاو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام عن اتخاذ قرار اوامر كان من الواجب عليها اتخاذه.

وللطعن امام محكمة القضاء الاداري شروط اشارت لها المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل ، تتمثل في :

١- ان يكون محل الطعن قرارا اداريا صادر عن المجلس المحلي ، والقرار الاداري تصرف قانوني صادر بالارادة المنفردة للادارة – المجلس المحلي – بقصد احداث اثر في المراكز القانونية انشاءا او تعديل او الغاء .ويشترط في هذا القرار ان يكون مستوفيا لشروط عديدة اهمها ان يصدر عن سلطة ادارية وطنية وان يكون قرارا اداريا نهائيا اي الا يكون موقوغا على مصادقة جهة اخرى ، وعليه لايجوز الطعن في بعض الاعمال التي لايصح عليها وصف القرار الاداري كالاعمال التحضيريرة والتمهيدية والاعمال اللاحقة لصدور القرار والاجراءاتالداخلية .كما يشترط في القرار الايكون محصنا من الطعن بالالغاء والايكون هنالك طريق خاص للطعن فيه.

٢- شرط المصلحة ، وهي الفائدة اوالمنفعة التي يمكن ان يحصل عليها رافع الدعوى في حال اجابته لطلبه،وتشترط المحكمة في المصلحة توافر اوصاف معينة حتى يتم قبول دعوى الالغاء – الدعوى امام محكمة القضاء الاداري – وتتحدد هذه الاوصاف في ضرورة ان تكون هذه

المصلحة شخصية ومباشرة اي لاتقبل الدعوى من شخص لامصلحة له في الغاء القرار الاداري مهما كانت صلته برافع الدعوى من ناحية وان تتعلق بمصلحة ماديةاو ادبية من ناحية اخرى.

٣- شرط التظلم ، وهو احد الوسائل التي منحها المشرع للافراد للمطالبة بعدول الادارةعن قرار اتخذته بحقهم ، ويعد التظلم في العراق وجوبيا اي الزم المشرع تقديمه الى الجهة الادارية المختصة التي عليها ان تبت في التظلم وفقا للقانون خلال ثلاثين يومامن تاريخ تسجيل التظلم لديها، وعند عدم البت في التظلم او رفضه تقوم المحكمة بتسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني. (المادة ٧ / ثانيا – و من قانون مجلس شورى الدولة المعدل)

٤- شرط ميعاد الطعن ، حرصا من المشرع على استقرار الاوضاع الادارية والمراكز القانونية حدد مددا معينة يتوجب على الطاعنالالتزام بها ، وهذه المدد تعد من النظام العام لايجوز الاتفاق على مخالفتها ، ولايجوز ان يقبل الطعن بعد فواتها، اذ تصبح هذه القرارات حصينة على الالغاء، وعلى المحكمة ان تقضي بعدم قبول الدعوى من تلقاء نفسها اذا ما رفع اليها طعن في قرار اداري بعد فوات هذا الميعاد،

فضلاً عن رقابة قضاء المحكمة الاتحادية العليا التي قد تمارسه عندما يمارس مجلس المحافظة جانب من اختصاصاته و صلاحياته خاصة وان المحكمة تراقب الفصل في المنازعات المتعلقة بتفسيرنصوص الدستور، و تنازع الاختصاص القضائي الذي يمكن ان يحدث بين القضاء الاتحادي و محاكم المحافظة (م/١٣ من الدستور).

ثانيا . رقابة الهيئات المستقلة لعمل مجالس المحافظات:

نص الدستور العراقي على انشاء عدد من الهيئات المستقلة في الفصل الرابع منه ،مثل المفوضية العليا لحقوق الانسان ، والمفوضية المستقلة

للانتخابات، وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة وغيرها، كما انه اشار الى امكانية انشاء هيئات مستقلة اخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون (المادة ١٠٨ من الدستور)، تمارس البعض من هذه الهيئات المستقلة رقابتها على مجالس المحافظات من خلال رقابتها على امور الصرف العام و الحفاظ على المال العام من التلف و الضياع و التبذير و الفساد الاداري و المالي، كرقابة هيئة النزاهة و رقابة ديوان الرقابة .

ثالثا . الرقابة الشعبية على مجالس المحافظات:

لما كان النائب يمثل اولئك الذين انتخبوه ، فكذا عضو مجلس المحافظة يمثل ابناء المحافظة الذين انتخبوه ، بل حتى اولئك الذين لم ينتخبوه ، بمعنى اخر يجب ان يدرك عضو المجلس المحلي انه يستمد شرعيته من مواطني الوحدة الادارية الذين انتخبوه ، فهو لايعدو ان يكون وكيلا عنهم ممثلا لهم، عليه ورغم ان الدستور منع الرقابة و التبعية و الاشراف من الحكومة الاتحادية على مجالس المحافظات ، الا انه لايستطيع ان يمنع مواطني المحافظة من المرقابة على المجلس الذي انتخبوه، اذ من الطبيعي ان يمارس الناخب مجموعة من الوسائل التي يمكن ان يضغط بها على ممثليه في مجلس المحافظة مما يحقق ويلبي الحاجات العامة و يوفر الخدمات ويعالج الازمات داخل المحافظة، ومن اهم هذه الوسائل منظمات المجتمع المدني، و التظاهرات السلمية و الاعتصامات و الصحافة و الاعلام بجميع الصور و النقد المنظم و الموضوعي ، و أهم من ذلك يجب ان تكون في كل مجلس محافظة مكتب يستقبل طلبات و شكاوى المواطنين.

مما تقدم يمكن القول ان نص المادة (٢) بفقرتيه جاء معيبا وبحاجة الى اعادة نظر، سواء كان من حيث منح المجالس صلاحيات تشريعية او من حيث منع رقابة الحكومة الاتحاية على هذه المجالس لذا نرى تعديل المادة لتصبح بالشكل التالي :

المادة (٢) " مجلس المحافظة هو اعلى سلطة ادارية ضمن حدود المحافظة ولها الحق في ادارة شؤونها على وفق اللامركزية الادارية على وفق نصوص الدستور والقوانين الاتحادية" .

المادة (٣)

أولاً:

١- يتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرين مقعداً، يضاف إليها مقعد واحد لكل(٢٠٠٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد عن(٥٠٠٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة.
٢- يتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسين ألف نسمة.
٣- يتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرون ألف نسمة.
٤- أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس .

ثانياً: يتم اعتماد احدث الإحصائيات الرسمية لمعرفة عدد المقاعد التي يتم إضافتها إلى ما ورد في البند (أولاً) من هذه المادة.

وباستقراء نص المادة السالفة يتبين لنا ما يأتي:

١- بالنسبة للمقاعد الاصلية - حدد القانون عدد المقاعد المخصصة لكل من مجلس المحافظة وحددها بخمس وعشرين مقعدا لاية محافظة ،

ومجلس القضاء وحددها بعشرة مقاعد لاي قضاء ، ومجلس الناحية وحددها بسبع مقاعد ايا كانت الناحية وتتبع اي قضاء، وراعى المشرع في تحديد عدد المقاعد – وحسن فعل – نوع الوحدة الادارية ، فالمقاعد المحددة للمحافظة اكثر من تلك المحددة للقضاء باعتبارها وحدة ادارية اكبر ، وهكذا بالنسبة للقضاء والناحية. ومن ثم فكل المحافظات والاقضية والنواحي متساوية كل على حدة من حيث عدد الاعضاء الاصليين.

٢- بالنسبة للمقاعد الاضافية - راعى المشرع ايضا المساحة وعدد السكان في تحديدها، اذ من الطبيعي ان تكون المحافظة اكبر من حيث المساحة واكثر من حيث عدد السكان من القضاء والاخير اكبر من الناحية. ولعل مما يترتب على ذلك تعدد واتساع في حجم الخدمات التي تلتزم هذه المجالس باشباعها بالنسبة لسكان الوحدة الادارية. ونعطي مثلا على آلية احتساب المقاعد الاضافية ، اذا كان عدد سكان المحافظة مليون وسبعمائة الف نسمة فيكون عدد مقاعها الاساسية ٢٥ مقعدا ، نستقطع اولا الحد الادنى الذي اشار له القانون وهو (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف نسمة – فالمشرع قال " .. لما زاد عن خمسمائة الف نسمة .." ، اي ان المحافظة التي يقل عدد سكانها او يساوي الخمسمائة الف نسمة ليس لديها مقاعد اضافية - فيكون المتبقي(١٢٠٠٠٠٠) مليون ومائتا الف نسمة تقسم على النسبة التي حددها المشرع اي مائتا الف نسمة فيكون عدد المقاعد الاضافية (٦) مقاعد ، ليصبح العدد الكلي لاعضاء مجلس المحافظة المذكورة(٣١) عضو.

٣- اشار القانون الى نوع الانتخاب ، وهو الانتخاب السري المباشر ، وحسب قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨. والمراد بالانتخاب السري ان تجري عملية اختيار المرشحين بصورة سرية بدون ضغط او اكراه، حيث لا يحق لأحد أن يطلع على كيفية إدلاء الناخب لصوته أو لمن أعطى صوته . اما المقصود بالانتخاب المباشر فانه يعني ان الناخب يقوم بنفسة بالاختيار ولا يجوز التوكيل او الانابة في الانتخاب.

٤- لغرض تحديد عدد المقاعد الاضافية – لان المقاعد الاصلية ثابتة ومتساوية لكل الوحدات الادارية المتشابهة – لابد من اعتماد احدث الاحصائيات الرسمية ، ولنا على هذا النص ايضاح وانتقاد ، ففيما يتعلق بالتوضيح يراد بالاحصاء التعداد العام للسكان وهو من الاختصاصات الحصرية ا للحكومة الاتحادية وفقا لاحكام المادة للمادة ١١٠ من الدستور، اما النقد فان مفردة الاحصاءات جاءت عامة ، تشمل كل انواع الاحصاءات السكانية منها وغيرها . علما ان المادة (١) من قانون التعداد العام للسكان والمساكن رقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٨ اوردت تعريفا للمعلومات الاحصائية جاء فيه " جميع الارقام والبيانات المتعلقة بالنواحي الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والصحية للسكان وتشمل بيانات التعليم والمستوى المعاشي والقومية والدين والسكن وبيانات اخرى "، لذا نعتقد ان من الافضل تعديل الفقرة ثانية من المادة محل الشرح ، وذلك باضافة كلمة (السكانية) الى الفقرة ثانيا من المادة لتقرأ " يتم اعتماد احدث الإحصائيات السكانية الرسمية..." ، وذلك توخيا للدقة.

المادة (٤)

تكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس، أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة لها.

لعل من اهم سمات الديمقراطية فكرة دورية الانتخابات ، والتي يقصد بها تطبيق القواعد والإجراءات الانتخابية ذاتها – والمحددة مسبقاً - على جميع الناخبين والمرشحين بشكل دوري ومنتظم وغير متحيز لفئة أو جماعة معينة. ويستند هذا المبدأ – كما اسلفنا - إلى احدى السمات الرئيسية للديمقراطية وهي أن تقلد المناصب السياسية تُحدد زمنياً بفترات محددة، فالمسؤولون المنتخبون لا يُنتخبون مدى الحياة في الديمقراطيات المعاصرة، وكذا إلى قاعدة أن محاسبة الحكام ومساءلتهم تقتضي أن يتم الاحتكام إلى الناخبين بشكل دوري ومنتظم بغرض الوقوف على آرائهم في شأن السياسيين المنتخبين للمناصب السياسية والبرامج والسياسات المختلفة. ويعني ما تقدم أن الحكام في الديمقراطيات المعاصرة لا يمتلكون الحق في تأجيل أو إلغاء انتخابات محددة سلفاً، كما أنه لا يمكن لهم مد فترة تقلدهم المناصب السياسية.

ولم يخرج المشرع العراقي عن هذا الاطار ، اذ انه ولضمان الدورية والتغيير حدد مدة الدورة الانتخابية للمجالس المحلية باربع سنوات تبدأ من اول جلسة للمجلس المحلي ، وهي مدة كافية برأينا ليتسنى للحكومات المحلية انجاز مشاريع وخطط تنموية وتنفيذ ما جاء بخططها الستراتيجية.

الفصل الاول
شروط العضوية وانتهاءها
الفرع الاول ـ شروط العضوية

المادة (٥)

يشترط في المرشح لعضوية المجالس تحقق الشروط الآتية:

أولاً: أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح.

لعل اهم شروط الترشيح ، لضمان الجدية والحرص على تحقيق المصالح المحلية ، ان يكون المرشح عراقيا من جهة وان يكون كامل الاهلية من جهة ثانية ، وبالتفصيل التالي :

أ- ان يكون عراقيا : تعد الجنسية رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة وبها يتحقق الانتمـاء والولاء . ويعد اقتصار ممارسة الحق في الانتخاب والترشيح على المتمتعين بجنسية الدولة من المبادئ المستقرة لدى أغلب الدول.وقد نصت المادة (١٨/ ثانيا) من الدستور على " يعد عراقيا كل من ولد لاب عراقي او لام عراقية ، وينظم ذلك بقانون " وعليه فقد صدر قانون الجنسية رقم٢٦ لسنة ٢٠٠٦ لينظم في المواد ١- ٦ منه احكام الجنسية العراقية ، والعراقي وفقا لهذا القانون هو:

١- كل من حصل على الجنسية العراقية بموجب أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٤٢) لسنة ١٩٢٤ الملغى وقانون الجنسية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٦٣ وقانون منح الجنسية العراقية للعرب رقم (٥) لسنة ١٩٧٥ وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل (الخاصة بمنح الجنسية العراقية). (م٢ من قانون الجنسية)

٢- يعتبر عراقيا كل من :

- من ولد لأب عراقي أو لام عراقية.(م ٣ من قانون الجنسية)
- من ولد في العراق من أبوين مجهولين ويعتبر اللقيط الذي يعثر عليه في العراق مولوداً فيه ما لم يقم الدليل على خلاف ذلك. (م ٣ من قانون الجنسية)
- من ولد خارج العراق من أم عراقية وأب مجهول أو لا جنسية له عراقي الجنسية إذا اختارها خلال سنة من تاريخ بلوغه سن الرشد إلا إذا حالت الظروف.دون ذالك.. ومقترنة بموافقة الوزير المختص. (م ٤ من قانون الجنسية)
- من ولد في العراق وبلغ سن الرشد فيه من أب غير عراقي مولود فيه أيضا وكان مقيما فيه بصورة معتادة عند ولادة ولده، بشرط أن يقدم الولد طلبا بمنحه الجنسية العراقية. وبموافقة الوزير المختص ايضا . (م٥ من قانون الجنسية)

والملاحظ ان المشرع منح للوزير سلطة تقديرية في منح الجنسية في حالتي ان يكون طالبها من ام عراقية واب مجهول او لاجنسية له ، والحالة الثانية اذا ولد في العراق وبلغ سن الرشد فيه ، هو وابوه من قبل . ويعد عراقيا بالإضافة الى من اكتسب الجنسية العراقية وفقا للقانون.

ب- ان يكون كامل الاهلية واتم الثلاثين من العمر، ويقصد بكمال الأهلية، كل شخص اتم الثامنة عشرة من عمره ، ولم يعترضه اي عارض مرضي اوعاهة جسانية او بدنية اوعقلية ، اي أن المرشح.. لا يعاني من أحدى العاهات العقلية، كالجنون أو العته او السفه او الغفلة ، أو..لا . يكون محجوراً عليه، وفقا لاحكام القانون المدني العراقي.أما شرط العمر الوارد في هذه المادة،فنرى انه سن مناسب كي يكون المرشح مدركا

لاهمية المهام التي ستناط به ، مقدرا لاهمية دوره في الوحدة المحلية والعبئ الملقى على عاتقه من مواطني الوحدة الادارية الذين قاموا بانتخابه. فالسلطات العديدة التي تناط بأعضاءمجا لس.المحافظات..والاقضية..والنواحـي مما يتطلب منهم تحفيز الذات وتطويرالقدرات ورفع الكفاءات..بما يمكنهم من بسط ارادة التعاطي السليم مع المهام والصلاحيات وتحديد المسؤوليات التي منحت لهم دستورياً.. وقانونياً مانحة اياهم حرية اتخاذ القرارات وفقاً لظوابط .الصلاحيات ..وتحديد المسؤوليات.ووسائلها وشفافيتها ....

ثانياً: أن يكون حاصلاً على الشهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها.

يترتب على العضوية في المجالس المحلية ممارسة العديد من الاختصاصات والمهام كالقيام بمهام التشريع والرقابة – وفقا لنص المادة ٢ من القانون – والمهام الادارية والمالية العديدة ، ولعل كل ذلك يستلزم أن يكون المرشح مؤهلا من الناحية العلمية للقيام بهذه الواجبات، لأن القول بغير ذلك يفضي إلى ضعف لا يستهان به في مستوى الأداء المحلي، وانعدام الثقة بالجهازالاداري ككل . وقد اشترط القانون حصول المرشح على شهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها . ورغم ان التفات المشرع لشرط المؤهل العلمي – حتى وان كان متوسطا – مما يحسب له ، على افتراض ما توفره شهادة الدراسة الاعدادية من قدر معقول من الثقافة العامة – ان لم نقل حدا ادنى مقارنة بالمهام التي يمارسها عضو المجلس المحلي- والقدرة على مسايرة التطورات العلمية ، لكن ومع ما مرت به البلاد من احداث خلال السنوات الاخيرة ادت الى تدني في المستوى العلمي ، لذا فاننا ندعو المشرع الى الارتفاع بالحد الادنى من المؤهل العلمي للمرشحين لضمان وصول اصحاب الكفاءة العلمية والعملية.

ثالثاً: أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجنايةٍ أو جنحة مخلة بالش رف.

ويطلق على هذا الشرط بشرط الأهلية الأدبية والذي مؤداه تضمين القوانين المنظمة لحق الترشيح لأحكام تقضي بحرمان بعض الطوائف من الترشيح فضلا عن اشتراطها استيفاء المرشح لأوصاف معنوية تتعلق بسلوكه وسمعته.وهذا الشرط ينشطرالى فرعين هما :

١- حسن السيرة والسمعة والسلوك.

اذ يشترط في المرشح لعضوية المجلس المحلي ان يكون حسن السمعة والسيرة والسلوك – وقدتكرر هذا الشرط في الدستور العراقي وفي قانون الانتخابات وقانون انتخابات مجالس المحافظات – والعبارة الوارد مرنةوغير محددة وتتسم بالمطاطية ، فما هي المعايير المتبعة في اثبات هذه الاوصاف ونفيها؟ ومن هي الجهة المختصة بتقرير وودها من عدمه؟ اليس في اطلاق هذه الاوصاف خطر ان تتحول العملي الانتخابية الى عملية انتقائية ، يتم ادراج اسم فلان واستبعاد اسم الاخر بناءا على بواعث سياسية غير معلنة او اهواء ومصالح سياسية ..؟

ومن الجدير بالذكر ان التشريعات المقارنة تختلف في مدى هذه الاهلية الادبية فبعضها يشترط في المرشح الا يكون ممن فرضت الحراسة على امواله بحكم قضائي ، او مفصولا من العمل في الدولة والقطاع العام لاسباب مخلة بالشرف ، او محكوما عليه بالافلاس او محجورا عليه ولم يرفع الحجر عنه وغيرها من الشروط.

٢- عدم المحكومية .

لم يضع المشرع معياراً محدداً للجريمة المخلة بالشرف وتقدير مساس الجريمة بالشرف يستهدي فيه بما درج عليه ضمير الجماعة وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في تعريفها للجرائم المخلة بالشرف بأنها هي تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع مع الأخذ في الاعتبار نوع الجريمة والظروف التي تم ارتكابها فيها والأفعال المكونة لها ومدى كشفها عن التأثر بالشهوات والنزوات وسوء السيرة .وفي حكم آخر قضت بأن العمل المزري للشرف يتصل بالمقومات الأساسية للقيم العليا في الإنسان كعرضه وأمانته .

وقد استقر مجلس الدولة في تحديده للجرائم المخلة بالشرف بأنها التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع تفقد مرتكبها الثقة أو الاعتبار أو الكرامة وفقا للمتعارف عليه في المجتمع من قيم وأخلاق وآداب بما لا يكون معه الشخص أهلا لتولي المناصب العامة،اي انه لا يؤتمن معها على المصلحة العامة خشية أن يضحي بها في سبيل مصالحه الخاصة ،مع الأخذ في الاعتبار ظروف كل حالة على حده وبحسب الظروف والملابسات التي تحيط بالجريمة والباعث على ارتكابها.

ومن امثلة الجرائم المخلة بالشرف السرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض وفقا لاحكام المادة ٢١ / ١ - أ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

رابعـاً: أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيما فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته فيها لإغراض التغيير الديمغرافي.

شرط الترشيح الاخر ان يكون المرشح من ابناء المحافظة، وهو يعد كذلك في حالتين :

١- اذا كان المرشح مسجل في سجل الاحوال المدنية لتلك المحافظة.

٢- اذا كان المرشح مقيما فيها ، واشترط المشرع في هذه الاقامة الشروط التالية :

- ان تكون الاقامة مستمرة.
- ان تستمر مدة لاتقل عن عشر سنوات متواصلة.
- الا تكون الاقامة لاغراض التغيير الديموغرافي . و الديموغرافية لفظ يوناني الأصل مؤلف من شقين هما ديمو ويعني الشعب أو السكان، وغراف ويعني الوصف، وبهذا يصبح المعنى الحرفي الكلي لهذا المصطلح وصف السكان أو الدراسة الوصفية لهم، فهي دراسة عددية للسكان وتحركاتهم العامة وظروفهم الطبيعية وأحوالهم المدنية وصفاتهم العقلية والأخلاقية.

ويشير مفهوم التغير الاجتماعي إلى التحولات التي تطرأ على بناء أي مجتمع خلال مدى زمني معين ما يعني وجود قوى اجتماعية تسهم في حدوث التغير في اتجاه معين و بدرجات متفاوتة الشدة و هو قد يطاول بناء المجتمع بأسره كما هو التوارث كما قد ينحصر في نظام اجتماعي معين كالأسرة و السياسة و الدين .فهو تغيير في البناء الاجتماعي مثل حجم المجتمع و تركيب القوة فيه و التوازن بين الأجزاء أو نمط التنظيم.

وعلى اية حال فان مفهوم الاقامة هذا عليه بعض الملاحظات :

١- ان مصطلح اقامة يستخدم مع الاجنبي وليس مع مواطني الدولة ، لذا نعتقد ان المشرع لم يكن موفقا في استخدام هذا المصطلح.

٢- ان هذه الفقرة تتعارض جملة وتفصيلا مع المادة ٢٠ الدستور العراقي التي كفلت حرية ممارسة الحقوق السياسية بالنص " للمواطن رجالاً ونساء حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع في الحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح ... " ، ذلك ان حرمان المواطن المقيم في محافظةاخرى من حق الترشيح بسبب اختياره السكن في محافظة اخرى يعد حرمانا له من التمتع بالحقوق السياسية.

٣- تثير مثل هذه الفقرة العديد من الاشكالات مثل ، ما الحكم فيما لو كان المرشح مسجل في سجل الاحوال المدنية في محافظة ما ومقيما في محافظة اخرى مدة تزيد على عشرة سنوات؟ فهل يحقله الترشيح في كليهما ام في اي منهما ؟ ماذا لو ان المرشح مقيم في محافظة ما مدة تقل ببضعة اشهر عن العشر سنوات؟ وماذا عن الوضع الامني الذي دفع بالالاف للسكنى في محافظات غير محافظاتهم ، هل تزول عنهم صفة المواطنة التي تتيح لهم التمتع بالحقوق السياسية؟

لكل ما تقدم نقترح تعديل نص الفقرة اعلاه لتكون بالشكل التالي " ان يكون من سكنة المحافظة ولم يكن سكناه فيها لاغراض التغيير الديموغرافي "

خامساً: أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه.

ويعد هذا الشرط من بين الشروط الخاصة للترشيح ، والتي لاتعدو ان تكون مجموعة من الأحكام التي يقتصر أثرها على فئات محددة من المواطنين الذين يزاولون وظائف معينة ، حيث لا يجوز لهم ، ولا تهدف هذه الشروط إلى التحقق من كفاءة المرشح للقيام بواجباته المستقبلية ، وإنما تهدف إلى إبعاد نفوذ وتأثير الموظفين المنضوين تحت لواء هذه الفئات عن جمهور الناخبين فضلا عن ضمان حياد اعضاء المجالس المحلية واستقلالهم في مواجهة السلطات العامة في الدولة. وتختلف التشريعات فيمن يحظر عليه الترشيح ، فقد منعت بعض التشريعات اعضاء كا من الهيئات القضائية و القوات المسلحة والشرطة والمخابرات واعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي ...

سادساً: أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون أخر يحل محله.

ويعد هذا الشرط مثالا حيا على ما شهده العراق من احداث مؤلمة في مرحلة حكم حزب البعث المنحل ، مما ترك اثاره على الكثير من التشريعات الحديثة ، ومن ثم فقد اشار القانون الى الا يكون المرشح مشمولا باحكام قانون اجتثاث البعث اواي قانون اخر يحل محله، فاذا ما انتهى هذا القانون ولم يشرع قانون اخر بدلا منه انتهى العمل بهذا الشرط. ونعتقد ان هذا الشرط يشكل قيدا واضحا على حرية الترشيح ، ويفسح المجال الواسع لاجتهادات القائمين على إدارة عملية الترشيح ، ويفضل أن يترك للسلطة القضائية أمر تقدير واثبات أو نفي هذه الأوصاف عن المرشح لعضوية المجلس المحلي.

سابعاً: أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي.

يعد الفساد الاداري من اهم افرازات العصر الجديد ، ومن المنطقي الا يكون لمن تحوم حوله شبهة الفساد الاداري ان يترشح لعضوية المجالس المحلية ، ونعتقد ان المشرع قد احسن صنعا بأن ترك امر تحديد الاثراء غير المشروع على حساب الوطن والمال العام للقضاء ، اي ان يصدر من القضاء حكم قضائي بات ، اي الحكم الصادر من المحاكم المختصة وفقا للقوانين العراقية والذي اكتسب الدرجة القطعية اي(لا يجوز الاعتراض عليه)، يحدد الثراء غير المشروع للمرشح، لان في ذلك ضمانة للافراد بان يصدرالحكم من جهة محايدة ونزيهة.

الفرع الثاني ـ انتهاء العضوية

ملاحظة / تم اجراء تغير على هذه المادة انظر اسفل المادة

المادة (٦) (النص السابق)

أولاً: تنتهي العضوية بانتهاء مدة الدورة الانتخابية أو في الحالات الآتية:

وفاة العضو أو إصابته بعاهة مستديمة أو بعجز أو مرض خطير يمنعه من الاستمرار في عمله بناءاً على قرار صادر من لجنة طبية مختصة.

أ- لعضو المجلس أو المجالس المحلية أن يقدم استقالته تحريرياً إلى رئيس المجلس المعني الذي يقوم بدوره بعرضها في أول جلسة تالية لغرض البت فيها.

ب- تعد الاستقالة مقبولة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس أو في حالة إصرار العضو مقدم الاستقالة حتى وان تم رفضها من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة.

يعد العضو مُقالاً إذا تخلف عن الحضور أربع جلسات متتالية أو غاب (١/٤) ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة أربعة أشهر دون عذر مشروع، يدعو المجلس العضو لغرض الاستماع إلى أقواله في جلسة تعقد بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تبليغه بموعدها ويعد العضو مقالا بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجالس.

للمجلس إنهاء العضوية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في المادة (٧) / فقرة (٨) من هذا القانون .

عند فقدان العضو لشرط من شروط العضوية.

ثانياً: يكون التعويض عند انتهاء عضوية العضو وتحقق إحدى الحالات المنصوص عليها في هذه المادة من القائمة نفسها، إذا كانت الانتخابات بموجب نظام القوائم أو ممن أتى بأكثر عدد من الأصوات طبقاً للنظام الانتخابي المعمول به.

ثالثاً: لعضو المجلس الطعن بقرار انهاء عضويته لدى محكمة القضاء الاداري خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ تبلغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ استلامها الطعن ويكون قرارها باتا

رابعاً: تسري أحكام انتهاء العضوية الواردة في هذه المادة على المجالس المحلية.

ملاحظة ملاحظة / تعديل المادة (٦) بالصورة التالية

مادة (٦)

يلغى نص البند (ثالثا) بموجب المادة (١) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، رقمه (١٥) صادر بتاريخ ٢٠١٠ ، واستبدلت بالنص التالي

اولاً: تنتهي العضوية بانتهاء مدة الدورة الانتخابية أو في الحالات الآتية

١- وفاة العضو أو إصابته بعاهة مستديمة أو بعجز أو مرض خطير يمنعه من الاستمرار في عمله بناءا على قرارصادر من لجنة طبية مختصة .

٢ —

ا — لعضو المجلس أو المجالس المحلية أن يقدم استقالته تحريريا إلى رئيس المجلس المعني الذي يقوم بدوره بعرضها في أول جلسة تالية لغرض البت فيها .

ب — تعد الاستقالة مقبولة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس او في حالة إصرار العضو مقدم الاستقالة حتى وان تم رفضها من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة .

٣- يعد العضو مقالا إذا تخلف عن الحضور أربع جلسات متتالية او غاب١/٤ ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة أربعة أشهر ، دون عذر مشروع، يدعو المجلس العضو لغرض الاستماع إلى أقواله في جلسة تعقد بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تبليغه بموعدها ويعد العضو مقالا بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس .

٤- للمجلس إنهاء العضوية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في المادة (٧) فقرة (٨) من هذا القانون

٥- عند فقدان العضو لشرط من شروط العضوية .

ثانيا : يكون التعويض عند انتهاء عضوية العضو وتحقق إحدى الحالات المنصوص عليها في هذه المادة من القائمة نفسها ، إذا كانت الانتخابات بموجب نظام القوائم او ممن أتى بأكثر عدد من الأصوات طبقا للنظام الانتخابي المعمول به .

ثالثاً: لعضو المجلس الطعن بقرار إنهاء عضويته لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به، وتبث المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن ويكون قرارها باتا.

رابعا : تسري أحكام انتهاء العضوية الواردة في هذه المادة على المجالس المحلية.

لما كان دوام الحال من المحال ، فان العضوية في المجالس المحلية ليست مؤبدة ، بل انها تنتهي اما بطريق عادي او بطريق استثنائي ، وسوف نتناول هذه الطرق فيما يلي :

١- الطريق الطبيعي لانتهاء العضوية ، ويشمل :

- انتهاء مدة الدورة الانتخابية - فاذا ما انتهت الدورة الانتخابية والتي امدها اربع سنوات، دون ان يجدد انتخاب هذا العضولدورة انتخابية ثانية ، انقطعت صلته بالمجلس وانتهت عضويته فيه.

- الوفاة – اذ تنتهي وفقا للفقرة الاولى من هذه المادة العضوية في مجالس المحافظات في حالتي الوفاة ، والاصابة بعاهة مستديمة او بعجز اومرض خطير، واشترط في الحالة الاخيرة ان تكون العاهة او المرض من النوع الذي لايستطيع معه العضو الاستمرار في اداء عمله ، وان يكون ذلك موثقا بقرار من لجنةطبية مختصة.

٢- الطرق الاستثنائية لانتهاء العضوية ، وتشمل :

- الاستقالة – نشير ابتداءا الى ان التحاق المواطن بالوظيفة العامة يتم بمحض ارادته إذ لم يرد في قوانين الخدمة نص الزامي بذلك حتى ان التعليمات التي كانت تلزم خريجو الجامعات بالانتظام في أداء خدمة تعادل مدة دراسته قد تم ايقاف العمل بها ، وهذا التوجه يهدف لاعطاء المواطن حرية اختيار العمل الذي يرغبه، وتشجيعه للمساهمة في خدمة بلاده ومجتمعه سواء أكانت هذه الخدمة في مجال العمل الحكومي أم في مجال القطاع الأهلي فالنتيجة النهائية هي خدمة البلاد .

وإذا كان التحاق المواطن بالوظيفة العامة يتم حسب ما اسلفنا فإنه لا يوجد ما يلزم بالاستمرار فيها عند رغبته ترك الخدمة لسبب خاص به ويقوم بتقديم استقالته، والاخيرة طلب مكتوب يقدمه الموظف الى رئيسه المباشر معلنا رغبته في ترك الخدمة ولا تنتهي خدمة الموظف إلا بصدور قرار بقبول استقالته أو بمضي مدة معينة تحددها القوانين من تاريخ تقديم الطلب، ويجوز خلال هذه الفترة اخطار الموظف بارجاء قبول استقالته إذا قضت بذلك مصلحة العمل .

هذا وتتصف اجراءات الاستقالة بالمرونة وذلك للأسباب التالية:

أ - كون الموظف التحق بالخدمة باختياره فمن حقه تركها وفقا للاجراءات النظامية باختياره أيضا.

ب - أن خدمة المواطن في أي مجال مشروع ستساهم في خدمة البلاد ومواطنيه سواء أكانت هذه الخدمة في القطاع الحكومي أم القطاع الأهلي وان المواطن ينبغي أن يساهم بعطائه في كلا القطاعين.

ج - توافر البدائل لشغل وظائف الموظفين المستقلين سواء بالخريجين الجدد أم عن طريق ترقية الموظفين المجدين أو شغلها بعناصر جديدة من خارج الجهة عن طريق النقل ونحوه.

د - إن رفض طلب الموظف ترك الخدمة سيترتب عليه في الغالب انخفاض انتاجيته وعطائه لذا فقد يكون من الأفضل المحافظة على هذا العطاء حتى خارج الوظيفة الحكومية.

وفي مجال بحثنا يراد بالاستقالة قيام عضو المجلس المحلي بتقديم طلب لإنهاء عضويته بالمجلس بملء إرادته على وفق الخطوات الآتية:

- ان يقدم طلب الاستقالة تحريريا.
- يقدم الطلب الى رئيس المجلس المحلي الذي ينتمي اليه العضو ويرغب بانهاء ارتباطه به ، سواء أكان مجلس محافظة او مجلس قضاء او مجلس ناحية.وعلى رئيسالمجلس عرض الطلب على المجلس في اول جلسة تتلو الجلسة التي قدم فيها الطلب .
- البت في الاستقالة – تعد الاستقالة مقبولة وتنتهي الرابطة بين العضو والمجلس في حالة من الحالتين الاتيتين:
  - موافقة المجلس عليها بالاغلبية المطلقة .
  - اصرار العضو على الاستقالة رغم رفضها من قبل المجلس، حتى وان كان هذا الرفض بالاغلبية المطلقة .
- الاقالة - اجراء يتخذه المجلس بارادته - ودون طلب او رغبة من العضو- بانهاء عضوية احد اعضائه، وبالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه اذا تحقق احد الاسباب التالية :

اولا- الاقالة بسبب الغياب:

- إذا تخلف عن الحضور أربعة جلسات متتالية بدون عذر مشروع.

- اذا غاب (١/٤) ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة أربعة أشهر، اذا كان تغيبه عن الحضور دون عذر مشروع ، وترك المشرع للمجلس سلطة تقديرية في تحديد الاعذار المشروعة. علما ان الغياب يشمل الجلسات الاعتيادية والطارئة في دون تحديد لنوعها.

والاقالة هنا تتم وفقا للاجراءات التالية :

- تبليغ العضو ودعوته للحضور امام المجلس لغرض الاستماع إلى أقواله.

- تعقد جلسة الاستماع بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تبليغ العضو بموعدها.

- يتخذ قرار الاقالة بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجالس.

ثانيا – الاقالة بسبب تحقق احد الاسباب التي اشارت لها المادة (٧/

ثامنا) من هذا القانون ، وتشمل الاسباب التالية:

- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي
- التسبب في هدر المال العام
- فقدان احد شروط العضوية
- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية

واخيرا لابد من الاشارة الى اثار الاقالة ،والتي تتمثل في :

١- الاقالة – وحسب ما بينا سالفا – تعد عقوبة ، فاذا ما اقيل العضو فان من اثر هذه الاقالة حرمانه من كل الحقوق ومن ضمنها الحقوق التقاعدية مهما كانت مدة خدمته في المجلس.

٢- بخلو مقعد العضو المقال لابد من تعويضه بعضو جديد لاكتمال النصاب المطلوب في المجلس، والتعويض يكون بطبيعة الحال من القائمة نفسها التي كان العضو المقال ينتمي اليها ، إذا كانت الانتخابات بموجب نظام القوائم أو ممن أتى بأكثر عدد من الأصوات طبقاً للنظام الانتخابي المعمول به.

٣- تمارس محكمة القضاء الاداري رقابتها على قرارات الاقالة ، وذلك وفقا للاجراءات التي تم الاشارة اليها قبلا، اذ بعد ان يتظلم العضو من قرار المجلس بأقالته ، يحق له يقيم الدعوى امام محكمة القضاء الاداري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبلغه به وفقا لتعديل قانون المحافظات رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠، على ان تبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ استلامها الطعن ويكون قرارها باتا.

الفصل الثاني
اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية
الفرع الأول ـ اختصاصات مجلس المحافظة

ملاحظة / تم اجراء تغير على هذه المادة انظر اسفل المادة

المادة (٧) (النص السابق)

يختص مجلس المحافظة بما يلي:

أولاً: انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سنا.

ثانياً: إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة بناءا على طلب ثلث الأعضاء.

ثالثاً:إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

رابعاً: رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة .

خامساً:

إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة.

المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ، وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية.

سادساً: الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.

سابعاً:

انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد أول جلسة له.

إذا لم يحصل أي من المرشحِين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

ثامناً:

استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءا على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستندا على احد الأسباب الحصرية الآتية:

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

ج- فقدان احد شروط العضوية.

د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.

لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءاً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه.

يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون.

للمحافظ ان يطعن بقرار الاقالة لدى محكمة القضاء الاداري خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ تبلغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ استلامها الطعن ،وعليه ان يقوم بتصريف اعمال المحافظة خلالها.

يقوم مجلس المحافظة بعد انتهاء مدة الطعن المشار اليها في الفقرة (٤) اعلاه او المصاقة عليه من قبل المحكمة المختصة ، بانتخاب محافظ جديد خلال مدة لاتتجاوز (١٥) خمسة عشر يوما.

تاسعاً:

المصادقة على ترشيح ثلاثة أشخاص لإشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبناءاً على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم.

إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءا على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناءا على اقتراح من المحافظ ولمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استنادا للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة.

عاشراً: المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية.

احد عشر :المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءاً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.

ثاني عشر: إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس.

ثالث عشر: اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الإرث التاريخي والحضاري لها.

رابع عشر: إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ أول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة.

خامس عشر: تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.

سادس عشر: المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.

سابع عشر :ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة.

ملاحظة ملاحظة

ملاحظة ملاحظة / تعديل المادة (٦) بالصورة التالية

المادة (٧)

يلغى البندان (٤و٥ من الفقرة ثامنا)بموجب المادة (٢) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، رقمه (١٥) صادر بتاريخ ٢٠١٠ ، واستبدلت بالنص التالي

يختص مجلس المحافظة بما يلي :

اولاً : انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في اول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سنا.

ثانيا : إقالة رئيس المجلس او نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة بناءا على طلب ثلث الأعضاء.

ثالثا : إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

رابعا : رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.

خامسا :

١ - إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة .

٢ - 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 .

سادسا : الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي. سابعا :

١- انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد اول جلسة له .

٢- إذا لم يحصل إي 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 .

ثامنا : – استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءا على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستندا على احد الأسباب الحصرية الآتية :

ا – عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب – التسبب في هدر المال العام .

ج – فقدان احد شروط العضوية.

هـ - الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية .

٢ - لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءا على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه .

٣- يعد المحافظ مقالا عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون .

٤- للمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ استلامها الطعن، وعليه أن يقوم بتصريف اعمل المحافظة خلالها

٥- يقوم مجلس المحافظة بعد انتهاء مدة الطعن المشار أليها في الفقرة (٤) أعلاه أو المصادقة عليه من قبل المحكمة المختصة، بانتخاب محافظ جديد خلال مدة لا تتجاوز (١٥) خمسة عشر يوما..

تاسعا :

١ – المصادقة على ترشيح ثلاثة أعضاء لأشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء
المجلس وبناءا على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم .

٢- إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءا على طلب خمس عدد أعضاء المجلس او بناءا على اقتراح من المحافظ ولمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استنادا للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة .

عاشرا : المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية .

احد عشر : المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضم حدود المحافظة بناءا على اقتراح المحافظ او ثلث أعضاء المجلس .

ثاني عشر : إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس .

ثالث عشر : اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الإرث التاريخي والحضاري لها .

رابع عشر : إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ اول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة .

خامس عشر : تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ، ورسم سياسته ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية

سادس عشر : المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول رفض التبرعات والهبات التي تحصلعليها المحافظة .

سابع عشر : ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة .

اختصاصات مجلس المحافظة :

قبل الولوج في هذا الموضوع لابد لنا اولا من ايضاح آلية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية . والحكومات المحلية او الاقاليم ، عليه و لتجنب المشاكل التي تثار حول تداخل الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات .الحكومات المحلية نتيجة ازدواج السلطات بينهما اتجهت الدساتير الاتحادية إلى اللجوء لواحدة من الطرق التالية لمنع تداخل الاختصاصات:

- يتم بموجب هذه الطريقة تحديد اختصاصات كل من الحكومة الاتحاد واختصاصات الحكومات المحلية أو الإقليم على سبيل الحصر في الدستور الاتحادي . يعاب على هذه الطريقة إن تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر للحكومة الاتحادية والحكومات المحلية لا يمكن أن يشمل جميع المسائل المستقبلية مهما تعمق الدستور في تفصيلها لأنه بتطور الحياة وتغير الظروف لابد أن تستجد مسائل لم يكن الدستور قد حددها سلفا الأمر الذي يصعب معه تحديد الجهة المختصة هل هي الحكومة الاتحادية أم الحكومات المحلية...

- يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الحكومات المحلية على سبيل الحصر ويترك ماعداها للحكومة الاتحادية وهذه الطريقة تحدد اختصاص الحكومات المحلية بينما تبقي الاختصاص العام للحكومة الاتحادية .ومن أمثلة الدول التي اتبعت هذه الطريقة الهند وكندا وفنزويلا.

- يحدد الدستور الاختصاصات الحصرية للجكومة الاتحادية ويترك ماعداها للحكومات المحلية . وفي هذه الطريقة يكون اختصاص الحكومة الاتحادية محددا بينما يكون اختصاص الحكومات المحلية مفتوحا وبمرور الزمن ستزداد صلاحياتها بينما تبقى صلاحيات الحكومة الاتحادية على حالها لان الاختصاص العام سيكون للحكومات المحلية . وعادة يتم اللجوء إلى هذه الطريقة في الاتحاد الذي يتكون من اندماج دول كانت مستقلة للمحافظة على استقلالها الداخلي بعد إن تخلت عن استقلالها الخارجي لصالح دولة الاتحاد. وكذلك يخضع إلى ظروف نشأة الاتحاد ورغبة الولايات في تغليب مظاهر الاستقلال على مظاهر الوحدة . ومن أمثلة الدول التي اتبعت هذه الطريقة هي الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي سابقا والأرجنتين وسويسرا وألمانيا والإمارات العربية المتحدة والعراق.

ومن ثم يمكن القول ان الاختصاصات في العراق موزعة بالشكل التالي :

اولا – الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية :

حددت المادة ١١٠ من الدستور العراقي الاختصاصات والمهام الادارية الحصرية للسلطات الاتحادية ، اي تلك التي تهم عموم الشعب وسائر انحاء الدولة ولا يختص بها جزء معين او محافظة معينة دون غيرها اي الادارة الشاملة لجميع انحاء البلاد لادارة الحكومة الاتحادية في العاصمة بغداد والتي تتمثل بما يلي:

١. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

٢. وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه.

٣. رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وادارته.

٤. تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.

٥. تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.

٦. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

٧. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

٨. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والاعراف الدولية.

٩. الاحصاء والتعداد العام للسكان.

ورغم النص على هذه الاختصاصات الحصرية ،فان هذا لايعني عدم اشراك الحكومات المحلية.. او تغيب دورها في الاشتراك بممارسة هذه الوظائف الادارية، حيث ضمن الدستور بقاء دور المحافظات فعالاً ويمكن تلمس ذلك من خلال:

١. ضمان تمثيلها في السلطة التشريعية كما في تمثيل المحافظات في مجلس الاتحاد ، اذ اسلفنا ان السلطة التشريعية الاتحادية في العراق تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، الذي جاء النص عليه في المادة ٦٥ من الدستور "... يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ... "

٢. اشارت المادة ١٠٥ من الدستور الى تمثيل المحافظات في الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم التي تقع عليها مهمة المشاركة العادلة في أدارة مؤسسات الدولة الأتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية. اذ تتكون هذه الهيئة من ممثلي الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، على ان ينظم كل ذلك بقانون.

٣. تمثيل المحافظات في الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، والتي يتم تشكيلها من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها ، وتمارس هذه الهيئة المهام التالية:

- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.
- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفقا للنسب المقررة ، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها ، وفقا لما اشرته له المادة ١٢١ / ثالثاً من الدستور.

ثانيا – الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات:

حددت المادة ١١٤ من الدستور سبعة اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي :

١- إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومة الاقليم والمحافظات ..

٢- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها .

٣- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها .

٤- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .

٥- رسم السياسة الصحية العامة .

٦- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة.

٧- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها .

ثالثا – اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في اقليم :

بعد ان حدد الدستور اختصاصات الحكومة الاتحادية... ، وبين الاختصاصات المشتركة ، عاد ليترك كل ما سواها الى الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، اذ نصت المادة ١١٥ منه على " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم ، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، في حالة الخلاف بينهما" . والملاحظ على هذا النص ما يأتي :

١- انه ساوى بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عندما منحها حق تشريع القوانين وأسند لها كل الاختصاصات العامة عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية – ولاحظنا ان للمحافظات دور في البعض منها - وهذا يعني إن الدستور منح المحافظات كل شروط اللامركزية السياسية التي مر ذكرها رغم ان المادة ١٢٢/ ثانيا من الدستور اكدت على اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية ، مما يعني إن الدستور وقع في خلط كبير بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية .

٢- إن الدستور حدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر بينما أبقى اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مفتوحة لاستقبال المزيد من الاختصاصات بمرور الزمن . وهذا يعني تمتع المحافظات بصلاحيات غير حصرية شانها شان الأقاليم وبالتالي فان هناك توسع في صلاحيات المحافظات خارج حدود الاختصاصات الحصرية للمحافظات المحددة في الشؤون الإدارية والمالية فقط. ومن شان هذا الارتباك بين النصين ان يجعل الإدارة في المحافظات واسعة في مواجهة الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية بما من شانه ان تمتد إلى نطاق الاختصاصات الفدرالية.

٣- منح الدستور المحافظات اختصاصات واسعة جدا ولم يكتف بذلك وإنما أفرط في توسيع هذه الاختصاصات عندما أعطى الأولوية لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما في غير الاختصاصات الحصرية . مما يعني من الناحية الفعلية إن الصلاحيات المشتركة في النهاية هي من اختصاص

الإقليم والمحافظة طالما إن الدستور أعطى الأولوية لقانون الإقليم والمحافظة وليس أمام السلطة الاتحادية إلا التسليم لقانون الإقليم والمحافظة في حالة إصرارهما على القوانين التي يشرعانها وهذا يؤكد الخلط الكبير الذي وقع فيه الدستور بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية الذي تبناه في المادة١٢٢ / ثانيا. لكن ننبه الى ان التفسير الضيق لنص المادة ١١٥ يحول دون شمول المحافظات بالاختصاصات المشتركة التي تشارك الأقاليم فيها السلطات الاتحادية. ويعود للمحكمة الاتحادية العليا امر تفسير هذه المادة بالمعنى الضيق أو بالمعنى الواسع فيما إذا عرض الموضوع عليها طبقاً للمادة ٩٣ / رابعاً من الدستور. ونشير اخير في هذا الصدد الى قرار للمحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٦/ اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٢/٤ فسرت فيه نص المادة ١١٥ من الدستور ، جاء فيه " من استقراء نص المادة (١١٥) من الدستور نجد ان الاولوية في التطبيق تكون لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الاقليم والمحافظة غير المنتظمة باقليم مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً او لاغياً للقانون الاتحادي " ، وقرارها المرقم ٢٥ / اتحادية /٢٠٠٨ في ٢٣ /٦/٢٠٠٨ الذي جاء فيه "ان صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٦١/أولا) و (١١٠) و(١١١) و(١١٤) و (١١٥) و(١٢٢/ثانياً) من الدستور . وان استقراء مضامين هذه المواد يشير إلى

صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الاولوية في التطبيق ، ذلك ان المجلس النيابي يختص حصراً ((بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة ، استناداً لاحكام المادة (٦١/أولا) من الدستور)). ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية إصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٠,١١١,١١٢,١١٣,١١٤) من الدستور . "

وقبل الخوض في اختصاصات مجالس المحافظات لابد من التاكيد على ان هذه الاختصاصات ليست حصرية ، مما يعني ان لمجلس المحافظة ان يمارس اي اختصاص ممنوح له بموجب الدستور العراقي او القوانين الاخرى ولم يتضمنه قانون المحافظات ، اذ ان هنالك بعض الاختصاصات التي ورد ذكرها في الدستور – مثلا – ولم ترد في قانون المحافظات ، مثل ما جاء بنص الماده (١٢١/ رابعا) من الدستور فيما يتعلق بتاسس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية ، كذلك ما اشارت له المادة (٢٨/ ثانيا) من الدستور فيما يتعلق باعفاء اصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب ، بما يكفل عدم المساسا بالحد الادنى اللازم للمعيشة ، وذلك في حال قيام مجلس المحافظة بفرض هذه الضريبة. ولكل ما تقدم يمكن تقسيم اختصاصات مجلس المحافظة الى الاختصاصات الاربع التالية:

١ـ الاختصاص الاداري:

تمارس مجالس المحافظات جوانب عديدة من الوظيفة الادارية منها مايتعلق برسم السياسة العامة للمحافظة ومنها ما يتعلق بتقديم الخدمات العامة فيها ، وكما سيأتي بيانه:

أ- اختصاصات تتعلق بالوظيفة العامة : وتتمثل هذه الاختصاصات في :

اولا – اختيار العاملين في بعض الوظائف ، لمجلس المحافظة اختيار بعض ممن سيتسنم مناصب هامة في المجلس والمحافظة ، وهم :

- **رئيس المجلس ونائبه. واشارت الى الالية المادة (٧/اولا) ويتم ذلك – كما اسلفنا - في اول جلسة يعقدها المجلس ، والتي يدعو لهاالمحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات على ان تنعقد هذه الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سنا ، ويصدر القرار بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.**

- **المحافظ ونائبيه . وذلك وفقا لما اختطته المادة (٧/ سابعا - ١)، ويتم انتخاب هؤلاء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وفي اول جلسة له على ان تعقد خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما، وفي حال لم يحصل اي 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 (م ٧/ سابعا - ٢)**

- **المحافظ الجديد بعد اقالة السابق. يقوم المجلس بانتخاب محافظ جديد وفقاً لذات الالية المتبعة في انتخاب المحافظ ونائبيه خلال مدة لاتتجاوز (١٥) يوما من انتهاء مدة الطعن بقرارالاقالة او صدور قرار**

المصادقة على قرار الاقالة من المحكمة المختصة، علما ان القانون كان يشترط انتخاب محافظ جديد في أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التصديق أو انتهاء مدة الطعن. (م ٧ – ثامنا – ٤)

- اصحاب المناصب العليا في المحافظة. ودور مجلس المحافظة ينحصر هنا في المصادقة على ثلاثة اشخاص من بين خمس يقوم المحافظ باقتراحهم ، اما بعد مصادقة المجلس على الترشيح فيرفع الامر الى الوزير المختص ليقوم بتعيين واحد منهم.(م ٧/ تاسعا – ١)

ثانيا – انهاء الرابطة الوظيفية ، لمجلس المحافظة انهاء الرابطة الوظيفية لبعض العاملين في المجلس ، وهم :

- رئيس مجلس المحافظة او نائبه – للمجلس إقالة رئيسه أو نائب الرئيس من مناصبهم، بناءا على طلب ثلث اعضاء المجلس وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق احد اسباب الاقالة التي سبق الاشارة اليها . (م ٧ –ثانيا)

- اصحاب المناصب العليا – لمجلس المحافظة إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة من مناصبهم بناءا على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناءا على اقتراح من المحافظ بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس ، عند تحقق احد اسباب اقالة رئيس مجلس المحافظة ، علما ان لمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استنادا لذات الاسباب. (م ٧ – تاسعا - ٢)، ولعل مما يجدر الاشارة اليه دور الوزير المختص في قرار الاعفاء، فما الحكم لو رفض الوزير قرار الاعفاء ونشب نزاع من ثم بين الوزير ومجلس المحافظة ؟ ومن

جهة اخرى ماذا لو رفض صاحب المنصب الذي تم اعفاؤه تنفيذ قرار الاعفاء؟ وللاجابة على الفرض الاول نقول : ان من الوزير والمجلس على حد سواء الارتفاع بالنزاع الى المحكمة الاتحادية العليا ، وفقا لاحكام المادة ٩٣/ رابعا من الدستور على اعتبار ان هذا النزاع يمثل نزاعا بين سلطة اتحادية (الوزير) واخرى محلية (مجلس المحافظة)

اما فيما يتعلق بالفرض الثاني ، فهنا نميز بين حالتين :

الاولى – اذا طعن صاحب المنصب المعفو بقرار الاعفاء قضائيا امام محكمة القضاء الاداري ، باعتبار نص المادة ١٠٠ من الدستور حظرت النص في القوانين على تحصين اي عمل اوقرارا اداري من الطعن ، وهنا يتم ايقاف التنفيذ لحين صدور الحكم.

الثاني – اذا لم يطعن المعفو بقرار الاعفاء الا انه امتنع عن تنفيذه فهنا يمكن اللجوء الى التنفيذ الجبري من قبل المحافظ وفقا للقواعد العامة.

ونشير اخيرا الى ان اقالة المحافظ لاتتم كما في الاختيار من قبل مجلس المحافظة ، بل اناط القانون بمجلس النواب اقالته (م ٧ / ثامنا) وباقتراح من رئيس الوزراء، وذلك لان المحافظ النتخب يمارس نوعين من المهام الاولى تنفيذ قرارات مجلس المحافظة والثانية تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية وفقا لاحكام المادة (٣١/ ثانيا وثالثا) من القانون وبما ان رئيس الوزراء هو اعلى موظف تنفيذي ويكون المحافظ في

جزء من اعماله تابعا لاشراف ورقابة رئيس الوزراء وبالتالي فله الحق في اقتراح اقالة المحافظ من قبل مجلس النواب .

وتكون هذه الاقالة اذا ما فقد احد شروط الترشيح التي نصت عليها المادة (٥) من القانون ، أواذا ارتكب احدى المخالفات التي نص عليها القانون ، والتي تعد سببا في اقالة رئيس المجلس كما اسلفنا ، ويتخذ قرار الاقالة بالاغلبية المطلقة لمجلس النواب. وقد اجاز المشرع اعتراض المحافظ على قرار الاقالة خلال (١٥) يوما من تاريخ تبلغه به امام محكمة القضاء الاداري ، وعلى الاخيرة البت في الطعن خلال (٣٠) يوما من تاريخا ستلامها له، واخيرا فان المحافظ يستمر بتصريف اعمال المحافظة في الفترة مابين اقتراح الاقالة والبت في الطعن.

ب- رسم السياسة العامة للمحافظة:

ويعد هذا الاختصاص من بين اهم اختصاصات مجلس المحافظة ، والتي تتمثل في التنسيق بين مجالس المحافظات والوزارات للنهوض بالواقع الخدمي والتنموي للمحافظة ، ويملك المجلس في هذا الصدد الاختصاصات التالية :

اولا - رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة .(م٧/ رابعا)

ثانيا - إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة.(م ٧/ خامسا – ١)، والموازنة الخاصة بالمجلس نقصد بها ذلك الجزء من الموازنة العامة للدولة الذي يبين نفقات وواردات المحافظة المعنية ، والموازنة العامة على نوعين تشغيلية واستثمارية ، اما النوع الاول فهو الذي يضم الرواتب ونفقات السلع والخدمات والتي

تستعمل لادامة العمل اليومي في اية إدارة، في حين يراد بالموازنة الاستثمارية النفقات التي تخصص للمشاريع الجديدة واعمال البنى التحتية بصورة عامة، ولسكوت القانون فان مجلس المحافظة يعد الموازنة الخاصة ببنديها التشغيلي والاستثماري.

ج – تقديم الخدمات العامة :

لعل تقديم الخدمات للوحدات المحلية على الوجه الافضل كان من بين اسباب تبني اللامركزية الادارية، ومن ثم يقع على عاتق مجالس المحافظات باعتبارها الممثل الرئيس لابناء المحافظة تقديم الخدمات العامة لمواطني المحافظة وادارة المرافق العامة بالتنسيق مع المركز (الوزارات) بما يكفل تقديم افضل الخدمات واسرعها ، ولمجلس المحافظة في سبيل ذلك الاختصاصات التالية:

اولا – المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية.(م ٧ / عاشرا) ويقصد بالتنسيق وجود نظام لتبادل المعلومات بين المستويات المختلفة للادارة ، بما يضمن العمل المشترك والمتزامن والمتناسق بين المحافظة و الحكومة المركزية ، من اجل تقدبم افضل خدمات للمواطن.

ثانيا ـ المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءاً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.(م ٧/ احد عشر) ، ولنا ان نتسائل هنا ، ماذا لو اعترض مجلس القضاء او الناحية

على قرار مجلس المحافظة المتعلق بالدمج او التغييرعلى القضاء او الناحية ؟ نعتقد ان من حق مجلس القضاء او مجلس الناحية وبالاستناد الى نص المادة ١٠٠ من الدستور الطعن بقرار الدمج او الاستحداث او التغيير امام محكمة القضاء الاداري .اضافة لما تقدم لمجلس المحافظة اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الإرث التاريخي والحضاري لها. (م ٧/ثالث عشر)

ثالثا - تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية. (م ٧ / خامس عشر) ، فاذا ما تعارضت تلك الخطط مع خطط التنمية الوطنية جاز رفع النزاع الى المحكمة الاتحادية العليا وفقا لنص المادة٩٣/ رابعا من الدستور ، باعتباره نزاعا بين سلطة مركزية واخرى محلية.

٢ـ الاختصاص التشريعي :

يمارس مجلس المحافظة جملة من الاختصاصات النشريعية نجملها فيما يلي:

اولا – إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات.

والحقيقة ان الاختصاص التشريعي يناط اساسا بما يطلق عليها بالسلطة التشريعية وهي أحد السلطات الثلاث التي تكون الدولة إلى جانب السلطتان التنفيذية والقضائية .وتتكون السلطة التشريعية عادة عن طريق الانتخاب ، لكن هذا لايمنع من ان تكون ممثلة احيانا بفرد واحد او بمجلس معين ، وتختلف تسميات هذا المجلس المنتخب من بلد إلى اخر، فقد يطلق عليها مجلس الامة او الشعب او الشورى ، وقد يطلق عليه البرلمان او الجمعية الوطنية أو المجلس الوطني او الكونغرس. ويقُصَد بالسلطة التشريعية، تلك

الهيئة التي لها حق إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الناس، داخل كيان الدولة ، وتتجه أنظمة الحكم ذات الطابع النيابي إلى إعطاء حق التشريع لمجلس النواب.ولايبتعد العراق عن هذه القاعدة اذ اشارت المادة ٦١/ اولا من الدستور الى اختصاص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية . ولكن ولما كان العراق يأخذ بالنظام الفيدرالي فان هذا النظام يقتضي ان تكون السلطات على مستويين أتحادي واقليمي ، ثم صدر قانون المحافظات مما جعلها ثلا ث مستويات ، أتحادي واقليمي ومحلي ، ومنح لكل منهما الاختصاص التشريعي لذا نرى من الضرورة بيان هذه المستويات قبل الايغال في بيان الاختصاص التشريعي لمجا لس المحافظات ، وكما يأتي :

- المستوى الاتحادي – وفيه تسن التشريعات ألاتحادية من قبل السلطة التشريعية .(مجلس النواب العراقي) لتنظيم الشؤون الاتحادية.

- المستوى الاقليمي – وفيه تسن التشريعات من قبل(المجلس الوطني) للاقليم – مثلا - لتنظيم شؤون ذلك الإقليم، وبشرطين :

  - الا تتعارض هذه التشريعات مع الدستور والقوانين الاتحادية .
  - الا يتعدى نفاذ هذه التشريعات حدود الأقاليم .

- المستوى المحلي – وفيه تسن التشريعات من قبل(مجلس المحافظة) باعتباره اعلى سلطة تشريعية ورقابية ، لتنظيم شؤون المحافظة الإدارية والمالية، وبما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.(م ٧ / ثالثا)، ومن تحليل هذا النص يمكن القول ان التشريع المحلي يجب ان يصدر وفقا للشروط التالية:

أ- احترام قاعدة تدرج القواعد القانونية :

وهذا يستفاد من عبارة " ... وبما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية... " ، لقد جاء نص المادة (١٣) من الدستور ليقوم بارساء احد اهم المباديء القانونية على الاطلاق ، ونقصد مبدأ سمو الدستور وعلويته على كل القوانين في الدولة ، اذ جاء فيه " اولا – يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق ، ويكون ملزما في انحائه كافة ، وبدون استثناء. ثانيا – لايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم ، او اي نص اخر يتعارض معه"، واستنادا الى مبدأ السمو تأسس مبدأ اخر لايقل عنه اهمية ، والذي بمقتضاه تخضع القاعدة الادنى للقاعدة الاعلى ، وتكون الاولوية في التطبيق للقاعدة الاعلى درجة على تلك التي تليها في المرتبة.ويترتب على ما تقدم النتائج التالية :

- سريان أحكام الدستور. في ارجاء البلاد كافة وبلا استثناء.

- لايجوز سن قانون يتعارض مع الدستور ، سواء أكان هذا القانون اتحاديا ام اقليميا ام محليا ، والا جاز الطعن بعدم دستوريته امام المحكمة الاتحادية العليا ، وفقا لاحكام الدستور العراقي.. المادة (٩٣ / اولا).الرقابة على دستورية القوانين وألأنظمة النافذة...

- بطلان كل قانون – اتحادي او اقليمي او محلي - يصدر متعارضا مع نصوص الدستور .ولكن مما يثير الاستغراب ان الدستور العراقي جاء لينقض ما تقدم من خلاله نص المادة ١١٥ منه والتي جعلت الأولوية في التطبيق في كل ما لم يرد فيه نص في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ، بتغليبه المصالح المحلية على المصالح القومية او الوطنية العامة .....

ب- النطاق المكاني لسريان التشريع المحلي :

وسريانها في الرقعة الجغرافية للحكومة المحلية. فلا تسري تشريعاتها إلا على تلك المحافظة ولا تنفذ في حدود أدارية لمحافظة أخرى فلا يجوز مثلا لمجلس محافظة ما أن يصدر تشريعا ليغير اسم قضاء تابع أداريا لمحافظة اخرى كما لايجوز له أن يصدر تشريعا يفرض فيه غرامة مالية معينة او رسما على سلعة او خدمة معينة في محافظة اخرى.

ج- الحدود الموضوعية للتشريع المحلي :

الا تتعدى تنظيم شؤون المحافظة المالية والادارية . جاء في المادة (٧ / ثالثاً) ضمن اختصاصات مجلس المحافظة إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها ،فالتشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات يجب ألا تتعدى الشؤون الادارية والمالية الى تنظيم غيرها من العلائق ، فلا يجوز مثلا لمجالس المحافظات اصدارتشريعات عقابية أو جزائية تجرم أفعالا أو تحدد عقوبات على أفعال غير مجرمة في قانون العقوبات الاتحادي كما لايجوز لها أن تصدر تشريعات مدنية تنظم العلائق التعاقدية بين أفراد المجتمع في المحافظة كون القانون الاتحادي كفل تنظيم ذلك وكونها أي مجالس المحافظات غير مختصة وغير مخوله باصدار هذا النوع من التشريعات. ومن امثلة الشؤون الادارية استحداث وحدة أدارية كان يكون استحداث ناحية أو قضاء ، أو دمج قضائين بقضاء واحد أو ناحيتين بناحية واحدة ، أو تغيير اسم ناحية أو قضاء.....وغيرها من الاختصاصات الادارية التي سبق الاشارة لها. اما الشؤون المالية فمن امثلتها اصدار تشريعات لفرض رسوم معينه ، أو تشريعات يصدر بموجبها طوابع مالية او بريدية خاصة بالمحافظة ، وغيرها.

ونشير في هذا الصدد الى رأي آخر للمحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٦/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٤/٢١ والذي جاء فيه " ..... لما كان فرض الضرائب وجبايتها وإنفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الامور المالية التي أشارت اليها المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق. لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة بأقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الاولوية في التطبيق عدا ماورد في المادة (٦١/اولاً) منه الذي يختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصراً المجلس النيابي بتشريع القوانين الاتحادية وكذلك القرارات التي تختص بأصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٤،١١٣،١١٢،١١١،١١٠) من الدستور... " .

وعليه يختص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية وهو امر لا يحتاج إلى تشريعات ويمكن ممارستة عن طريق الأنظمة والتعليمات ، والقول بخلاف ذلك يؤدي الى وجود سلطات هجينة انشأها قانون المحافظات متمثلة بسلطة تشريعية تخرج عن اطار ما هو متعارف عليه على مستوى الدول الفيدرالية.ذلك ان اللامركزية الإدارية لا تمنح المجالس المحلية المنتخبة اختصاصات التشريعية ، وتبقى الاخيرة من خصائص االلامركزية السياسية. ، مما يعني وجود سلطات هجينية في قانون المحافظات.

موقف القضاء من الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات :

اكمالا للفائدة نشير في هذا الصدد الى بيان موقف مجلس شورى الدولة والمحكمة الاتحادية العليا من الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات ، وكما يأتي :

١. المحكمة الاتحادية العليا

ابدت المحكمة الاتحادية العديد من الاراء التفسيرية فيما يتعلق بالصلاحية التشريعية لمجالس المحافظات ، والغريب ان احكام هذه المحكمة جائت غاية في الاقتضاب والابتعاد عن اصل الموضوع ، فبدأ وكأنها مترددة بين تأييد اومعارضة منح مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي ، لا بل انها كانت تكثر من رد الطلبات المرفوعة لها بدعوى عدم الاختصاص ، على اية حال فمن امثلة اقضيتها في هذا الصدد قرارها المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٦/٢٣ والذي جاء فيه "... ان صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٦١/أولا) و (١١٠) و(١١١) و(١١٤) و (١١٥) و(١٢٢/ثانياً) من الدستور . وان استقراء مضامين هذه المواد يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الاولوية في التطبيق ، ذلك ان المجلس النيابي يختص حصراً ((بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة ، استناداً لاحكام المادة (٦١/أولا) من الدستور) ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية إصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٠,١١١,١١٢,١١٣,١١٤) من الدستور ..."

ومن استقراء الرأي السالف نرى عدم دقة الصياغة ، والابهام في استخدام المصطلحات ، كما يمكننا تلمس خشية المحكمة من الخوض في تفصيلاته وابداء الرأي القانوني الصحيح.

٢. مجلس شورى الدولة

كان مجلس شورى الدولة برأينا اكثر اقداما في ابداء رأيه ، وجزم بعدم جواز اصدار مجالش المحافظات للقوانين ، ف في رايه الاستشاري المرقم ١٩٧٢ / ٢٠٠٩ والصادر في ٢٠٠٩/١٠/٢٥ حول صحة قانون المولدات ذات النفع العام رقم (٢)لسنة ٢٠٠٩ الصادر عن مجلس محافظة بابل اوضح المجلس ماياتي:-

١. حدد الدستور الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها واصدارها وان القوانين لا تصدر الا استنادا لنص دستوري .

٢. ان المادة (١٢١) من الدستور خولت سلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واصدار القوانين وفقا لاحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة باقليم هذه الصلاحية ولم يرد فيه اشارة بان تصدر المحافظات قوانين .

٣. ان القانون لا يكون سنده في الاصدار قانون اخر ولم يسبق ان صدر قانون استنادا لنص في قانون اخر منذ تشكيل الدولة العراقية وبالتالي فان اقرار هذا الاتجاه هو مخالفة لاحكام الدستور ويتعارض مع ماستقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريعها للقوانين .

ونحن نؤيد ما ذهب اليه المجلس انطلاقا من حقيقة قانونية غاية في البساطة وهي ان مصطلح تشريع يشمل بمفهومه الواسع كل قاعدة مكتوبة تتولى وضعها سلطة عامة معينة. ومن ثم فالتشريع قد يصدر عن سلطة تشريعية ويطلق عليه وصف القانون او عن سلطة تأسيسية ويطلق عليه وصف الدستور او عن سلطة تنفيذية ويطلق عليه وصف التعليمات او الانظمة او اللوائح. ومن ثم فأن مصطلح (تشريعات) اوسع من مصطلح (قوانين) فالتعليمات والانظمة واللوائح تقع ضمن مصطلح التشريعات فكل قوانين تشريعات وليست كل تشريعات قوانين.

اما المعنى الضيق للتشريع فهو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تنظم أمرا معينا ويكون صادرا من السلطة التشريعية بالذات مثلا يقال : التشريع الزراعي ، والتشريع العمالي ، تشريع الضرائب. ونحن مع التفسير الواسع لمصطلح تشريع ، لانه اكثر منطقيا وتماشيا مع علوية الدستور ، فالتشريعات التي منح مجلس المحافظة صلاحية اصدارها لاتعدو ان تكون القرارات الادارية التنظيمية .

ثانيا ـ إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلـــس.

لايخفى على احد اهمية الجريدة الرسمية في مجال العمل التشريعي ، فالعلم اساس الخضوع للقاعدة القانونية حتى وان كان هذا العلم مجرد علم افتراضي وليس يقيني ، وللنشر فائدتان اساسيتان ، تتمثل الاولى منهما بقدرة مجلس المحافظة على ايصال ما يصدره من قرارات واوامر الى مواطني المحافظة ليكون هؤلاء على اطلاع ودراية ومعرفة بما يصدر من مجلسه الذي انتخبه ويتاكد من ممثليه الذين انتخبهم يعالجون من خلال قراراتهم قضايا تمس حياتهم اليومية وتضع حلول لتحسين مستوى الخدمات ،

وثانيهما ان الادارة المحلية لاتستطيع تنفيذ تلك القرارات والاوامر بحق المواطنين اذا لم يكونوا على علم بها حتى تكون حجة عليهم .هذا وان نشرها في جريدة المجلس غير كافية لنفاذها وانما يجب نشرها في الجريدة الرسمية للدولة العراقية (جريدة الوقائع العرقية) استنادا الى احكام قانون النشر.

هذا ويبدو في نص هذه الفقرة تأكيد لرأينا السالف الذكر من ان التشريعات التي تصدر عن مجالس المحافظات لاتعدو ان تكون قرارات ادارية تنظيمية (انظمة وتعليمات) ، ولا نعلم هل هو خلل في الصياغة وعدم دقة في تبني الالفاظ والمصطلحات من المشرع ام هو انتباهة من غفلة كان المشرع قد وقع بها ، فعاد ليتبنى فكرة ان نظام اللامركزية الادارية الذي تدار من خلاله المحافظات يعطى الهيئات المحلية سلطة اصدار القرارات التنظيمية والتعليمات المتعلقة بالنشاط الاداري لتلك الهيئات ، ومن ثم فهي لاتعدو ان تكون هيئات إدارية ليس لها الحق في أصدار التشريعات بل مجرد سلطة تنظيمية. وفي رأي مجلس شورى الدولة بالرقم ٧٥/ ٢٠٠٩ في ١٣/ ٢٠٠٩/٩ مفسرا فيه الفقرة ثاني عشر من المادة (٧) جاء "... تصدر مجالس الحافظات جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس ولم يرد ذكر القوانين .وان عبارة (التشريعات) التي وردت في قانون المحافظات تعني القواعد الخاصة بتنظيم الشؤون الادارية والمالية في المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدا اللامركزية الادارية وبما يخدم سكان المحافظة وتوفير الخدمات لهم في المجالات كافة ولا تعني اصدار القوانين . و بامكان مجلس المحافظة اصدار قرار او امر ينظم فيه شؤون المحافظة بما لا يخالف القانون دون ان يفرض عقوبات ، وتطبق المادة (٢٤١) من قانون العقوبات بحق المخالفين للاوامر والقرارات الصادرة من المجلس "

ثالثا ـ إقرار نظام داخلي للمجلس خلال شهر من تاريخ أنعقاد أول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة. والنظام الداخلي.يجب إن يحضى بالآولوية ليحكم و يوضح عمل المجلس و اللجان وصلاحيات الرئيس ونائبه والاجراءات المتعلقة بتسييرمهام المجلس وغيرها من المسائل ، لذا كان لابد من اقرار هذا النظام خلال المدة المحددة.

٣ـ الاختصاص المالي :

يمارس مجلس المحافظة بعض الاختصاصات المالية تتبين فيما يأتي :

اولا – المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة، ويظهر دور المجلس لا في المصادقة فقط بل بامكان اجراء المناقلة بين ابوابها ، وذلك وفق الآلية التالية :

١- تحال الموازنة الى المجلس من المحافظ.

٢- عند ارجاء المناقلة بين ابواب الموازنة على المجلس ان يضع في الاعتبار المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي

٣- يتخذ قرار المصادقة او المناقلة بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء.

٤- ترفع الموازنة بعد التصديق عليها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية.

ثانيا ـ المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.

٤ـ الاختصاص الرقابي :

يمارس مجلس المحافظة مهمة الرقابة والاشراف والمتابعة على اعمال رؤساء الوحدات الادارية وعلى كافة اجهزة الادارة العامة ومختلف القطاعات على مستوى المحافظة ، وهذا الاختصاص الرقابي للمجالس يستهدف التأكد من استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام ممكن لتحقيق الأهداف المخطط لها والتي تعمل الإدارة المحلية وتسعى إلى تحقيقها ، والكشف عن الأخطاء والانحرافات والعمل على إصلاحها بما يتفق مع المصلحة العامة وضمان حسن أداء الخدمات المحلية .فالرقابة التي تقوم بها المجالس المحلية تهدف إلى رفع الكفاءة الإدارية للأجهزة المحلية ، وتحقيق الصالح العام عن طريق الوقوف على مدى تحقق الأهداف ، وحل المشكلات ، وتخفيض التكاليف ، وتوجيه وتقييم الأداء ، ومعالجة الأخطاء ، والتأكد من احترام القواعد القانونية .

فالاختصاص الرقابي للمجالس المحلية يخولها سلطة الإشراف والتفتيش على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة بهدف الوقوف على حسن قيام الأجهزة المحلية بالمهام الموكلة إليها ومدى التزامها بالخطة الموضوعة سلفاً .حيث تختص المجالس المحلية بالرقابة والإشراف على المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص وحداتها الإدارية ، كما تمارس المجالس المحلية الأعلى صلاحيات رقابية على المجالس الأدنى وذلك من خلال آليات معينة .وعملية الرقابة التي تقوم بها المجالس المحلية شاملة لجميع مكونات السلطة المحلية من أفراد ومنشآت ومواقع وآلات ومعدات وإمكانات ونشاطات مختلفة ، والكيفية التي تؤدى بها تلك النشاطات .

وتجد هذه الرقابة تبريرها في عمليات التأكد من احترام الأجهزة التنفيذية المحلية للمشروعية ، والتزامها بدورها التنموي ، وذلك عن

طريق متابعة الأداء التنفيذي لضمان حسن إدارة المرافق المحلية، والحد من الانحراف والفساد ، وتنمية الاقتصاد واستغلال كافة الإمكانات لدفع جهود التنمية على كافة المجالات .

والدور الرقابي للمجالس المحلية يمثل احد اهم اختصاصاتها ، وقد أتاح لها المشرع آليات عديدة تتمكن من خلالها من ممارسة هذا الدور بقدر من الفعالية ، ومن أبرز تلك الآليات اختصاص المجالس المحلية بالتوجيه والإشراف والتفتيش الإداري ، و مساءلة ومحاسبة رؤساء الوحدات الإدارية أو مسئولي الأجهزة التنفيذية واقالتهم ، وسوف نتناول هذه الاختصاصات فيما يلي :

اولا – الرقابة السياسية ـ فمجلس المحافظة باعتباره السلطة التشريعية في المحافظة فانه يمارس دوره في الرقابة السياسية ، ومن قبيل ذلك ما نصت عليه المادة (٧/ ثامنا – ٥) " استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءا على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستندا على احد الأسباب الحصرية الآتية:

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

ج- فقدان احد شروط العضوية.

د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية."

ثانيا ـ الرقابة الادارية - سواء كانت تلقائية تراجع من خلالها الادارة اعمالها بنفسها بدون حاجة الى طلب او اعتراض او تظلم ، ورقابة بناءا على تظلم يقدمه صاحب الشأن للادارة – ذات مصدر القرار او رئيسه او الى لجنة تظلمات – طالبا رفع الغبن والظلم عنه.ومن ثم فان الرقابة الادارية بكل اشكالها تمارس فيما يتعلق بالوظيفة الادارية المحلية . ومن امثلة ذلك نص المادة (٧/ سادسا) من القانون والتي اشارت الى اختصاصات مجالس المحافظات " الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي" .

الفرع الثاني ـ اختصاصات المجالس المحلية

أولاً: اختصاصات مجلس القضاء

المادة (٨)

أولاً: انتخاب رئيس مجلس القضاء بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من القائممقام خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سناً.

ثانياً: إعفاء رئيس مجلس القضاء من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في المادة (٧) / الفقرة (٨) من هذا القانون بناءا على طلب ثلث الأعضاء.

ثالثاً :

انتخاب القائممقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

إقالة القائمقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه بناءاً على طلب ثلث عدد الأعضاء أو بناءاً على طلب المحافظ، في حالة تحقق احد الأسباب المنصوص عليها في البند (٨) من المادة (٧).

رابعاً: مراقبة سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء.

خامساً:

إعداد مشروع موازنة مجلس القضاء

المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء وإحالتها إلى المحافظ.

سادساً: الموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق.

سابعاً: الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء، بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية.

ثامناً: مراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة.

تاسعاً: مراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري.

عاشراً:المصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤوساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائممقام.

احد عشر : أية اختصاصات أخرى يخولها إياه مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين النافذة.

ثاني عشر: وضع النظام الداخلي لمجلس القضاء.

أولاً: اختصاصات مجلس القضاء

كما هو الحال مع مجالس المحافظات فان لمجالس الاقضية جملة من الاختصاصات التي يمكن ان يكون بعضها في اطار اداء الوظيفة الادارية ، ويكون بعضها الاخر في اطار اداء الوظيفة المالية في حين يكون بعضها الاخير رقابيا ، على ان من الواجب الاشارة الى ان هذه الاختصاصات ليست حصرية اذ لمجلس المحافظة ان يخول مجلس القضاء أية اختصاصات أخرى وبما لا يتعارض مع القوانين النافذة (م٨/احد عشر) ، وسوف نتناول كل من هذه الوظائف والاختصاصات فيما يلي :

أ- الاختصاصات الادارية:

لقد اسلفنا ان من اختصاصات المجالس المحلية الوظيفةالادارية وتقديم الخدمات العامة لمواطني تلك الوحدة ، وعليه يمارس مجلس

القضاء بعض الاختصاصات الادارية – وان كانت في اطارها العام اقل من تلك التي تمارسها مجالس المحافظات بسبب صغر حجم القضاء وقلة عدد سكانه مقارنة بالمحافظة باعتباره جزءا من المحافظة وتابعا لها ، واهم الاختصاصات الادارية التي يمارسها مجلس القضاء ما يأتي :

١. انتخاب رئيس المجلس واعفائه من منصبه.ورغم سكوت المشرع عن منصب نائب الرئيس ،رغم اشارته الى نائب رئيس مجلس المحافظة ، لذا نعتقد انه ليس هنالك من مايمنع قانونا من انتخاب نائب لرئيس مجلس القضاء بشرط ان يتم تضمين ذلك في النظام الداخلي له.ولما كان لرئيس المجلس دور هام في ممارسة المجلس لمهامه ، فقد اناط القانون بالاعضاء المنتخبين انتخاب رئيس المجلس المنتخب وله ايضا اعفائه من منصبه ، وكما يلي :

- انتخاب رئيس المجلس : ويتم هذا الانتخاب في اول جلسة يعقدها المجلس خلال خمسة عشر يوما منتاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وبدعوة من القائمقام ، على ان تنعقد هذه الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سنا ، ويتخذ المجلس قراره بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه. (م٨/ اولا) ، ورغم ان القانون لم يشر الى انتخاب نائب رئيس لمجلس القضاء ومع ذلك لا مانع من انتخاب النائب شرط ان يتضمن ذلك في النظام الداخلي لمجلس القضاء.

- اعفاء رئيس المجلس : لما كان المجلس هوالذي اختار رئيسه ، فان له في ذات الوقت اعفاء هذا الرئيس من منصبه اذا ما وجد المجلس ان رئيسه لم يعد جديرا بتسنم منصبه لسبب من الاسباب التالية :

- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.
- التسبب في هدر المال العام.
- فقدان احد شروط العضوية.
- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية .

على ان القانون اشترط ان يقدم طلب الاعفاء هذا بناءا على طلب من ثلث اعضاءالمجلس لضمان جديته وان يصدر قرار المجلس بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه.(م٨/ثانيا)، والمشرع لم ينص – تاركا ذلك للقواعد العامة – على حق رئيس المجلس في الاعتراض على قرار الاعفاء ، ونعتقد ان من حق الاخيرالاعتراض على قرار الاعفاء امام محكمة القضاء الاداري، وفقا لاحكام المادة ١٠٠ من الدستور التي نصت على (يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن) .

٢. انتخاب القائمقام واقالته، لاهميته منصب القائمقام ، باعتباره حلقة الوصل بين المجلس والمحافظة فقد احاط القانون اختياره واقالته ببعض الضمانات :

- انتخاب القائمقام :لم يحدد المشرع الجلسة التي يتم اختيارالقائمقام فيها كما فعل مع انتخاب المحافظ الذي اشترط ان يتم انتخابه خلال شهر من اقرار نتائج الانتخابات ، كما لم يحدد كيفية الترشح لهذا المنصب ، وعلى اية حال فان قرار انتخاب القائمقام يجب ان يصدر باغلبية عدد اعضاء المجلسالمطلقة ، فان لم يحصل احد الرشحين على هذه الاغلبية تجرى المنافسة و التصويت مجددا بين الحاصلين على اعلى الاصوات ، ليصبح قائمقاما من يحصل على اعلى الاصوات في الاقتراع الثاني .(م ٨ / ثالثا)

- اقالة القائمقام : يناط بالمجلس اقالة القائمقام ايضا ، ويقال القائمقام لذات اسباب اعفاء رئيس مجلس القضاء من منصبه – والتي سبق الاشارة اليها – وفق الاجراءات التي نصت عليها الفقرة ثالثا من المادة ٨ وكما يلي:

- يقدم مقترح الاقالة بناءا على طلب احدى الجهتين التاليتين حصرا ، اما ثلث عدد اعضاء المجلس او بناءا على طلب من المحافظ.
- ان يتحقق في القائمقام ارتكابه احدى الاسباب الحصرية التي نص عليها القانون في المادة (٧/ ثامنا)
- اقالة القائمقام يجب ان تتم بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

٣. الموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق والتصاميم الاساسية في القضاء. تعد الاختصاصات المذكورة من صميم عمل مجلس القضاء ، فهو الذي قوافق على تسمية وتخطيط الطرق (م ٨/ سادسا) ، كما انه يوافق على التصاميم الأساسية في القضاء، بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية (م ٨ /سابعا)

٤. وضع النظام الداخلي لمجلس القضاء.(م٨ / ثاني عشر)

ب- الاختصاصات المالية :

لمجالس الاقضية بعض الاختصاصات المالية ، والتي تتمثل في :

- اعداد مشروع موازنة مجلس القضاء . (م٨ / خامسا - ١)

- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء وإحالتها إلى المحافظ. (م٨ /خامسا - ٢) ، ولنا على هذا النص ملاحظة ، فهو قد سلب القائمقام من صفته – باعتباره حلقة الوصل بين القضاء والمحافظة – ومنح المحافظ تلك الصفة بلا مبرر قانوني ، اذ ان المجلس يكون على علاقة مباشرة مع القائمقام وليس المحافظ ، ومن ثم نعتقد انه كان من الافضل لو عدل النص ليصبح رفع خطط الموازنة الخاصة بدوائر القضاء الى القائمقام بدلا من المحافظ لكان النص اكثر منطقية وائتلافا مع طبائع الامور.

ج - الاختصاصات الرقابية:

يمارس مجلس القضاء عددا من الاختصاصات الرقابية ومنها :

١. الرقابة على سير عمليات الادارة المحلية في القضاء. (م ٨ / رابعا)

٢. الرقابة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة.(م٨ / ثامنا)

٣. الرقابة على تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري.(م٨ / تاسعا)

٤. المصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤوساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائممقام. (م٨ / عاشرا)

المادة (٩)

يقوم مجلس القضاء - بغية إنجاح عمله - بأتباع الأتي:

أولاً: **تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كل المجالات المتعلقة بتطوير القضاء وإحالتها إلى مجلس المحافظة.**

ثانياً: **التعاون والتنسيق والتشاور مع مجالس النواحي التابعة للقضاء بما يضمن تحقيق المصلحة العامة.**

نتيجة لتعدد المستويات الادارية التي تمارس المهمات الادارية ذاتها ولكن على مستويات محلية متدرجة فقد حدد المشرع لبعضها وسائلا تعينها على اكمال المهام المنوطة بها على اكمل وجه من جهة ، ومنعا للتداخل والازدواج وربما التعارض في الاختصاصات من جهة ثانية ، ومن هذا القبيل ما منحه المشرع من وسائل لمجلس القضاء بغية انجاح عمله – على حد تعبيرالمشرع – ومنها :

١. تقديم الدراسات والبحوث .

فلمجلس القضاء ان يقدم الى مجلس المحافظة دراسات وبحوث علمية في كل المجالات المتعلقة بتطوير القضاء ، ولعل اشارة المشرع لهذه الوسيلة كانت بسبب اهمية البحوث والدراسات في تحقيق مايأتي :

- **تضمن عدم التداخل والتضارب في حدود المسؤوليات والاهداف ما بين المستوى المحلي والمستوى الوطني ، وتكامل الجهود الوطنية، سعياً لتحقيق الأهداف الوطنية المحددة.**
- **تربط بين الاقضية وبين خطط التنمية العامة سواء للمحافظة او للدولة عموما .**

- الاقتصاد في استخدام الموارد، لكونها تستخدم بطريقة مرسومة لتحقيق الأهداف المحددة الخاصة بتطوير القضاء.
- القدرة على التجاوب مع ظروف ومستجدات ومعطيات البيئة المحلية وربطها مع البيئة الوطنية.
- تساعد على وضع الخطط ، كما توفر المعيار الذي يمكن استخدامه في اتخاذ القرار المناسب لتحقيق الاهداف التي رسمها لها المشرع ، وبالذات ما يتعلق منها بتطوير القضاء.

٢. التعاون والتنسيق والتشاور .

من البديهي القول ان التدرج في المستويات الادارية يجعل من المحافظة الوحدة الاساسية ،التي يشكل القضاء والناحية اجزاءا منها، فالقضاء جزء من المحافظة ويجب ان يعمل بالتنسيق معها ، والناحية جزء من القضاء وتعمل بالتنسيق معه ، والجميع يشكل وحدة ادارية متكاملة وجزء من النظام الاداري للدولة تعمل جميعها لتحقيق اهداف الدولة المتمثلة بالحفاظ على النظام العام وتقديم الخدمات العامة ، وقد اراد المشرع لهذه الوحدة ان تعمل بالتكامل كما كان ترتيبها وتقسيمها قد تم وفقا لمبدأ التكامل ، وعليه فقد فرض على كل وحدة ادارية ان تعمل بالتنسيق مع تلك التي تعلوها ، كما ان عليها تمارس نفس الدور مع تلك التي تمثل جزءا منها ، ويبدو ان المشرع كان لديه بعض المخاوف من هذا الامر لذا فقد نص على وسيلة التعاون والتنسيق والتشاور باعتبارها احدى الوسائل التي يستطيع مجلس القضاء اللجوء اليها مع مجالس النواحي لضمان تحقيق المصلحة العامة ، وفات المشرع ان هذه الوسيلة تعد من بديهيات العمل الاداري بالنسبة للهيئات الادارية المتشابكة.

المادة (١٠)

يحق لرئيس الوحدة الإدارية ورؤساء الأجهزة الأمنية ومدراء الدوائر حضور الاجتماعات الاعتيادية للمجلس بناءا على دعوة المجلس لهم دون أن يكون لهم حق التصويت.

لقد سبق ان اشر القانون الى وجود جملة من الوظائف الادارية اطلق على اصحابها تسمية ذوي المناصب العليا ، ويمكن تلمس اهمية وظائف هؤلاء ، من انها تتعلق بالوظائف الاساسية للادارة ، النظام العام – ممثلا بأهم عناصره حاليا ونقصد الامن العام – وتقديم الخدمات ، لذا كان لرئيس الوحدة الادارية ورؤساء الاجهزة الامنية ومدراء الدوائر حضور الاجتماعات التي يعقدها مجلس القضاء، ولكن هذا الحضور مقيد بقيدين اثنين:

- ان يكون حضورهم الجلسات الاعتيادية دون الاستثنائية ، فاذا كان حضورهم نتيجة رغبة من المشرع في الاستفادة من ارائهم فان ذلك لاينطبق على الجلسات الاستثنائية التي تستدعي اتخاذ القرارات بعجالة.

- ان يكون حضورهم بناءا على دعوة من المجلس ، اذ اراد المشرع تحصين المجلس من التدخلات السياسية التي قد يمارسها هؤلاء وتاثيرهم على اعضاء المجلس – خاصة مع ارتباطات اكثرهم بنظراء لهم في مجلس النواب – فقد اشترط لحضورهم دعوة من المجلس، وهذه الدعوة لابد وان تكون مسببة .

- ان ينحصر دورهم في المناقشة وابداء الرأي دون ان يكون لهم حق التصويت، فحق التصويت من حيث الاصل يمنح لاعضاء المجلس حصرا،

لانه الوحيد القادر على اتخاذ القرارات التي تدخل في اختصاصه ،الا ان ذلك لايمنع من حاجة المجلس – ولغرض اتخاذ القرار الصائب – الى الاراء المتنوعة التي قد يطرحها اصحاب المناصب العليا وكل منهم في اطار المهام التي يمارسها ،لتساعد في اغناء المناقشة وتحديد البدائل ، وضمات اتخاذ القرار الصائب بالنتيجة.

المادة (١١)

في حالة التعارض بين قرارات مجلس القضاء وقرارات المحافظة تكون الأولوية للأخيرفيما لو كان القرار المتخذ متعلقاً بعموم المحافظة.

كلما تمعنت في قانون المحافظات كلما شعرت بالحيرة من توجهات المشرع، ورغبته في تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة مخالفا في ذلك كل الشرائع والقرانين المقارنة . فاذا كان التعارض في القرارات من المسائل المتصورة في العمل الاداري ، فان من البديهيات ان تغلب قرارات الجهة الادارية الاعلى على قرارات تلك التي تعلوها ، ومن ثم وانطلاقا من قاعدة التدرج الاداري يجب ان تأتي قرارات اللادارة الدنيا متوائمة ومتناسقة مع قرارات تلك التي تعلوها ، ولكن يبدو ان المشرع تنبه الى الخطأ الجسيم الذي وقع فيه الدستور في المادة ١١٥ منه حين جعل الاولوية في التطبيق لقانون المحافظة على القانون الاتحادي – كما اسلفنا بالتفصيل – فاراد ان يعود الى جادة الصواب مقررا مبدئا قانونيا مسلم به في مجال العمل الاداري.

ورغم حسن اتجاه المشرع السالف الذكر ، الا انه عاد القهقري في عجز الفقرة ، وحدد هذا الاتفاق في حال كون القرار محل الخلاف متعلقا بعموم

المحافظة ، وقد فات المشرع امران غاية في الاهمية ، الاول انه لايوجد من بين الاختصاصات الممنوحة لمجلس القضاء اية اختصاصات تتجاوز حدود القضاء، وثانيا انه اعطى الضوء الاخضر للقضاء ليتصرف كما يشاء ويتخذ من القرارات ما يشاء حتى وان كانت متعارضة مع قرارات مجلس المحافظة طالما ان مثل هذه التصرفات والقرارات لاتتعلق بعموم المحافظة، ورغم ان المادة (٨/ حادي عشر) من القانون الزمت مجلس القضاء بممارسة أية اختصاصات أخرى يخوله اياها مجلس المحافظة ، غير تلك التي اشارت لها المادة (٨) ، وبما لا يتعارض مع القوانين النافذة ، لكنها منعت مجلس المحافظة من الرقابة حتى على هذه الاختصاصات ،وهذا والله لمن العجب العجاب!

ثانياً: اختصاصات مجلس الناحية

المادة (١٢)

يختص مجلس الناحية بما يلي:

أولاً: انتخاب رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من مدير الناحية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سنا.

ثانياً : إعفاء رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في المادة (٧) / الفقرة (٨) من هذا القانون بناءا على طلب ثلث الأعضاء.

ثالثاً:

انتخاب مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات، وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات.

إقالة مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه بناءاً على طلب خمس عدد الأعضاء أو القائممقام للأسباب المذكورة في المادة (٧)/ الفقرة(٨.(

رابعاً: الرقابة على سير عمليات الإدارة في الناحية.

خامساً: الرقابة على الدوائر المحلية ورفع التوصيات اللازمة في هذا الشأن إلى مجلس القضاء.

سادساً:

إعداد مشروع موازنة مجلس الناحية.

المصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء.

سابعاً: المصادقة بالأغلبية البسيطة على الخطة الأمنية المحلية المقدمة من قبل إدارة شرطة الناحية بواسطة مدير الناحية.

ثامناً: تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كافة المجالات المتعلقة بتطوير الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء.

تاسعاً: التعاون والتنسيق والمشورة مع مجالس النواحي الاخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة.

عاشراً: وضع النظام الداخلي لمجلس الناحية.

احد عشر: لمجلس المحافظة أو مجلس القضاء أن يمنح مجلس الناحية أي اختصاصات أخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة.

في البدء لابد من الاشارة الى ان هذه الاختصاصات ليست على سبيل الحصر بل قابلة للزيادة في حال يمنح مجلس المحافظة او مجلس القضاء اية اختصاصات اخرى بما لايتعارض مع القوانين النافذة (م ١٢/ حادي عشر) ، من ناحية ثانية يتم تحديد طريقة عمل المجلس وعمل اللجان التابعة له وصلاحيات الرئيس ونائبه والاجراءات المتعلقة بتسيير اعمال المجلس وغيرها من المسائل من خلال نظام داخلي يقوم المجلس بوضعه وفقا لاحكام المادة (١٢/ عاشرا) ، وعلى اية حال يمكن تقسيم الاختصاصات التي يضطلع مجلس الناحية بها الى :

١- **اختصاصات ادارية**:

اولا – انتخاب واعفاء رئيس مجلس الناحية :

اشار القانون الى رئيس مجلس الناحية الا انه لم يشر الى نائبه، ونعتقد انه ليس هنالك من مايمنع من انتخاب نائب لرئيس مجلس الناحية بشرط ان يتم تضمين ذلك في النظام الداخلي له. ونشير فيما يلي الى آليات انتخاب واعفاء رئيس مجلس الناحية:

أ – انتخاب رئيس مجلس الناحية : ويتم انتخابه في الجلسة الاولى التي يعقدها المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات بدعوة من مدير الناحية، برئاسة اكبر الاعضاء سنا ، ويتم اختيار المرشح الذي يحصل على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

ب – اعفاء رئيس مجلس الناحية من منصبه : وذلك لواحد من الاسباب التي توجب الاقالة من عضوية المجالس المحلية عموما ، ونقصد عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي ، والتسبب في هدر المال

العام ، وفقدان احد شروط العضوية والاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية. ويتم الاعفاء بشرطين هما :

- ان يقدم طلب الاعفاء من ثلث اعضاء مجلس الناحية.
- ان يصدر قرار الاعفاء بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء.

ثانيا – انتخاب واقالة مدير الناحية :

أ- انتخاب مدير الناحية ، ويرشح لهذا المنصب اشخاص قد يكونون اعضاءا في مجلس الناحية او من خارجها ، وبعد التاكد من توافر الشروط التي اشارت لها المادة (٥) من القانون يصار الى التصويت على المرشحين ،والاصل ان التصويت يكون لمرة واحدة فينتخب مديرا للناحية من يحصل على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ، لكن قد لايحصل احد المرشحين على هذه الاغلبية لذا يتم التنافس بين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على اكثرية الاصوات في التصويت الثاني ، اي دون حاجة لاغلبية معينة.

ب- اقالة مدير الناحية ، اذا توفرت اسباب الاقالة التي اشار لها القانون ، يقدم طلب الاقالة من خمس اعضاء المجلس او من القائمقام ، ويصوت المجلس على هذا الطلب ، فاذا ما أيد قرار الاقالة اغلبية الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءالمجلس يقال مدير الناحية من منصبه.وقرار الاقالة يدخل في الاختصاصات الحصرية لمجلس الناحية ومن ثم فهو قرار اداري نهائي لايتوقف على مصادقة جهة اخرى مثل مجلس المحافظة ، لكن يجوز لمدير الناحية الاعتراض عليه وفقا للمادة ١٠٠ من الدستور التي نصت على (يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن) امام محكمة القضاء الاداري.

ثالثا ـ المصادقة بالأغلبية البسيطة على الخطة الأمنية المحلية المقدمة من قبل إدارة شرطة الناحية بواسطة مدير الناحية.فالحفاظ على النظام العام جزء اساسي من مهام المجلس المحلي بكل مستوياته ، ودور مجلس الناحية يتمثل بالمصادقة على الخطة الامنية فقط ، في حين ان اعداد هذه الخطة وتنفيذها يقع على عاتق ادارة شرطة الناحية التي تقدمها – باعتبار التبعية الادارية – الى مدير الناحية ، ليرفعها الاخير الى مجلس الناحية للمصادقة عليها بالاغلبية البسيطة.

رابعا ـ تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كافة المجالات المتعلقة بتطوير الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء. اسلوب البحوث والدراسات كما اوضحنا سالفا من الوسائل المتاحة للمجالس المحلية من اجل تحديد المشاكل والاحتياجات ومعرفة كيفية التعامل معها ومعالجتها، والدراسات التي يقدمها مجلس الناحية في المجالات المتعلقة بتطوير الناحية ترفع الى مجلس القضاء لغرض الاطلاع عليها واستلهام القرارات منها.

خامسا ـ التعاون والتنسيق والمشورة مع مجالس النواحي الاخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة. لما كان تحقيق المصلحة العامة هدف الادارة بكل مستوياتها ، فان تحقيق هذه المصلحة يتطلب التعاون والتنسيق بين هذه المستويات ، لذا يعمل مجلس الناحية مع مجالس النواحي الاخرى في ذات القضاء من جهة ومع مع مجلس القضاء من جهة ثانية بالتنسيق والتعاون مع بعض لتحقيق المصلحة العامة.

٢- **اختصاصات مالية** :

يمارس مجلس الناحية – كمجالس المحافظات والاقضية – جملة من الاختصاصات المالية اهمها:

اولا – يقوم مجلس الناحية باعداد مشروع موازنة مجلس الناحية ، والتي تضم نوعي الموازنة التشغيلية والاستثمارية وان كانت اقل - بطبيعة الحال – من موازنة المحافظة والقضاء ، نتيجة لقلة الدوائر الموجودة ولصغر هذه الدوائر وقلة العاملية فيها.

ثانيا – يقوم المجلس – بعد اعداد مشروع الموازنة بالنسبة لدوائر الناحية – بالمصادقة عليها ، وان لم يحدد المشرع نوع الاغلبية اللازمة للتصديق عليها ، لكن نعتقد انها يجب ان تكون اغلبية مطلقة قياسا على المصادقة التي يقوم بها مجلس القضاء والمحافظة، وبعد المصادقة يجب على المجلس رفع الموازنة الى مجلس القضاء ، الذي يقوم بتوحيدها مع مجالس النواحي الاخرى ورفعها الى مجلس المحافظة.

٣- اختصاصات رقابية :

تشمل هذه الاختصاصات :

اولا – الرقابة على سير العمليات الادارية في الناحية. فالادارة تراقب اعمالها لتتاكد من مدى مشروعيتها قبل ان تراقب من جهة خارجية عنها ، كالرقابة التي يمارسها القضاء، وهذا هو محتوى العمل الاداري .

ثانيا – الرقابة على الدوائر المحلية انطلاقا من الرقابة الرئاسية التي تمارسها الجهات الادارية الرئاسية على تلك التي تدنوها في السلم الاداري وتخضع لها، والرقابة التي يمارسها مجلس الناحية لايملك فيها الغاء او سحب او تعديل القرارات الادارية الصادرة عن المجالس المحلية ، ويقتصر دوره على رفع التوصيات اللازمة في هذا الشأن إلى مجلس القضاء.

المادة (١٣)

يحق للقائممقام حضور جلسات مجلس الناحية الاعتيادية بناءاً على دعوة الأخير له دون أن يكون له الحق في التصويت.

في الجلسات الاعتيادية التي يعقدها مجلس الناحية والتي قد يصار الى اتخاذ قرارت هامة فيها يدعو المجلس القائمقام لحضور هذه الجلسات ، على ان حضوره يكون لاغراض الاطلاع وابداء الرأي دون ان يكون له الحق في التصويت ، لان حق التصويتفي المجلس مناط حصرا باعضائه ، دون ان يكون حتى لمدير الناحية حق فيه.

المادة (١٤)

في حالة تعارض قرارات مجلس الناحية مع قرارات مجلس القضاء تكون الأولوية للأخير فيما لو كان القرار المتخذ يتعلق بعموم القضاء.

تقسم الاقضية – عادة وبنص الدستور – الى نواحي، وتشكل مجالس النواحي اجزاءا من الاقضية التي تتبعها ، ويعمل الاثنان في اطار وحدة ادارية واحدة ، فرع من جزء ، وتكاد تكون المهام المناطة بكل منهم متشابهة ، والعلاقة بينهما علاقة الفرع بالاصل ، لكل ما تقدم يقتضي ان تتفق القرارات الصادرة عن الفرع او الجهة الادارية التابعة مع قرارت الاصل او الجهة الادارية المتبوعة ، وفي حال الخلاف او التعارض – وهي مسألة واردة في اطار العمل الاداري – تكون القرارات الصادرة عن مجلس الناحية واجبة النفاذ والتطبيق في الناحية ، ما لم تكن تلك القرارات تتعلق بعموم القضاء، ففي هذه الحالة تكون الاولوية لقرارات مجلس القضاء.

الفرع الثالث ـ الحقوق والامتيازات

المادة (١٥)

يتمتع أعضاء المجالس بحرية في إبداء آرائهم في المناقشات.

للمجالس أن تقرر بأغلبية عدد أعضاءها الحاضرين تنحية احد الأعضاء عن جلسة واحدة أو أكثر من جلساتها إذا تصرف في مجلسه تصرفا أساء إلى سمعة المجلس الذي هو عضو فيه.

كفل القانون لاعضاء المجالس المحلية بجميع انواعها حرية الرأي اي الحق في ابداء ما يرون من افكار واراء ، ولعل المشرع في هذا قد ساير الدستور العراقي الذي كفل الحق في حرية التعبير في المادة ٣٨ منه ، والتي جاء نصها " تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب: اولا : حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل...."

ومن ثم يتمتع اعضاء المجالس المحلية بحرية التعبير عن ارائهم على ان هذه الحريةمقيدة بقيدين اثنين :

الاول – ان تقتصرهذه الحرية على المناقشات .

ثانيا – ان تكون في حدود الاداب واللياقة ، والا تكون مخالفة للنظام العام.

لكن ما الحكم فيما لو اساء احد عضاء الى سمعة المجلس الذي ينتمي اليه، لقد حدد المشرع الية يمكن من خلالها ضبط العمل في المجلس تتمثل بالتنحية ، ويراد بها منع العضو عن المشاركة في جلسة او اكثر من جلسات المجلس، ولا نقصد هنا منعه من الحضور بل منعه من المشاركة بالنقاش وابداء الاراء ، وهي نوع من العقوبات التي اراد بها المشرع ضبط الجلسات وما يجري فيها من نقاشات.

ويشترط لتنحية العضو عن الجلسة ، اساءة العضو الى سمعة المجلس نتيجة تصرف صادر عنه ، سواء أكان هذا التصرف ايجابيا كأتيانه عمل ما او ابداءه لرأي معين او سلبيا ، كأمتناعه عن القيام بعمل على ان يؤدي كل ذلك الى المساس بسمعة المجلس، ويجب للتنحية صدور قرارها باغلبية عدد الاعضاء الحاضرين.

ويمكن للعضو الذي يصدر بحقه قرار التنحية الاعتراض عليه امام المجلس، اي التظلم منه لدى المجلس الذي صدر عنه ، فاذا ما اقتنع المجلس بمبررات العضو فله سحب قرار التنحية ، لكن في حال اصرار المجلس على قرار التنحية فان للعضو اللجوء الى محكمة القضاء الاداري للاعتراض على القرار، على وفق الاليات التي سبق الاشارة اليها ، وانطلاقا من كفالة حق التقاضي ، فاذا اصدرت محكمة القضاء الاداري حكما بالغاء القرار الصدار بحق العضو فيبقى للعضو المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به والغاء اثار القرار الذي صدر بحقه لان القرار تم تنفيذه اما كان قرار التنحية لاكثر من جلسة وان العضو استحصل حكما بالغاءه فينفذ الحكم ويعود العضو الى حضور جلسات المجلس .

المادة (١٦)

يعد عضو المجلس والمجالس المحلية في أثناء مدة عضويته مكلفاً بخدمة عامة لأغراض تطبيق قانون العقوبات.

عضو المجلس المحلي ، سواء أكان مجلس المحافظة او القضاء او الناحية ، لايعد – في اثناء مدة العضوية والتي تمتد على مدى اربع سنوات - موظفا عاما ، كما ان عمله لايعد تطوعيا ، بل هو بمثابة مكلف بخدمة عامة.

وجاء تعريف المكلف بخدمة عامة في المادة (١٩/ ٢) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل بانه " كل موظف او مستخدم او عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين (السنديكيين) والمصفين والحراس القضائيين وأعضاء مجالس إدارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة او إحدى دوائرها الرسمية او شبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت، وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة بأجر او بغير أجر"

ومن ثم فعضو المجلس المحلي يتمتع بالحماية القانونية التي يتمتع بها المكلف بخدمة عامة ، كما انه يخضع لذات اسباب الاباحة والتشديد التي يتمتع بها المكلف بخدمة عامة.فاذا ما استولى على مال عائد للدولة لم يعد سارقا بل مختلسا ، واذا استلم مالا من الغير لايعد على سبيل الهدية او المنحة بل يعد مرتشيا.

المادة (١٧)

أولاً: يستحق عضو المجلس في مقابل خدمته مكافأة شهرية تعادل ما يتقاضاه المدير العام من راتب ومخصصات.

ثانياً: يستحق أعضاء المجالس المحلية مقابل خدمتهم في المجلس مكافأة شهرية تعادل ما يتقاضاه معاون مدير عام من راتب ومخصصات.

ثالثاً: تسري أحكام هذه المادة على أعضاء المجالس الذين شغلوا مناصبهم بعد ٢٠٠٣/٤/٩.

اشار المشرع الى المزايا المالية لاعضاء المجالس المحلية ، واطلق عليها وصف المكافأة الشهرية ، تأكيدا على ان عضو المجلس ليس موظفا يستحق راتبا بل هو مكلف بخدمة عامة يقوم بعمل لصالح الادارة مقابل اجر او مكافاة ، وقد ميزالمشرع بين اعضاء المجالس المحلية من حيث المزايا الملية التي يحصـــل عليها كل منهم ، وكما يأتي :

أ- عضو مجلس المحافظة – ويستحق في مقابل خدمته مكافأة شهرية تعادل ما يتقاضاه المدير العام من راتب ومخصصات. والحكم المتقدم لايعني ان عضو مجلس المحافظة يعد بدرجة مدير عام ، بل يستحق مكافأة شهرية تعادل ما يتقاضاه المدير العام.

ب- عضو مجلس القضاء والناحية – ويستحق هؤلاء مقابل خدمتهم في المجلس مكافأة شهرية تعادل ما يتقاضاه معاون مدير عام من راتب ومخصصات، وهذا الحكم ايضا لايعني ان عضو مجلس القضاء او الناحية بدرجة معاون مدير عام يقتصر هذاالحكم على مساواتهم بمعاون المدير العام من حيث المكافأة لاغير.

ت- عضو المجلس المحلي – ايا ما كان نوعه – ممن شغلوا المناصب بعد ٢٠٠٣/٤/٩- وتسري الاحكام المتقدمة على هؤلاء ، وحسب نوع المجلس ، فان كان ممن تسنموا عضوية مجلس محافظة فانهم يتساوون مع المدير العام في الراتب والمخصصات، اما ان كانوا اعضاء مجلس قضاء او ناحية فانهم يتساوون مع معاوني المدير العام من حيث الراتب والمخصصات.

ملاحظة / تم اجراء تغير على هذه المادة انظر اسفل المادة

المادة (١٨) (النص السابق)

أولاً: لا يجوز الجمع بين عضوية المجالس وأي عمل أو منصب رسمي آخر وله حق العودة إلى وظيفته الأولى بعد انتهاء مدة عضويته وعلى الجهات الرسمية المعنية تسهيل أمر الموافقة على تفرغه من العمل بها وعلى العودة إليها بعد انتهاء مدة العضوية.

ثانياً:مدة عضوية العضو في المجالس خدمة لإغراض العلاوة والترفيع والتقاعد.

ثالثا :

أ- يمنح أعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ الذين شغلوا مناصبهم بعد تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ راتبا تقاعديا لا يقل عن ٨٠٪ من المكافأة الشهرية المحددة بموجب هذا القانون على أن لا تقل الخدمة الفعلية عن ستة اشهر أو في حالة إصابته بعجز أعاقهُ عن أداء مهامهِ أثناء مدة العضوية.

ب- يستحق أعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ الذين يشغلون مناصبهم بموجب أحكام هذا القانون راتبا تقاعديا لا يقل عن ٨٠٪ من المكافأة التي يتقاضونها بموجب هذا القانون بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية أو في حالة إصابته بعجز يعيقه عن أداء مهامه.

يستحق الورثة الشرعيون وفق قانون التقاعد الموحد الراتب التقاعدي لأعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ في حالة وفاته أو استشهاده في أثناء مدة العضوية.

ملاحظة ملاحظة / تعديل المادة (١٨) بالصورة التالية

المادة (١٨)

تحل عبارة (عن ستة أشهر) محل عبارة (عن سنة) في الفقرة (ثالثا /أ)بموجب المادة (٣) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، رقمه (١٥) صادر بتاريخ ٢٠١٠ ، واستبدلت بالنص التالي

اولاً : لا يجوز الجمع بين عضوية المجالس وأي عمل او منصب رسمى أخر وله الحق بالعودة الى وظيفته الأولى بعد انتهاء مدة عضويته وعلى الجهات الرسمية المعنية تسهيل أمر الموافقة على تفرغه من العمل بها وعلى العودة إليها بعد انتهاء مدة العضوية .

ثانيا : مدة عضوية العضو في المجالس خدمة لإغراض العلاوة والترفيع والعلاوة .

ثالثا :

١- أ- يمنح أعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ الذين شغلوا مناصبهم بعد تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ راتبا تقاعديا لا يقل عن ٨٠ ٪ من المكافأة الشهرية المحددة بموجب هذا القانون على ان لا تقل الخدمة الفعلية عن ستة أشهر او في حالة إصابته بعجز أعاقه عن أداء مهامه أثناء مدة العضوية .

ب – يستحق أعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ الذين يشغلون مناصبهم بموجب أحكام هذا القانون راتبا تقاعديا لا يقل عن ٨٠ من المكافأة التى يتقاضونها بموجب هذا القانون بعد انتهاء مد الدورة الانتخابية او في حالة إصابته بعجز يعيقه بأداء مهامه .

٢- يستحق الورثة الشرعيون وقف قانون التقاعد الموحد الراتب التقاعدي لأعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ في حالة وفاته او استشهاده في أثناء مدة العضوية

يعد العمل في المجلس المحلي ذا اهمية كبيرة ، حدد المشرع للقائمين به بعض المزايا كما فرض عليهم بعض القيود ، وفيما يلي بعضا من هذه الاحكام:

١. منع المشرع عضو المجلس المحلي من الجمع بين العضوية في المجلس وبين اي عمل او منصب رسمي اخر ، اذ ان المهام الجسيمة التي تقع عليهم تقتضي منهم التفرغ التام والالتزام بالعمل وعدم تشتيت الجهد والفكر والولاء على اكثر من عمل.

٢. الزم المشرع الجهة التي كان العضو يعمل بها قبل انتخابه للعضوية في المجلس المحلي ان تسهل امر حصوله على الموافقة على تفرغه من العمل لديها، اي الاتمانع في ذلك بأية حجة او ذريعة حتى لو كانت دواعي العمل ومقتضايته.

٣. لعضو المجلس المحلي العودة الى وظيفته السابقة بعد انتهاء مدة العضوية في المجلس، وعلى الجهات الرسمية ذات العلاقة تسهيل ذلك ، اي لايجوز منعه من العودة لوظيفته السابقة.

١. تعد مدة الدور الانتخابية، اي الاربع سنوات التي تمثل مدة العضوية في المجلس المحلي ، خدمة لاغراض العلاوة والترفيع والتقاعد.

٢. يستحق عضو المجلس المحلي راتبا تقاعديا ، ولتعدد احكام التقاعد لابد من ايضاحها بشيء من التفصيل فيما يلي :

أ- من يستحق الراتب التقاعدي ؟ اشار القانون استحقاق كل من اعضاء المجالس المحلية (مجلس المحافظة – مجلس القضاء – مجلس الناحية) ، ورؤساء الوحدات الادارية (محافظ – قائممقام – مدير ناحية) ، اضافة الى نائبي المحافظ ، سواء أكان انتخابهم تم وفقا للقانون النافذ او شغلوا مناصبهم بعد تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩، للراتب التقاعدي.

ب- ما هي احوال استحقاق الراتب التقاعدي؟ يستحق الراتب التقاعدي في الاحوال التالية:

- بالنسبة لمن شغلوا مناصبهم بعد ٢٠٠٣/٤/٩ يكون استحقاق الراتب التقاعدي في حالتين ، الاولى ان تكون لديه مدة خدمة فعلية لاتقل عن ستة اشهر ، وثانيا في حالة اصابته بعجز يعيقه عن اداء مهامه اثناء المدة المتبقية للعضوية.

- بالنسبة لاعضاء المجالس المنتخبين في ظل قانون المحافظات النافذ، فقد اشترط لاستحقاقهم الراتب التقاعدي تحقق احدى حالتين، الاولى انتهاء مدة الدورة الانتخابية والثانية حالة إصابته بعجز يعيقه عن أداء مهامه. ومن ثم فالعضو الذي يقال من المجلس لايستحق راتبا تقاعديا حتى وان كانت مدة العضوية على وشك ان تنتهي.

ت- كيف يتم احتساب الراتب التقاعدي ؟ يحتسب الراتب التقاعدي بنسبة ٨٠ ٪ من المكافأة التي يتقاضونها او تم تحديدها بموجب هذا القانون.

ث- ما الحكم فيما لو توفي احد ممن سبق ذكرهم او استشهد في اثناء مدة العضوية؟ وفقا للاحكام التي اشار لها قانون التقاعد الموحد ٢٧ رقم لسنة ٢٠٠٦ يستحق هذا الراتب الورثة الشرعيون .

ج- هل يجوز الجمع بين الراتب التقاعدي والراتب الوظيفي ، في حال عودة العضو الى وظيفته السابقة بعد انتهاء الدورة الانتخابية؟ استنادا لاحكام المادة ١١ من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ المعدل والبند اولا من المادة ١٨ من قانون المحافظات، اصدرت وزارة المالية/ هيئة التقاعد الوطنية/ الشؤون القانونية تعميما بالرقم ٧٩٣ بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٠ جاء فيه " لايجوز الجمع بين الراتب التقاعدي وبين اي راتب او مكافأة تصرف للمتقاعد من الدولة. وان بامكان الموظفين على الملاك الدائم ممن سبق وان تم انتخابهم في عضوية مجالس المحافظات ورؤساء الوحدات الادارية او محافظين اونوابهم اختيار الراتب الافضل عند التفرغ بالعمل او اختيار الراتب التقاعدي بعد انتهاء مدة العضوية " وكذلك اشار كتاب وزارة المالية / هيئة التقاعد الوطنية/ الشؤون القانونية ذي العدد ٥٣٦ في ٢٠٠٨/٧/٢ المعنون الى كافة اقسام وفروع هيئة التقاعد وتحت موضوع قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم في الفقرة ٤ منه " لايجوز الجمع بين الراتب التقاعدي المقرر بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ واي راتب او مكافأة شهرية او مخصصات شهرية من الدولة "

المادة (١٩)

أولاً: يتحقق نصاب انعقاد جلسات المجالس، بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء.

ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس المحافظة، والمجالس المحلية بالأغلبية البسيطة ما لم ينص على خلاف ذلك.

ليمارس المجلس وظائفه ، وتجري المناقشات فيه بفعالية وتركيز ، اشترط المشرع تحقيق نصاب معين ، اي حضور عدد معين من الاعضاء كاف لصحة الانعقاد ، فان لم يتحقق هذا النصاب لايجوز انعقاد الجلسة ، والنصاب المطلوب هو الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء ، وقد سلفنا بيان مفهوم الاغلبية المطلقة التي عرفها المشرع في المادة (١) من القانون ،والتي تعني نصف عدد الاعضاء الكلي زائدا واحد، واسلفنا اعتقادنا بان المشرع حاول التمييز بين مسائل مهمة واخرى اقل اهمية عند اشتراطه نوع الاغلبية، ولعل من اكثر الامور اهمية صحة انعقاد الجلسة والتي سيتم مناقشة موضوعات هامة فيها، وقد يصدر عنها قرارات تمس عدد كبير من الافراد .

وعلى ما تقدم فاذا ما اريد التصويت على قرار في احد المجالس المحلية لابد منان تتخذ هذه القرارات بالاغلبية البسيطة على الاقل (نصف الاعضاء الحاضرين زائدا واحد) ، ما لم ينص المشرع على اغلبية مطلقة في احوال يقدر المشرع اهميتها.

ملاحظة / تم اجراء تغير على هذه المادة انظر اسفل المادة

المادة (٢٠) (النص السابق)

أولاً: يحل المجلس والمجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءا على طلب ثلث الأعضاء في الحالات الآتية:

الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.

مخالفة الدستور والقوانين.

فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية.

ثانياً: لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءا على طلب من المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه إذا تحقق احد الأسباب المذكورة أعلاه.

ثالثاً:

لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءا على طلب من القائممقام بالنسبة لمجلس القضاء آو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية أو ثلث أعضاء المجلس المحلي في حالة تحقق احد الأسباب المذكورة أعلاه.

للمجلس المنحل أو لثلث أعضائه أن يعترض على قرار الحل أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره وعلى المحكمة أن تبت في الاعتراض خلال ثلاثون يوما من تاريخ تسجيله لديها

ملاحظة ملاحظة / تعديل المادة (٢٠) بالصورة التالية

المادة (٢٠)

يلغى نص البند (ثانيا) بموجب المادة (٤) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، رقمه (١٥) صادر بتاريخ ٢٠١٠ ، واستبدلت بالنص التالي

اولاً : يحل المجلس والمجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءا على طلب ثلث الأعضاء في الحالات الآتية :

١- الإخلال الجسيم بالإعمال والمهام الموكلة إليه .

٢- مخالفة الدستور والقوانين .

٣- فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية .

ثانياً:

أ - لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة

ب - لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءا على طلب المحافظ، أو طلب من ثلث عدد اعضائه، إذا تحقق احد الأسباب المذكورة في الفقرة أولا أعلاه .

ثالثا :

١- لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءا على طلب من القائممقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية أو ثلث أعضاء المجلس المحلي في حالة تحقق احد الأسباب المذكورة أعلاه

٢- للمجلس المنحل أو لثلث اعضائه ان يعترض على قرار الحل أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره وعلى المحكمة ان تبت في الاعتراض خلال ثلاثون يوما من تاريخ تسجيله لديها.

فيما يتعلق بحل المجالس المحلية لابد من بيان الفرضيات التالية:

اولا – اسباب الحل : نشير في البدء ان المشرع قد منح الادارة سواء كانت مركزية ام محلية سلطة تقديرية واسعة في تحديد مدى توافر شروط الحل التي اوردتها هذه المادة ، والسلطة التقديرية للادارة نوع من الحرية التي تتمتع بها الادارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، واختيار وقت تدخلها، وتقدير اصلح الوسائل لمواجهة هذه الحالة.

وتظهر هذه السلطة التقديرية باشكال شتى يكون ادنى حد لها ان تختار الادارة الوقت الذي تتدخل فيه او تمتنع فيه عن التدخل ،فللادارة اولا سلطة تقدير واسعة في التدخل ابتداءا ام الامتناع عن التدخل ، كما ان لها ثانيا سلطة تقديرية واسعة في اعتبار هذا التصرف الصادر عن المجلس المحلي اخلالال جسيما بالاعمال الموكلة له ام لا ؟او كانت فيه مخالفة للدستور ام لا؟ ، واخيرا للادارة سلطة تقديرية واسعة فياختيار الوقت الذي تتدخل فيه.

ورقابة القضاء على هذه السلطة التقديرية تكاد تكون محدودة ، الا ان القاضي الاداري بدأ يتدخل بالرقابة على السلطةالتقديرية من خلال ما يسمى برقابة الملائمة، ومن الضروري ان نبين ان سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على اعمال الادارة فالاصل هو استقلال الادارة في تقدير ملائمة قراراتها ، واقتصار رقابة القضاء على التاكد من مشروعية التصرف ، اي مدى اتفاق تصرف الادارة مع القانون ، لكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط –مثلا – على الحقوق والحريات فان القضاء يبسط رقابته على الملائمة، كما ان هنالك ميدان اخر يتدخل فيه القضاء لرقابة الملائمة فيما يتعلق بقرارات التاديب، وهو ما يطلق عليه اصطلاحا رقابة الغلو او التناسب.

هذا وتحل المجالس المحلية عند تحقق احد الاسباب التالية:

١- الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه – لم تلجأ الدول الى الاخذ بالنظام اللامركزي رغبة في اداء افضل للعملية الادارية على المستوى المحلي ، فان لم يستطع المجلس المحلي القيام بوظيفته الاساس والتي تتمثل بتحقيق الصالح العام ، كان من الافضل حل هذا المجلس وانتخاب مجلس اخر .

٢- مخالفة الدستور والقوانين – من وظائف الادارة – مركزية كانت ام محلية – العمل وفقا لمبدأ المشروعية اي احترام القواعد القانونية بكل انواعها والعمل بمقتضاها ، ويأتي في قمة هذه القواعد الدستور والقوانين، والتصرفات الادارية التي تخالف تلك القواعد تعتبر غيرمشروعة وواجبة الالغاء، والمجلس المحلي يجب عليه من بعد ان يحترم القواعد الواردة في الدستور عموما وتلك المتصلة بعملها ، كما يجب عليها احترام القوانين الناظمة لعملها واختصاصاتها، فان خالفتها وجب حل هذه المجالس.

٣- فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية – يشترط المشرع في اغلب القرارات الصادرة عن المجالس المحلية اغلبية – سواء كانت مطلقة او بسيطة ، فاذا ما فقد ثلث اعضاء المجلس شروط العضوية لم يكن اتخاذ القرارت ممكنا وذلك للخلل الكبير في عدد الاعضاء،لا بل ان ذلك يدل على ان هنالك خلل أكبر في عملية الترشيح والتصديق على المرشحين والتأكد من استيفائهم للشروط التي حددها المشرع، لذا لابد من حل المجلس وانتخاب اخر جديد. ثانيا – الجهات التي يحق لها حل المجالس المحلية: تتولى الجهات التالية حل المجالس المحلية وذلك بعد تحقق احد اسباب الحل السابق الاشارة لها،وهي تتمتع فيقيامها بذلك سلطة تقديرية، وكما يأتي:

١- حل مجلس المحافظة – يحل مجلس المحافظة بطريقتين :

- **مجلس المحافظة : يحل المجلس نفسه بنفسه ، اذا قدر ذلك المجلس ان الحل افضل من بقاء المجلس لذا يقوم بحل نفسه بنفسه ، بناءا على طلب ثلث اعضائه وبقرار يتم اتتخاذه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.**
- **مجلس النواب : يحل مجلس المحافظة من قبل مجلس النواب بناءا على طلب يرفعه له المحافظ او طلب من ثلث عدد اعضاء ذلك المجلس ، ويتخذ مجلس النواب قرار الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.**

٢- حل مجلس القضاء او مجلس الناحية – تحل هذه المجالس بالطرق التالية:

- **مجلس القضاء : يحل مجلس القضاء نفسه بنفسه بقرار يتخذه المجلس بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه – كما اسلفنا – بناءا على طلب يقدم من ثلث اعضائه .**
- **مجلس المحافظة : لمجلس المحافظة حل اي من المجالس المحلية التابعة لتلك المحافظة ، بقرار يتخذه مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءا على طلب من القائممقام او ثلث أعضاء مجلس القضاء.**

٣- حل مجلس الناحية – يحل مجلس الناحية باحى الطريقتين التاليتين :

- **مجلس الناحية : يحل مجلس الناحية نفسه بنفسه بقرار يتخذه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، وبناءا على طلب يقدمه ثلث اعضائه.**

- مجلس المحافظة : يحل مجلس المحافظة مجلس الناحية بناءا على طلب يقدمه مدير الناحية او ثلث اعضاء مجلس الناحية،ويتخذ مجلس المحافظة قرار الحل بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه.

ثالثا – الاعتراض على قرار الحل : لما كان القرار الصادر بحل المجلس المحلي قرار اداري ، ولما كانت كفالة التقاضي حق للجميع ، ومراعاة لنص المادة ١٠٠ من الدستور التي منعت النص على تحصين اي قرار اداري من الرقابة ، فان حق الاعتراض مكفول على قرار الحل.

ويحق لكل من المجلس المنحل أو لثلث أعضائه أن يعترض على قرار الحل خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره، من جهة ثانية تعد المحكمة الاتحادية العليا جهة الطعن التي حددها القانون للنظر في هذه الطعون ، وعلى المحكمة أن تبت في الاعتراض خلال ثلاثون يوما من تاريخ تسجيله لديها.

ملاحظة / تم اجراء تغير على هذه المادة انظر اسفل المادة

المادة (٢١)

أولاً: في حالة صدور قرار المصادقة على حل المجلس المنحل أو انتهاء مدة الطعن القانونية يدعوا المحافظ مجلس المحافظة إلى انتخابات.

ثانياً: ينتهي عمل المجلس المنحل من تاريخ تصديق قرار الحل من قبل المحكمة المختصة او مرور مدة الاعتراض عليه دون وقوع الاعتراض.

ويقوم رئيس الوحدة بتصريف الامور اليومية لحين انتخاب مجلس جديد .

ثالثاً: يسري ما ورد في هذه المادة من أحكام على المجالس المحلية على أن تكون الدعوة لانتخابات جديدة لمجلس القضاء مقدمة من قبل القائممقام وانتخابات مجلس الناحية من قبل مدير الناحية.

ملاحظة ملاحظة

ملاحظة ملاحظة / تعديل المادة (٢١) بالصورة التالية

المادة (٢١)

يلغى نص البند (ثانيا) بموجب المادة (٥) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، رقمه (١٥) صادر بتاريخ ٢٠١٠ ، واستبدلت بالنص التالي

اولاً : في حالة صدور قرار المصادقة على حل المجلس المنحل او انتهاء مدة الطعن القانونية يدعوا المحافظ مجلس المحافظة الى انتخابات

ثانيا : ينتهي عمل المجلس المنحل من تاريخ تصديق قرار الحل من قبل المحكمة المختصة أو مرور مدة الاعتراض عليه دون وقوع الاعتراض. ويقومرئيس الوحدة الإدارية بتصريف الأمور اليومية لحين انتخاب مجلس جديد

ثالثا : يسري ما ورد في هذه المادة من أحكام على المجالس المحلية على ان تكون الدعوة لانتخابات جديدة لمجلس القضاء مقدمة من قبل القائممقام وانتخابات مجلس الناحية من قبل مدير الناحية .

اذا ما صدر قرار حل المجلس المحلي – على وفق السياق السابق – يكون امام المجلس احد خيارين اما التسليم بالقرار وتنفيذه ، او الاعتراض عليه خلال خمسة عشر يوما امام المحكمة الاتحادية العليا ، ومن ثم فان انتهاء مدة

الطعن دون تقديمه او صدور قرار المصادقة على قرار الحل من المحكمة الاتحادية العليا ، يصار للدعوة الى اجراء انتخابات جديدة ، وفقا لنوع المجلس المحلي وكما يلي :

اولا – مجلس المحافظة : وهنا تصدر الدعوة لانتخاب مجلس محافظة جديد من المحافظ، وقد الزم المشرع المحافظ بتوجيه الدعوة ، وفي حالة عدم قيامه بذلك نميز بين الاسباب التي منعته من توجيه الدعوة ، فاذا كان السبب مشروعا فان من يحل محله استنادا الى مبدا التفويض بالاختصاص ان يقوم بتوجيهها، اما اذا كان السبب غير مشروع فيعتبر امتناع المحافظ عن توجيه الدعوة مخالفة قانونية تجعله معرضا للمساءلة القضائية .

اما مجلس المحافظة القديم – المنحل – فان عمله ينتهي كما اسلفنا من احد تاريخين ، اما تاريخ صدور قرار تصديق قرار الحل من المحكمة الاتحادية العليا ، او مرور مدة الاعتراض اي خمســـة عشر يوما دون الاعتراض.ويستمر المحافظ بتصريف الامور اليومية للمحافظة لحين انتخاب مجلس محافظة جديد يتولى اختيار محافظ ونائبين له.

ثانيا – مجلس القضاء : مع مراعاة ما سبق تصدر الدعوة لانتخاب مجلس قضاء جديد من القائممقام ، وفقا لذات التوقيتات على ان يستمر القائممقام بتصريف الامور اليومية للقضاء لحين انتخاب مجلس قضاء جديد.

ثالثاً- مجلس الناحية : مع مراعاة ما سبق تصدر الدعوة لانتخاب مجلس ناحية جديد من مدير الناحية، ويستمر هذا الاخير بتصريف الشؤون اليومية للناحية لحين انتخاب مجلس ناحية جديد.

ونشير اخيرا الى الاثار المترتبة على قرار الحل:

اولا - بالنسبة للقرارات الصادرة عن المجالس المنحلة قبل صدور قرار الحل ، اذ تعتبر هذه القرارات نافذة وترتب اثارها صحيحة مالم تعدل او تلغى بقرار من المجلس الجديد.، بل ان المشرع لم يقيد المجلس المنحل بأي قيد وبهذا فان له قبل البت في قرار الحل يمارس كامل اعماله دون اي قيد .

ثانيا – بالنسبة لاعضاء المجلس المنحل ، ففي حالة حل المجلس لايستحق اعضاء المجلس الحقوق التقاعدية، ذلك ان اجراء الحل بمثابة عقوبة للمجلس ومن اثار هذه العقوبة حرمان الاعضاء من كل الحقوق ومنها الحقوق التقاعدية.

الباب الثاني
رؤساء الوحدات الإدارية

المادة ٢٢ـ

لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ولها في سبيل ممارسة أعمالها مايأتي:

أولاً ـ استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة.

ثانياً ـ مزاولة الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور.

ثالثاً ـ القيام بالأعمال والمهام الموكلة إليها بموجب القوانين بما لايتعارض مع الدستور.

- أقر المشرع في نص هذه المادة لكل وحدة من الوحدات الإدارية الثلاث - وهي كل من المحافظة والقضاء والناحية على وفق ما بينه المشرع في مقدمة هذا القانون- بأن تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري،وهذا الاستقلال هو بمثابة السمة المميزة لأسلوب اللامركزية الإدارية،ويأتي ذلك بمثابة تجسيد لما نص عليه الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥ في المادة(١٢٢)الفقرة(ثانياً)والتي جاء فيها ما يأتي:(تمنح المحافظات ...الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية).

وبكل تأكيد إن تمتع تلك الوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لايمكن تحقيقه من دون أن تكون لتلك الوحدات هيئات منتخبة من قبل السكان المحليين القاطنين في تلك الوحدات،وهو ما أقره هذا القانون في المادة(٣).

والجدير بالذكر أن الفقرة أولاً في هذه المادة لم يكن هناك داعٍ لذكرها ،وذلك لأن الاختصاصات ذات الطابع المالي تعد جزء من الاختصاصات والمهام التي تمارسها الوحدة الإدارية المعنية،وإن كان لابد من ذكر هذه الفقرة فكان الأحرى ذكرها كفقرة أخيرة بعد الفقرتين ثانياً وثالثاً.

المادة ٢٣-

يعد المحافظ والقائممقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية،من حيث الوظيفة وحقوقها بما لايتعارض مع هذا القانون.

- عد المشرع في هذه المادة أن كل من المحافظ والقائممقام ومدير الناحية هو أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وهي كل من المحافظة والقضاء والناحية على التوالي،وهم على ملاك تلك الوحدة من الناحية الإدارية،وعلى ذلك تكون مهمة كل من هؤلاء مهمة تنفيذية،وهذه المهمة التي يمارسها رؤساء الوحدات الإدارية المذكورة في الأنظمة السياسية التي تتبع الأسلوب اللامركزي في الإدارة،تعد أوسع وأعقد من المهمة التي يمارسها أقرانهم في الأنظمة السياسية التي تتبع الأسلوب المركزي في الإدارة،كما سنرى ذلك في النصوص التالية.

- وعلى ذلك يكون كل من المحافظ والقائممقام ومدير الناحية مسؤولاً مسؤولية مباشرة عن إدارة شؤون وحدته الإدارية بالشكل المطلوب كونه الرئيس التنفيذي الأعلى على صعيد وحدته الإدارية على وفق ما أقره هذا القانون،وهذه المسؤولية تجعل كل من هؤلاء خاضع لرقابة المجلس الذي تولى مهمة انتخابه.

- ولما كانت المحافظة هي الوحدة الإدارية الأكبر في النظام الإداري المعمول به حالياً في العراق،وتتفرع المحافظة إلى مجموعة من الأقضية ومن ثم تتفرع الأخيرة بدورها إلى مجموعة من النواحي،على ذلك يكون المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى ويأتي بعده القائم مقامون وهم رؤساء الأقضية على الصعيد التنفيذي والإداري ومن ثم يأتي بعد ذلك مدراء النواحي.

- كما أكد المشرع في هذه المادة على خضوع كل من المحافظ والقائممقام ومدير الناحية لأحكام قانون الخدمة المدنية،من حيث الوظيفة وحقوقها بما لايتعارض مع هذا القانون،وبذلك يكون المشرع قد استدرك مسألة مهمة في هذا السياق وهي تلك التي تت باحتمال تعارض بعض أحكام قانون الخدمة المدنية مع أحكام هذا القانون وبالتالي أعطى الأرجحية لهذا القانون.

الفصل الأول
المحـــافـظ

المادة ـ٢٤ـ

يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية.

يستدل من نص هذه المادة على أن المحافظ يعد هو المسؤول الأول في المحافظة على الصعيد التنفيذي والإداري،ولما كانت المحافظة هي الوحدة الإدارية الأساسية في العراق،ولما كان الأخير قد تبنى أسلوب اللامركزية الإدارية على وفق دستور ٢٠٠٥ على صعيد المحافظات،لذا فأن الشخص الذي يتصدى لتلك المسؤولية الكبيرة ينبغي أن تتوفر فيه شروط خاصة تؤهله للقيام بتلك المهمة على الوجه الأكمل.

المادة ـ٢٥ـ

أولاً ـ يشترط في المرشح لمنصب المحافظ تحقق الشروط المطلوب توفرها في عضو مجلس المحافظة ،وأن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو مايعادلها.

كان على المشرع في نص هذه المادة أن يشير إلى المادة التي ورد فيها ذكر الشروط الواجب توفرها في المرشح لعضوية مجلس المحافظة،وهذه المادة هي المادة(٥)وذلك مثلما حصل في الفقرة (ثانياً) من المادة(٢٧)،هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى أضاف المشرع شرطاً آخر للشروط المذكورة في المادة(٥)وهذا الشرط يتعلق بضرورة حصول المرشح لمنصب المحافظ على الشهادة الجامعية أو مايعادلها،في حين اكتفى المشرع بضرورة حصول المرشح لعضوية مجلس المحافظة على الشهادة الإعدادية أو مايعادلها،وحسناً فعل

المشرع في هذا الأمر،وذلك بحكم أن منصب المحافظ يعد أكثر أهمية من عضوية المجلس بفعل المسؤولية الكبيرة والخطيرة التي يتولاها المحافظ وهو ما سيتضح من خلال الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها المحافظ في حدود وحدته الإدارية(المحافظة)والوارد ذكرها في المادة(٣١)من هذا القانون.

وبطبيعة الحال نفس الشروط المشار إليها في البند (أولاً)من هذه المادة تسري على نائبي المحافظ،وهذا ما جاء في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة،وبذلك أراد المشرع أن يؤكد على أهمية منصب نائبي المحافظ،وهما بمثابة وكلاء،وعلى وفق قاعدة الوكيل كالأصيل وضعت نفس الشروط الواجب توفرها في المحافظ في من يتولى منصب نائب المحافظ.

المادة – ٢٦

أولاً- يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه.

ثانياً- يمكن أن ينتخب مجلس المحافظة المحافظ من داخل أو خارج المجلس.

يستدل من نص هذه المادة الفقرة (أولاً)على أن المحافظ لايمكن أن يباشر مهامه واختصاصاته إلا بعد صدور مرسوم جمهوري،ما يعني ينبغي أن تتم مصادقة رئيس الجمهورية على انتخاب المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة على أن يتم هذا الأمر خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الانتخاب قبل ،وحينذاك يتسنى للمحافظ ممارسته لمهام عمله.

أما الفقرة ثانياً من هذه المادة فقد أراد بها المشرع أن يمنح مجلس المحافظة مرونة أكبر في مسألة انتخاب الشخص الذي يتولى هذا المنصب،وذلك حينما أقر في هذا القانون يمكن أن يكون المحافظ المنتخب من داخل المجلس أو من خارجه ،سيما أن هذا القانون كان قد أضاف شرط

حصول المرشح لهذا المنصب على الشهادة الجامعية في حين أن أعضاء المجلس كان قد أشترط فيهم فقط الحصول على شهادة الإعدادية أو ما يعادلها،ما يعني أنه قد لايكون من بين أعضاء المجلس شخصاً مؤهلاً لتولي هذا المنصب،هذا من جهة،ومن جهة أخرى قد يكون هناك مرشحون من خارج المجلس هم أكثر كفاءة وقدرة على التصدي لمثل هذه المسؤولية الكبيرة والمهمة.

المادة ـ٢٧ـ

أولاً – يكون لكل محافظ نائبان بدرجة مدير عام ينتخبهما المجلس من داخله أو خارجه ويصدر أمر المحافظ بتعيينهما خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب المجلس لهما.

ثانياً ـ يشترط في النائبين تحقق الشروط المطلوب توفرها في عضو مجلس المحافظة والمنصوص عليها في المادة (٥)من هذا القانون وأن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية.

أقر المشرع في هذه المادة بأن مايسري من شروط على المحافظ يسري بالنتيجة على نائبيه،وذلك لما لهذين المنصبين من أهمية بالغة لاسيما أن هذا القانون أقر قيام النائب الأول بمهام المحافظ في حالات عجزه أو إحالته على التقاعد (المادة ٧ الفقرة ٧)،وكذلك المادة (٢٨) من هذا القانون،كما أقر القانون أمكانية قيام المحافظ بتفويض بعض صلاحياته إلى نوابه ومعاونيه(المادة ٣٥).

المادة ـ ٢٨ـ في حالة عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر تتم إحالته على التقاعد وعلى المجلس انتخاب محافظ جديد وبنفس آلية الانتخاب المذكورة في المادة(٧)الفقرة(٧)من هذا القانون ويقوم النائب الأول بمهامه لحين انتخاب المحافظ الجديد.

بالنظر لأهمية منصب الحافظ ولأهمية الدور الذي يؤديه في وحدته الإدارية، فمن الطبيعي أن يضع المشرع في حساباته أسوأ الاحتمالات،ومن ذلك الظروف الصحية التي قد يتعرض لها المحافظ والتي قد تحول دون أداءه لمهامه بالشكل المطلوب،وعلى ذلك فقد أكد المشرع على أن مسألة استمرار هذه الحالة لمدة ثلاثة أشهر تكون كافية لإحالة المحافظ على التقاعد ويحل النائب الأول محله لحين انتخاب المحافظ الجديد.

المادة ـ ٢٩ يؤدي رؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة قبل مباشرتهم أعمالهم بالصيغة الآتية:
(أقسم بالله العلي العظيم أن أحافظ على العراق، وأصون مصالحه وسلامته، وان أرعى مصالح الشعب، واحترم الدستور والقوانين، وأرعى شؤون المحافظة، وأن أؤدي عملي بإخلاص وصدق وأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد).

لاشك ينبغي على كل من يتولى مسؤولية على درجة كبيرة من الأهمية أن يؤدي اليمين أو القسم القانوني وهذا هو العرف السائد في كل دول العالم ،والغاية من وراء هذا الإجراء هو ضمان التزام المسؤول بالحفاظ على مصالح شعبه وبلاده ورعاية تلك المصالح واحترام الدستور والقوانين النافذة ،وعلى ذلك نص هذا القانون على ضرورة أداء المحافظ والقائممقميين ومدراء النواحي اليمين القانوني الوارد في أعلاه ،وذلك لضمان التزام هؤلاء بالحفاظ على العراق، وصيانة مصالحه وسلامته،فضلاً على رعاية مصالح الشعب واحترام الدستور والقوانين النافذة،والأهم من كل ذلك رعاية شؤون المحافظة وإدارتها بإخلاص وصدق وأمانة وحياد،مايعني أن يمارس رؤوساء الوحدات الإدارية المذكورة أعمالهم بكل

إخلاص وصدق وأمانة وحياد،وهذا يعني أن يكون هؤلاء بمنأى عن الرضوخ لكل الضغوط والولاءات والمصالح الضيقة،ومن ذلك الضغوط التي قد تمارسها القوى والأحزاب السياسية المتنفذة في مؤسسات الدولة على وجه الجملة وتلك التي ينتمي لها هؤلاء المسؤوليين على وجه الخصوص،فضلاً على احتمالية انحيازهم إلى انتماءاتهم الطائفية أو أن يصبح همهم الأساس تحقيق مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة،وخير دليل على ذلك ما تمخض عن تجربة المجالس السابقة.

المادة ـ٣٠ـ يستمر المحافظ ونائبية ورؤساء الوحدات الإدارية في تصريف الأمور اليومية بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس وإلى حين انتخاب من يخلفهم من قبل المجالس الجديدة.

من الطبيعي استمرار كل المسؤولين التنفيذيين والإداريين في كل الوحدات الإدارية في ممارستهم لمهامهم ومسؤولياتهم حتى بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس التي تولت مهمة انتخابهم ويخضعون لرقابتها ،ولكن مسؤوليتهم في تلك المرحلة الانتقالية ينبغي أن تكون محصورة في إطار تصريف الأمور اليومية ،ما يعني لايجوز لهؤلاء المسؤولين اتخاذ أية اجراءات أوتدابير فعالة تتطلب موافقة المجالس المنتهية ولايتها،هذا من جهة،ومن جهة أخرى أقر المشرع هذا الإجراء كي لايستغل هؤلاء مواقعهم بغياب رقابة المجالس،وخلاصة القول أن الصلاحيات الممنوحة بموجب هذا القانون لهؤلاء يتم تحديدها وتقليصها إلى أبعد الحدود في تلك المرحلة الانتقالية تفادياً لوقوع أي إشكال ولضمان استمرار العمل التنفيذي في المحافظة بانسيابية تامة.

المادة ـ ٣١ـ يمارس المحافظ الصلاحيات الآتية:

أولاً ـ إعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها إلى مجلس المحافظة.

ثانياً ـ تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لايتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.

ثالثاً ـ تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة.

رابعاً ـ الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات.

خامساً ـ تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإدارتها المحلية وله إيفاد موظفي المحافظة وفقاً للقانون والأصول المرعية.

سادساً ـ استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ومصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

سابعاً ـ

١- إصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون،من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون اللذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس.

٢- تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس.

ثامناً ـ اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة.

تاسعاً ـ للمحافظ أن :

١- يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وفقاً للقانون،وتقدم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على أن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق.

٢- استحداث وإلغاء مراكز للشرطة بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية.

عاشراً ـ

١- للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام، العاملة في المحافظة،باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش).

٢- للمحافظ إذا رأى أن الأجهزة الأمنية في المحافظة غير قادرة على إنجاز واجباتها في حفظ الأمن والنظام،أن يعرض الأمر فوراً على وزير الداخلية مبيناً مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات.

أحد عشر ـ

١- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية:

أ- إذا كانت مخالفة للدستور أوالقوانين النافذة.

ب- إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

ج- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة.

٢- أن يقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوماً)من تاريخ تبليغه به،مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته.

٣- إذا أصر المجلس المعني على قراره أو إذا عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر.

المادة (٣٢) :

على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة أن تشعر المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة ،لإطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة الالتزام بما يلي:

أولاً - إعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية مع دوائرهم في مركز الوزارة.

ثانياً - رفع التقارير إلى المحافظ بخصوص الأمور التى يحيلها إليهم.

ثالثاً - إحاطة المحافظ علماً بأعمالهم التي لها مساس بالأمن أو الأمور المهمة أو القضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة واحدة في المحافظة أو سلوك موظفيهم .

رابعاً - إعلام المحافظ بمباشرتهم الوظيفة وانفكاكهم منها وتركهم العمل.

خامساً - انجاز المهام وأعمال اللجان التي يكلفهم بها.

- تضمنت هذه المادة ضرورة التنسيق بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بأشعار المحافظ بكافة المخاطبات التي تتم بين الوزارة والمديريات التابعة للمحافظة من خلال خمس فقرات لحقت بتلك المادة سواء رفع التقارير ، المخاطبات الرسمية ، التغيرات في عمل الموظفين وتنقلاتهم ،أ نجاز اللجان لمهامها الوظيفية .

المادة (٣٣) :

أولاً ـ للمحافظ عدد من المعاونين للشؤون الإدارية والفنية لايزيد عددهم على خمسة يقومون بالأعمال التي ينيطها المحافظ بهم،ويعملون تحت إشرافه .

ثانياً ـ يشترط في المعاونين الخبرة في اختصاصهم مدة لاتقل عن عشر سنوات إضافة إلى الشروط المطلوبة في نائب المحافظ.

ثالثاً ـ يعين معاون المحافظ بدرجة معاون مدير عام.

- اعطت هذه المادة الحق للمحافظ في ان يعاونه عدد من المعاونين في الشؤون الفنية والأدارية وبما لايزيد عن خمسة معاونين الزمت الفقرة ثانيا من تلك المادة ان يكون معاون المحافظ وفق مؤهلات وشروط من ضمنها ان تكون لديه خبرة لاتقل عن عشر سنوات في مجال اختصاصه وحسب الفقرة الثالثة يكون معاونو المحافظ بدرجة معاون مدير عام . في حين ان المادة (٢٤) عدت المحافظ بدرجة وكيل وزير . وهذا سيشكل نوع من الخلل الاداري والوظيفي في ممارسة المعاونين لمهامم وكان من الاجدر اعطاء درجة مدير عام بدلا من معاون كلا حسب اختاصه كأن يكون المدير العام لشؤون المحافظة الادارية والمدير العام لشؤون المحافظة الفنية وهكذا.

المادة (٣٤) :

ـ أولاً ـ تؤلف في كل محافظة هيئة استشارية لاتزيد عن سبعة خبراء،تضم موظفين يختارهم المحافظ ،ويكونون من المتخصصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية ،وحسب ما يقتضيه الحال،ترتبط بالمحافظ مباشرة وتعمل تحت إشرافه وتوجيهه.

ثانياً ـ ينبغي أن لاتقل خبرة أي من موظفي الهيئة عن عشر سنوات في مجال اختصاصه ويكون كل منهم بدرجة معاون مدير عام.

ثالثاً ـ تقوم الهيئة المشار إليها في البند أولاً من هذه المادة بدراسة المواضيع التي يحيلها المحافظ إليها كل حسب اختصاصه وتقدم توصياتها التحريرية بشأنها.

- تضمنت تأليف هيئة استشارية للمحافظ بما لا يزيد عن سبعة خبراء في المجالات القانونية والفنية والمالية ولكل واحد خبرة لا تقل عن عشر سنوات في مجال اختصاصه ويقدمون ارائهم تحريرا الى المحافظ في القضايا المحالة اليهم ويكونون بدرجة معاون مدير عام .

المادة (٣٥) :

للمحافظ أن يفوض بعض صلاحياته إلى نوابه ومعاونيه ولايجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة إليه.

- اعطت هذه المادة الحق للمحافظ في تفويض بعض صلاحياته الى نائبه او معاونه دون الحق في تفويض الصلاحيات المكلف بها حصرا .

المادة (٣٦) :

تنقل خدمات معاونى المحافظ وخبرائه من الهيئة الاستشارية ورؤساء الوحدات الإدارية إذا كانوا من الموظفين إلى ملاك الوحدات الإدارية التي انتخبوا أو عينوا لإشغال منصب فيها طيلة مدة انشغالهم للمنصب أو الوظيفة.

- خصصت لمعاوني المحافظ واعضاء الهيئة الاستشارية في نقل خدماتهم من مواقعهم الاصلية الى المواقع التي انتخبوا او عينوا فيها .

المادة (٣٧) :

أولاً - للمحافظ ونائبيه ورؤساء الوحدات الإدارية تقديم استقالتهم إلى المجالس التي انتخبتهم وتعد مقبولة من تاريخ تقديمها.

ثانياً - يتم انتخاب بديل عن المستقيل وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون.

- **تطرقت الى اليات الاستقالة للمحافظ ونائبيه ورؤساء الوحدات الادارية الى المجالس التي انتخبتهم دون ان يعطي حق المجلس برد الاستقالة وتعد مقبولة من تاريخ تقديمها وانتخاب بديل .**

المادة (٣٨) : تسري على نائبي المحافظ أحكام إقالة المحافظ المنصوص عليها في هذا القانون.

- **تطبق الضوابط والشروط المتعلقة بالاقالة للمحافظ على نائبيه حسب المادة (٦) ثامنا من القانون ، المتضمنة الاقالة بسبب عدم النزاهة ، هدر المال العام ، الاهمال ،استغلال المنصب الوظيفي او فقدان لاحد شروط العضوية في المادة (٥) وفقراتها السبع ((عراقي الجنسية ، شهادة الاعدادية في الاقل ، غير محكوم بجنحة وحسن السيرة والسلوك ، ان يكون من ابناء المحافظة او مقيما فيها لمدة لا تقل عن عشر سنوات ، ان لايكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات امنية عند ترشيحه ، ان لا يكون مشمولا باجراءات اجتثاث البعث، ان لايكون قد اثر بشكل غير مشروع)). يلاحظ ان الشروط اغفلت قضية ان لايكون علية ملفات فساد في هيئة النزاهة او مكتب المفتش العام للوزارة او الجهة التي يعمل بها المرشح .**

الفصل الثاني
القائممقام ومدير الناحية

المادة ـ ٣٩ـ

أولاً ـ يعد القائممقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية يتم انتخابه وفقاً لما ورد في البند (٣)من المادتين (٨)و(١٢)من هذا القانون.

ثانياً ـ يشترط في القائممقام ومدير الناحية تحقق الشروط المطلوب توفرها في عضو مجلس المحافظة و المنصوص عليها في المادة(٥) من هذا القانون ويكون حاملاً للشهادة الجامعية.

ثالثاً ـ يصدر المحافظ أمراً إدارياً بتعيين كل من القائممقام ومدير الناحية ويكونا خاضعين لتوجيهه وإشرافه.

رابعاً ـ يكون القائممقام بدرجة مدير عام ومدير الناحية بدرجة معاون مدير عام.

- التي تطرقت الى مستويات القائمقام ومدير الناحية في المستويات الادارية الاقل في المحافظة وتنطبق عليهم نفس الشروط المتعلقة بانتخاب مجلس المحافظة ويكون القائمقام بدرجة مدير عام ومدير الناحية بدرجة معاون مدير عام .

المادة (٤٠) :

أولاً ـ عند غياب القائممقام يكلف المحافظ أحد مدراء النواحي التابعة للقضاء ليقوم مقامه.

ثانياً ـ عند غياب مدير الناحية يكلف القائممقام أحد مدراء النواحي في القضاء ليقوم مقامه.

ثالثاً ـ على القائممقام إخطار المحافظ ومدير الناحية إخطار القائممقام بغيابهم قبل مدة مناسبة ليقوم بتكليف من يخلفهم عند الغياب.

- تلزم القائمقام بأخطار المحافظ قبل مدة مناسبة في حالة غيابه حتى يتسنى للمحافظ تكليف احد مدراء النواحي ليقوم مقامه ، والزام مدير الناحية بأخطار القائممقام في حالة غيابه قبل مدة مناسبة حتى يكف احد مدراء النواحي ليقوم مقامه .

الفرع الأول
صلاحيات القائممقام

المادة ـ ٤١ ـ يمارس القائممقام الصلاحيات الآتية:

أولاً ـ تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس القضاء الموافقة للدستور والقوانين النافذة.

ثانياً

١ - الإشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها وتفتيشها ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد وفرض العقوبات المقررة قانوناً على المخالفين بمصادقة مجلس القضاء.

٢- للقائممقام أن يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء وتحال إلى قاضي التحقيق المختص على أن يتم إعلامه بنتيجة التحقيق.

ثالثاً ـ

١ - الحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم.

٢- الحفاظ على حقوق الدولة وصيانة أملاكها وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون.

رابعاً ـ إعداد مشروع الموازنة المحلية للقضاء وإحالتها إلى مجلس القضاء.

خامساً ـ للقائممقام أن يأمر بتشكيل المخافر والمفارز من الشرطة بصورة مؤقتة في القضاء،للحفاظ على الأمن عند الحاجة.

- **تضمنت صلاحيات القائممقام وهي :**
- **الاشراف على دوائر الدولة الموجودة في داخل القضاء ما عدا الجيش والمحاكم والجامعات ، وصلاحية فرض العقوبات حسب القوانين النافذة.**
- **الحفاظ على حقوق الدولة وتحصيل ايراداتها .**
- **اعداد مشروع الموازنة المحلية للقضاء واحالتها الى القضاء .**
- **صلاحية تشكيل المخافر والمفارز عند الحاجة وبصورة مؤقتة .**

المادة (٤٢) : يقوم رؤساء الدوائر الرسمية في المحافظة بإرسال نسخة إلى القائممقام من الأوامر والمقررات التي يرسلونها إلى فروع دوائرهم في القضاء لغرض الإطلاع عليها ومتابعة تنفيذها فيما يخص القضاء.

- **تلزم رؤساء الدوائر الرسمية التابعة لوزارات الحكومة الاتحادية بارسال نسخ من الاوامر والقرارات الادارية الى القائممقام لفرض الاطلاع عليها .**

وتلك هي جزء من محاولات الربط بين مؤسسات الحكومة الاتحادقية والوحدات الأدارية والدوائر الحكومية لكن غالبا ما يؤي ذلك الى خضوع مدير الدائرة الى نفوذ الحكومات المحلية وتلبية رغباتها بعيدا عن امكانيات واهداف وتوجهات الوزارات في الحكومة الاتحادية ، كما هو الحال في مطالبات بعض مجالس المحافظات بالضغط على رؤساء الجامعات لتوسعة القبول وفتح الدراسات المسائية بعيدا عن خطط وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وينطبق الحال على باقي المؤسسات الاخرى الخدمية وغير الخدمية .

الفرع الثاني
صلاحية مدير الناحية

المادة (٤٣) : يمارس مدير الناحية الصلاحيات الآتية:

أولاً ـ

١- الإشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى موظفيها وتفتيشها،ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد.

٢- لمدير الناحية أن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية ويحال التحقيق إلى قاضي التحقيق المختص على أن يتم إعلام مدير الناحية بنتيجة التحقيق.

ثانياً ـ

١- الحفاظ على الأمن والنظام في حدود الناحية.

٢- الحفاظ على حقوق الدولة وأملاكها،وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون.

- تشمل صلاحيات مدير لناحية فهي :
- الاشراف المباشر على دوائر الدولة الموجودة ضمن الرقعة الجغرافية للناحية في ما عدا الجيش والمحاكم والجامعات .
- الحفاظ على الامن والنظام .
- الحفاظ على حقوق الدولة وتحصيل ايراداتها وفقا للقانون .

الباب الثالث
الموارد المالية

المادة ـ ٤٤ـ تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي:

أولاً- الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية والمصادق عليها من قبل مجلس النواب.

ثانياً ـ الإيرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

ثالثاً ـ الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة.

رابعاً ـ التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.

خامساً ـ الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة.

- نظمت المادةاعلاء موارد الحكومات المحلية والموازنة المالية السنوية للمحافظة وحددت موارد المحافظة من خلال :
  - حصةا لمحافظة من الموازنة الاتحادية المنوحة لها حسب الموازنة العامة المصادق عليها من قبل مجلس النواب العراقي .
  - الايرادات المتحصلة من الضرائب والغرامات المحلية حسب القوانين النافذة .
  - الايرادات المتحصلة للمحافظة من من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
  - الهبات والتبرعات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية .

وقد ايضفت ايرادات جديدة للمحافظات المنتجة للنفط باستقطاع دولار من كل برميل مستخرج يسلم الى ميزانية المحافظة حسب الميزانية المصادق عليها من قبل مجلس النواب

المادة (٤٥) :

اولاً:

تؤلف هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات واداراتها المحلية والتنسيق بينها و معالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات.

ثانيا:

تجتمع الهيئة بدعوة من رئيسها كل ستين يوما او اذا دعت الضرورة لذلك.

ثالثا:

لرئيس الهيئة بدعوة من يرى ضرورة في حضور جلسات الهيئة.

- التي تضمنت تشكيل هيئة عليا تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وادارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات على ان تجتمع كل ستين يوما او اذا دعت الضرورة وهذه المادة تاتي منسجمة مع المادة (٧٨) من الدستورالعراقي التي تعتبر رئيس الوزراء ..المسؤول التنفيذي .المباشرعن السياسة العامة للدولة العراقية..والقائد العام للقوات المسلحة .يقوم بأ دارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاتة..ولة الحق بأقالة الوزراء .بموافقة مجلس النواب...

المادة (٤٦) :

تقوم ادارة المحافظة ومجلسها باتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات.

- الزمت ادارة المحافظة ومجلسها باتباع النظم المحاسبية المعتمدة في العراق .وهذا الالزام يعزز الشفافية ويضع تطبيق حسابي وفقآ للنظم المحاسبية السائدة في العراق

المادة (٤٧) :

تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور.

- الزمت ان تكون حسابات المحافظة خاضعة لانظمة الرقابة المالية المعمول بها في مؤسسات الدولة الاتحادية كديوان الرقابة المالية والهيئات والمشكلة بموجب الدستور .

المادة (٤٨) :

تعد المدة التي يقضيها المحافظ ونائباه ومعاونوه والمستشارون ورؤساء الوحدات الادارية في اداء اعمالهم خدمة فعلية لاغراض العلاوة والترفيع والتقاعد.

- بموجبها تعد المدة التي يقضيها المحافظ ونائباه ومعاونوه والمستشارون ورؤساء الوحدات الادارية في اداء اعمالهم خدمة فعلية لاغراض العلاوة والترفيع والتقاعد . على اساس ان تلك الوظائف من الممكن ان تكون مؤقتة ويعود الموظف المعني الى وظيفته الاصلية التي يشغلها قبل نقله او تنسيبه الى احدى الوحدات الادارية في مجلس المحافظة .

ملاحظة / تم اجراء تغير على هذه المادة انظر اسفل المادة

المادة (٤٩) :

يؤدي رئيس واعضاء المجلس والمجالس المحلية والمحافظ ونائبيه ورؤساء الوحدات الادارية اليمين القانوني بالصيغة الواردة في المادة (٢٩) من هذا القانون امام اعلى سلطة قضائية في الوحدة الادارية قبل البدء باعمالهم.

ملاحظة ملاحظة

ملاحظة ملاحظة / تعديل المادة (٤٩) بالصورة التالية

المادة (٤٩)

تلغى المادة ٤٩ بموجب المادة (٧) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، رقمه (١٥) صادر بتاريخ ٢٠١٠

- الغيت حسب التعديلات التي الحقت بهذا القانون حيث كانت تحدد اداء اليمين القانوني لذا فان ادراجها غير مبرر كون اليمين القانوني مثبت حسب المادة (٢٩) وتعديلاتها .

المادة (٥٠) :

يبت المجلس والمجالس المحلية في صحة عضوية اعضائه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه خلال ثلاثون يوما من تاريخ اول جلسة له.

- تخص تلك المادة اكتساب عضوية المجالس المحلية بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه خلال (٣٠) يوما من انعقاد الجلسة الاولى للتأكد من توافق المرشح مع الشروط المنصوص عليها حسب القانون .

المادة (٥١) :

كل امر فيه اعفاء او اقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب الشخص المعني.

- الزمت ان تكون هناك جلسة استجواب قبل امر الاعفاء او الاقالة للقيادات الموجودة في الحكومات المحلية .

المادة (٥٢) :

تسلم الميزانية المخصصة للمحافظة الواردة ضمن الموازنة الاتحادية الى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الستراتيجية.

- توضح الية تسلم الميزانية المخصصة لمجالس المحافظات عبر تسلمها من وزارة المالية الاتحادية بعد استقطاع النفقات الاستراتيجية للحكومة الاتحادية .

المادة (٥٣) :

يلغى بعد سريان هذا القانون كل من:

اولاً:

قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) وتعديلاته.

ثانياً:

قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة (١٩٩٥) وتعديلاته.

ثالثا:

ما ورد في قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية.

رابعا:

امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في (٦- نيسان- ٢٠٠٤) وتعديلاته.

خامساً:

القوانين والقرارات والانظمة التي تتعارض مع احكام هذا القانون.

- **تضمنت نصا يقر الغاء القوانين والتشريعات كافة السابقة لهذا القانون وهي :**
  - **قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته والذي كان ساريا ايام النظام الدكتاتوري .**
  - **قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥، وتعديلاته.**
  - **امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في ٦/ ٤/٢٠٠٤ وتعديلاته... .**

المادة (٥٤) : ـ

تدار القرى والأحياء من قبل مجلس الناحية ومدير الناحية كل حسب اختصاصه من خلال المختار الذي يمارس عمله وفق القانون .

- تضمنت على ان تدار القرى والاحياء من قبل مجلس الناحية ومدير الناحية كلا حسب اختصاصه من خلال المختار الذي يمارس عمله حسب

وفق القانون ، وتلك الفقرة عدلت لاحقا على القانون كون القانون اغفل مسألة ادارة القرى والاحياء المرتبطة على اعتبارها اصغر وحدة ادارية من الممكن ان تكون موجودة في المحافظة .

المادة (٥٥) :

اولاً - تسري أحكام الدرجات الوظيفية والحقوق التقاعدية الواردة في هذا القانون على شاغلى مناصب رؤوساء الوحدات الإدارية ونائبى المحافظ ورؤساء وأعضاء المجالس بعد ٢٠٠٣/٤/٩

ثانيا - يستحق أعضاء المجالس البلدية (القواطع والأحياء) الذين شغلوا مناصبهم بعد٢٠٠٤/٤/٩ الحقوق التقاعدية التى يستحقها عضو مجلس الناحية وفقاً لذات الشروط.

ثالثا - : يستمر رؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية الموجودون عند نفاد. هذا القانون بمناصبهم لحين انتخاب من يحل محلهم وفقاً للقانون

اولا / ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ولا تسرى احكامه على المحافظات غير المنتظمة في اقليم الا بعد اجراء انتخابات المجالس القادمة باستثناء ما ورد في الفقرة (ثانيا) من هذه المادة.

ثانيا / تسرى أحكام المواد المتعلقة بالدرجات الوظيفية والحقوق التقاعدية الواردة في هذا القانون لشاغلي مناصب أعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الأدارية ونائبي المحافظ من تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ .

أعطت هذه المادة الحقوق التقاعدية وأحكام الدرجات الوظيفية على شاغلي مناصب رووساء الوحدات الادارية ونائبي المحافظ ورؤساء واعضاء المجالس بعد ٢٠٠٣/٤/٩ اي انها اعطت بموجب احكام تلك المادة حقوقا تقاعدية وبأثر رجعي .

الخاتمة

في الختام ان هذا القانون يمكن اعتباره خطوة باتجاه بناء علاقة تكاملية مترابطة بين الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية ويظل القانون بحاجة الى التعديل والتصويب مع كل مرحلة من مراحل تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية داخل الدولة العراقية اضف الى ذلك قصرالفتره الزمنية للتجربة وقلة الممارسة الفعلية للكثير من الحكومات المحلية لذلك نجد في الفترة الماضية كثرة تضارب القرارات والرجوع الى المحكمة الاتحادية في تفسير القوانين والصلاحيات.وتحديد المؤولية....

وتبقى عملية اللامركزية. الادارية.بحاجة الى التفاعل الايجابي بين الحكومة الاتحادية ...والحكومات المحلية.. في جوانب التطبيق .. اما رسم السياسات الاتحادية وتحديد اهدافها وحسب ما اثبتته التجربة السياسية ..هي من صلاحيات الحكومة الاتحادية لان المشاكل والتحديات تكاد تكون مشتركة ولاتقتصر على محافظة دون اخرى خاصة وان المحافظات العراقية محدودة في المساحة الجغرافية وتتداخل وتتشابه في الكثير من المشكلات مما يتطلب تضافر الجهود مجتمعة على اقل تقدير خلال الفترة المقبلة فازمات(الامن والكهرباء والسكن وتطوير الحقول النفطية والتصحر وقلة الماء والجفاف وتباين الدخول والتفاوت الطبقي...) و هي مشاكل شاخصة للعيان مما يتطلب اعطائها الاولوية في المعالجات والحلول؟ وقد مرت كثير من دول وبلدان العالم في مخاض التغيير ،للانظمة..الحكومية..؟؟

الأسباب الموجبة

بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات وإدارتها،ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي (الفدرالي) والنظام اللامركزي ولافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع شُرع هذا القانون.

أراد المشرع في بيان الأسباب الموجبة لتشريع هذا القانون التأكيد على أن دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ كان قد أقر للمحافظات اختصاصات وصلاحيات واسعة،وهذه الاختصاصات والصلاحيات نصت عليها المادة(١٢٢) من الدستور المذكور والتي جاءت في الفصل الثاني من الباب الخامس والمعنون: (المحافظات التي لم تنتظم في إقليم)،فقد جاء في الفقرة ثانياً من المادة المذكورة مايأتي:(تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون).

وعلى ذلك أكد المشرع على ضرورة تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي (الفدرالي)والنظام اللامركزي،هذا ما أقره الدستور الصادر سنة ٢٠٠٥ ،فقد نصت المادة (١)منه على ما يأتي:(جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة،ذات سيادة كاملة،نظام الحكم فيها جمهوري نيابي(برلماني)ديمقراطي...)ما يعني أن العراق أضحى دولة اتحادية(فدرالية) على وفق ما تم إقراره دستورياً،كما أقر الدستور بذات الوقت نظام اللامركزية الإدارية،وبذلك يعد النظام المعمول به حالياً في العراق هو

نظام مختلط يجمع بين خصائص النظام الاتحادي(الفدرالي)وخصائص نظام اللامركزية الإدارية،ومما يؤكد هذا الواقع ما جاء في نص المادة (١١٦)من الدستور :(يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية) .

والمقصود بالنظام الاتحادي(الفدرالي)هو ذلك النظام الذي ينشأ حينما تتفق مجموعة من الدول فيما بينها بمقتضى دستور على أن تتحد إتحاداً دائماً وتتحول هذه الدول إلى وحدات أو أقسام دستورية قد تسمى تلك الوحدات ولايات – كما حصل في الولايات المتحدة الأميركية- أو مقاطعات مثلما حصل في الاتحاد السويسري أو ما إلى ذلك،أو أن النظام الاتحادي يمكن أن ينشأ نتيجة تحول دولة بسيطة إلى دولة اتحادية – فدرالية- تتكون من وحدات أو مكونات عدة،وهذه الحالة تنطبق على العراق الذي يعد دولة بسيطة ويمكن أن يتحول إلى اتحادية –فدرالية- على وفق ما أقره الدستور من شروط وإجراءات ينبغي إتباعها لإنجاز هذا التحول كما جاء في الفصل الأول من الباب الخامس من الدستور والخاص بالأقاليم،مما يعني أن الوحدات المكونة للنظام الاتحادي المزمع تشكيله في العراق هي الأقاليم.

ولما كانت عملية تحول العراق من دولة بسيطة إلى دولة اتحادية – فدرالية- لم تتحقق لغاية الآن وقد لاتتحقق في المدى القريب،استثناء ماتحقق في إقليم كردستان بمحافظاته الثلاث- السليمانية وأربيل ودهوك- كأمر واقع منذ سنة ١٩٩٢ وتم إقراره دستورياً(المادة ١١٧) ،لذا أقر الدستور من ناحية أخرى أن تدار شؤون المحافظات الخمسة عشر الأخرى التي لم تنتظم في إقليم على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.

واللامركزية الإدارية تعني أن يَنُص دستور الدولة على وجود فروع إدارية محلية تكون منتخبة من قبل الشعب،تباشر اختصاصات محددة بجانب سلطة الحكومة الاتحادية،وعلى ذلك فإن اللامركزية.الادارية... تعني نمط وأسلوب جديد يتمثل .من الناحية العملية.بـ(الحكومات المحلية) وكيفية تقاسم المسؤولية وتحديد الصلاحيات الدستورية والقانونية..؟؟

ان الآراء تمثل رؤية هيئة التاليف ولا تمثل راي الصندوق الوطني لدعم الديمقراطية ومؤسسة النور الجامعة