

أوجيز في شرح قانون المحافظات غير

المنظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

د. حنان محمد القيسي
أستاذ القانون العام المساعد

بغداد - ٢٠١١

«فَأَمَّا الزَّبَدُ فَيَذَرُ جُفَاءً وَأَمَّا مَا يَنْفَعُ النَّاسَ فَنَكُتُ فِيهِ
لِلْأَرْضِ كَمَا نُكْرِزُ لِلَّذِينَ يَضْرِبُ اللَّهُ الْأَمْثَالَ»

(الرعد: ١٧)

المقدمة

تمارس الحكومات في أي دولة من دول العالم، مستبدة كانت أم ديمقراطية وظيفتين أساسيتين، هما: وظيفة الحكم والسياسة، ووظيفة الإدارة وتمشية شؤون المواطنين. وإذا كانت الوظيفة الأولى (الحكم) تحتل اهتماماً كبيراً، إلا أن الإدارة وإنجاز معاملات المواطنين أصبح لها اليوم الدور الأكبر، ذلك إن المشكلات الإدارية والروتين المتزايد في العمل الإداري والاحتياجات اليومية المتشابكة والمتداخلة - ولا ننسى بطبيعة الحال آفة العصر واعني الفساد الإداري - كل ذلك يمكن أن تعرقل الوظيفة الأولى أي الحكم وسير إدارة الدولة المركزية.

وقد شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية بأبعادها السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية، وقد وجاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى 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 ذلك الاهتمام تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم تحت العديد من العناوين مثل "تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير"، و"جعل الدولة أكثر قرباً من الناس"، و"التحول إلى المحليات". كما تجلّى الاهتمام باللامركزية في تبنى العديد من دول العالم مثل (روسيا الاتحادية، ودول أوروبا الشرقية، وقطر، والبحرين) لصورة أو أكثر من صور اللامركزية.

وقد اختلفت النظرة إلى اللامركزية، فقد رآها الاقتصاديون الذين تأثروا بالأفكار الليبرالية الجديدة وسيلة لنقل السلطة من الدولة المركزية إلى إدارات محلية، ورآها المدافعون عن التعددية السياسية على أنها وسيلة لإعطاء الجماعات والأفراد مساحة من الحرية والقدرة على التنظيم والمنافسة. ورآها قادة بعض النظم الدكتاتورية في الدول الآسيوية والأفريقية بديلاً عن الديمقراطية على المستوى القومي ووسيلة آمنة لاكتساب المزيد من الشرعية المطلوبة والدعم من الوحدات في المستويات الأدنى، في حين رآها السياسيون الديمقراطيون في الدول النامية وسيلة لجعل الحكومة أكثر استجابة للاحتياجات والأوليات المحلية.

وايا ما كانت تلك النظرة ، فإن اللامركزية الإدارية باتت اليوم أكثر انتشاراً في الدول المتقدمة، وبدأت تستهوي الكثير من إدارات دول العالم الثالث. ويعرف نظام اللامركزية الإدارية - بشكل عام - بأنه

أحد أساليب التنظيم الإداري، ويقصد به تعدد مصادر النشاط الإداري القرارات،، والذي يتم على أساس توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات الإدارية المتعددة، فيكون لكل منها استقلالها في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، وفي الإطار الذي تحدده السلطة المركزية، ويتخذ تحديد العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في الدول - عادة - إحدى صورتين :

الصورة الأولى تركز على منح الكثير من الصلاحيات للسلطات المحلية من حيث العدد والأهمية ودرجة الاستقلالية في اتخاذ القرارات . وهنا يكون التوجه نحو إيجاد حكم محلي، أي تكون درجة اللامركزية كبيرة.

الثانية تركز على منح السلطات المحلية عدد أقل 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 كبيرة ويكون الحكم مركزيا. وقد كان التوجه في العراق إلى الصورة الأولى منذ نشأة الدولة العراقية.

وقد كان للتغيير السياسي في التاسع من ابريل عام ٢٠٠٣م دور في تأكيد النظام الإداري في العراق، وهو اسلوب اللامركزية الادارية، فقد اتجه من الناحية النظرية والتطبيقية معاً إلى العمل بالنظام اللامركزي أو ممارسة السلطات المحلية. وتخلص من اللامركزية المقيدة التي كانت قائمة الى لامركزية واسعة ، أخذت في بادئ الأمر تسميات مختلفة وكلا حسب موقعه الجغرافي، فبعضهم أطلق عليها الإدارة المدنية، وبعضهم الآخر المجلس البلدي، والبعض الآخر مجلس إدارة المحافظة. وأياً كانت التسميات متعددة إلا إن الهدف بقي واحدا وهو السير بالبلاد من الحكم المركزي الواحد إلى تعدد الحكومات المحلية وتوزيع العمل.

و سوف نحاول في هذا الكتاب تسليط الضوء على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، محاولين شرحه بما أمكن من تفصيل ، لغرض إلقاء الضوء أهم مزايا وعيوب هذا القانون، يحدونا في ذلك الرغبة في تقديم تصور واضح عن هذا القانون ، بما يزيل عنه هالة الغموض والإبهام . خاصة وان الاشكاليات التي رافقت عملية التوسع ان لم نقل التحول إلى اللامركزية في العراق - من الناحية التشريعية على الأقل - كانت كبيرة ، كذلك فقد اظهر التطبيق قصور كبير في القانون مما حدا بالمشرع إلى تعديله بموجب قانون التعديل رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ .

أما من الناحية العملية فقد تخبطت المجالس التي تم انتخابها عام ٢٠٠٥ في عملها نتيجة لعدم وضوح وتخصيص ودقة المهام من جهة وعدم خبرة من تصدى للعمل في هذه المجالس من جهة ثانية ،

أما تلك التي انتخبت عام ٢٠١٠ فقد فشلت هي الأخرى في ممارسة المهام المنوطة بها مما حدا بالأفراد إلى التظاهر والاحتجاج مطالبين باستقالة أعضاء تلك المجالس وانتخاب غيرهم.

وأخيرا ربما أضاف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بدوره زمرة جديدة من الإشكالات - تضاف إلى ما تقدم - نتيجة احتوائه على العديد من الهنات والأخطاء ، مما جعل هذا الموضوع يحظى باهمية كبيرة ، ورافقه جدل واسع ، لا بل قيل إن الجدل الذي دار حول هذا الموضوع فاق الجدل الذي شهده العراق حول الديمقراطية وحقوق الإنسان.

ولعل دراستنا التحليلية النقدية للقانون تبدأ من التسمية ، إذ إننا نعتقد إن عبارة " غير المنتظمة في إقليم " عبارة زائدة ولا داع لها ، إذ أن المحافظات المنتظمة في إقليم لها تنظيمها التشريعي الخاص ، فقد صدر على سبيل المثال قانون " الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم " رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ ، ومن ثم فإن قانون المحافظات لا ينصرف في التطبيق إلى تلك المحافظات بحيث نكون في حاجة إلى إضافة تلك العبارة، علما إن العبارة وردت في الدستور أيضا وفي أكثر من موضع ، وقد كان هذا التوجه من المشرع الدستوري محل انتقاد هو الآخر.

وقد قسم القانون إلى تمهيد وأربعة أبواب، شمل كل منها عددا من الفصول وسوف نتناول كل منها بالشرح والتحليل وفقا لما سيأتي:

التمهيد

الحقيقة انه ليس من المعتاد ان تبدأ القوانين بتمهيدات إلا إنها تضع عادة بيانا بالمصطلحات، أو تعريفات لبعض المصطلحات التي سترد في صلب القانون ، وذلك رغبة في إمادة اللثام عن ما قد يغمض فيها من المصطلحات وما يحتاج منها إلى تفسير ،لأنه أراد ممن يطبق القانون الالتفات إليها، ومعرفة معانيها.

وقد ورد في هذا التمهيد مادة واحدة فقط أشار القانون فيها إلى بيان ثمان من المصطلحات بالتعريف ، ونعتقد انه لم يكن هنالك من داع لإيراد مصطلح التمهيد في فاتحة القانون لعدم جدواها. أما بصدد المصطلحات التي أراد القانون التعريف بها، فقد وردت في المادة (١) من القانون والتي نصت على " يقصد بالمصطلحات الآتية أيما وردت في هذا القانون المعاني المبينة إزاء كل منها... " وهي تشمل المصطلحات الآتية:

- القانون: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
وقد صدر هذا القانون بتاريخ ١٩/٣/٢٠٠٨ ، عن مجلس النواب العراقي طبقا لأحكام المادة (٦١/أولا) التي منحت مجلس النواب الاختصاص بتشريع القوانين الاتحادية، ونشر في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في ٣١/٣/٢٠٠٨ .
كما جاء تشريع هذا القانون تنفيذا لما أشارت له المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور ٢٠٠٥ والتي نصت على " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون "
- لكل ذلك تم تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. ويصدر هذا القانون ، ووفقا لأحكام المادة (٥٣) منه الغى بعد سريانه كل من:
أولاً: قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) وتعديلاته .
ثانيا : قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة (١٩٩٥) وتعديلاته .
ثالثا : ماورد في قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية .

رابعاً: أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في (٦ - نيسان - ٢٠٠٤) وتعديلاته.
خامساً: القوانين والقرارات والأنظمة التي تتعارض مع أحكام هذا القانون.

• مجلس النواب: مجلس النواب العراقي.

وهو احد كفتي السلطة التشريعية الاتحادية في العراق وفقاً لنص المادة (٤٨) من دستور ٢٠٠٥، إذ تتكون هذه السلطة من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.
ويتكون مجلس النواب - وفقاً لاحكام المادة (٤٩/اولا) من الدستور - من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه.
وقد كان المجلس يضم في دورته الأولى ٢٧٥ نائباً في حين انه جرى انتخاب ٣٢٥ نائباً في الدورة الانتخابية الثانية. ويمارس مجلس النواب عدداً من الاختصاصات، أهمها الاختصاص التشريعي، الاختصاص الرقابي او السياسي، والاختصاص المالي.

• المحافظة: وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أقضية ونواح وقرى.

يجري تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية جغرافية تطلق عليها مسميات مختلفة، وقد كان العراق يأخذ بالتقسيم الثلاثي - والذي يرجع جذوره إلى الدولة العثمانية - أي تقسيم الدولة إلى محافظات ، والمحافظات إلى أقضية ، والأخيرة إلى نواح ، يكون لكل منها الشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها .

أما بعد عام ٢٠٠٣ فقد أشار الدستور العراقي إلى أن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمةٍ وأقاليم ومحافظاتٍ لا مركزيةٍ وإدارات محلية.

وتعد المحافظة الوحدة الإقليمية الأساسية ويتم إنشاؤها بناء على قرار السلطة السياسية ، وأورد دستور ٢٠٠٥ تقسيماً للمحافظة في المادة (١٢٢ / أولاً) - وهو ذات التقسيم الذي كررته الفقرة محل الشرح - إذ جاء فيها " تتكون المحافظات من عدد من الأضية والنواحي والقرى "

ولابد من الإشارة إلى إن المشرع وقع في لبس واضح فيما يتعلق بمصطلح الحدود الجغرافية ، والتي يراد بها الحدود التي تفصل بين الدول بعضها عن البعض الآخر وتوضع بموجب أحكام القانون الدولي والمعاهدات والاتفاقات الدولية، وتتغير هذه الحدود بتغير عوامل تضاريس الأرض، ومن ثم كان الأولى بمشرعنا استخدام مصطلح الحدود الإدارية بدلا منه ، لدلالته الواضحة على الحدود التي توضع بموجب القوانين الداخلية لدولة ما لغرض وضع الفواصل والحدود بين الوحدات الإدارية الإقليمية فيها. لذا نرى تعديل نص الفقرة أعلاه ليصبح " المحافظة : وحدة إدارية ضمن حدودها الإدارية وتتكون من أقضية ونواح وقرى".

• المجلس: مجلس المحافظة.

أشار الدستور العراقي إلى أن ينظم بقانون انتخاب مجالس المحافظة والمحافظ , وصلاحياتهما ، على ألا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، (م ١٢٢ / رابعا وخامسا)، ومن ثم فإن مجلس المحافظة هو المجلس الذي يتم انتخابه وفقا لقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ليمارس المهام التي ينص عليها القانون.

• المجلس المحلي: مجلس القضاء - مجلس الناحية.

لما كانت المحافظات تقسم إلى أقضية ونواحي ، فإن الأخيرة - الاقضية والنواحي - تعد وحدات إدارية ضمن نطاق الرقعة الجغرافية للمحافظة ، ويتم في هذه الوحدات انتخاب مجالس لها لممارسة المهام الملقاة على عاتقها.

ولما كان هنالك تقسيم إداري آخر يتعلق بمدينة بغداد - العاصمة - يتمثل في مجالس البلديات ومجالس الأحياء ، فلعل الانتقاد الواضح هو عدم الإشارة لها ، ضمن التعريفات مما يعني بقاء هذه المجالس الواقعة ضمن رقعة مدينة بغداد خارج المفهوم الذي أتى به المشرع ، على الرغم من أن إرادة وقصد واضعيه هي شمول مجالس مدينة بغداد به.

وللمخرج 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 (1): المجلس المحلي: مجلس القضاء أو القاطع - مجلس الناحية أو مجلس الحي.

• المجالس: مجلس المحافظة - مجلس القضاء - مجلس الناحية.

لقد اشرنا إلى هذه المفاهيم قبلا ، ونحيل بصدها إلى ما سبق. إلا إننا نعتقد انه من المفيد الإشارة إلى أن من أسس اللامركزية الإدارية وجود هيئات مستقلة لادارة المصالح المحلية ، ولتحقيق هذا الطابع التمثيلي المنشود لابد من توافر شرطين أساسيين :

١. أن تنتمي الهيئات المحلية (مجالس المحافظات والاقضية والنواحي) التي تتولى إدارة الوحدة المحلية إلى سكان وأبناء هذه الوحدة.

٢. أن يتم اختيار أعضاء هذه الهيئات المحلية من قبل سكان الوحدة المحلية.

إلا أن الفقه لم يتفق بشأن ضرورة الانتخاب في اختيار أعضاء هذه الهيئات، إذ يرى البعض أن الانتخاب شرط أساسي وضروري لاستقلال الهيئات المحلية، وان اللامركزية عبارة عن تطبيق للديمقراطية على الإدارة، في حين يرى الجانب الآخر من الفقه أن الانتخاب مجرد وسيلة من بين عدة وسائل ممكنة كالتعيين لتحقيق استقلال الهيئات اللامركزية. إذ أن العبرة ليست في طريقة اختيار أعضاء السلطة اللامركزية وإنما هو في استقلال السلطة اللامركزية واستقلال أعضاء هذه السلطة وحریتهم في مباشرة نشاطهم بالطريقة التي يرونها دون أن يكونوا خاضعين في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها.

• الوحدة الإدارية: المحافظة - القضاء - الناحية.

لقد أسلفنا أن الدولة تقسم إداريا إلى وحدات إدارية جغرافية، وأسلفنا أن العراق كان يأخذ بالتقسيم الثلاثي، وأشار الدستور الحالي إلى ذات التقسيم - من بين عدة مستويات للإدارة في الدولة - فقد أشار القانون في تعريفه إلى هذه الوحدات الإدارية.

ويمكن القول إنها بمثابة الحكومات المحلية التي تدير شؤونها بنفسها وهي في ممارستها لمهامها لا تراعي مصالح شعبها الذي انتخبها وصوت لها فحسب بل ومصالح أولئك الذين لم يصوتوا لها، فمعيار ممارستها لعملها يكون الانتساب إلى تلك المحافظة ، أو ذلك القضاء أو الناحية.

• رئيس الوحدة الإدارية: المحافظ - القائم مقام - مدير الناحية.
ولما كان يجب أن يكون لكل وحدة إدارية رئيس أعلى ، فإن المحافظ يعد الرئيس الأعلى في المحافظة ، والقائم مقام يعد الرئيس الأعلى في القضاء ، ومدير الناحية يعد الرئيس الأعلى 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 أصحاب المناصب العليا في المحافظة وهم كل من المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية فيها ، مستثنى من ذلك رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش وذلك لكونهم يخضعون في ممارستهم لوظائفهم إلى جهات عليا ، كوزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالنسبة إلى رؤساء الجامعات ، ومجلس القضاء الأعلى بالنسبة للقضاة ، ووزارة الدفاع بالنسبة إلى قادة الجيش ، ذلك أن هؤلاء يمثلون السلطة المركزية ، إذ أنه إلى جوار اللامركزية يوجد ما يطلق عليه بعدم التركيز الإداري ، والذي يتمثل في أن يكون هنالك ممثلين للسلطة المركزية ، يأترون بأوامرها وينفذون قراراتها ويمارسون مهامهم في الوحدة الإدارية الإقليمية.

• 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 الأغلبية - غافلا عن ذكر نوع آخر من الأغلبية ونقصد الأغلبية الموصوفة أو النسبية ، كأن يقال بأغلبية الثلثين - والأغلبية المطلقة تتحقق - وفقا للرأي الغالب من الفقه - عندما يصوت لصالح القرار المراد اتخاذه نصف عدد أعضاء المجلس الذي يجري فيه التصويت -

أي بكامل أعضائه - زائداً واحداً، عن الأغلبية البسيطة التي تشترط تصويت نصف عدد أعضاء المجلس الحاضرين زائداً واحداً.

اعتقادنا أن ذلك رغبة منه في التمييز بين قرارات مهمة تقتضي وجود جميع أعضاء المجلس للتصويت عليها، وقرارات أقل أهمية، يكفي لاتخاذها تحقق الأغلبية البسيطة.

الباب الأول

المجالس وإجراءات تكوينها

تناول الباب الأول من القانون المجالس (مجالس المحافظات والاقضية والانتخابية، من إجراءات تكوينها في واحد وعشرين مادة قسمت ما بين تمهيد جديد ضم ثلاث مواد وثمانية عشرة مادة قسمت على فصلين ، تناول المشرع فيها إجراءات تكوين (شروط العضوية وانتهاءها) واختصاصات تلك المجالس. وقد قرر القانون في البدء صفة مجلس المحافظة وكيف يتكون ومدة دورته الانتخابية ، وذلك في المواد التالية:

تنص المادة (٢ / أولاً) على " 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". ويلاحظ من نص الفقرة إن مجلس المحافظة يمارس نوعين من السلطات الأساسية، فهو سلطة تشريعية أولاً، وهو سلطة رقابية ثانياً، وسنبين تفصيل ذلك فيما يأتي:

١ - مجلس المحافظة سلطة تشريعية :

الأصل في الدول الاتحادية تقسيم السلطات إلى مستويين اثنين، على مستوى الاتحاد وعلى مستوى الإقليم، أما في العراق فإن السلطة التشريعية تقسم إلى مستويات ثلاث يتولى الدستور توزيع الاختصاص التشريعي بينها، تتمثل في:

أ - اتحادية يمثلها مجلس النواب العراقي ومجلس الاتحاد .

ب إقليمية يمثلها على سبيل المثال المجلس الوطني الكردستاني في إقليم كردستان .

ت محلية يمثلها مجلس المحافظة في أية محافظة غير تلك المحافظات التي تنتظم في إقليم .

ونعتقد ان الاختصاص التشريعي المحلي ينبغي ان يمارس وفقا لبعض الضوابط والقيود الأساسية، والتي تتمثل في:

- قيد مكاني: ويتمثل هذا القيد بالرقعة الجغرافية التي يستطيع المجلس إصدار التشريعات المحلية فيها، أي في الحدود الإدارية للمحافظة.
- قيد موضوعي: يتمثل في حصر اختصاص المجالس التشريعي بالموضوعات التي تمكنها من إدارة شؤونها المحلية ووفقا لمبدأ اللامركزية الإدارية من جهة، ومن جهة أخرى أن تكون تلك الموضوعات مما تدخل في اختصاصها وحسب الآلية التي وزع فيها الدستور الاختصاص التشريعي على المستويات التشريعية الثلاث سالفه الذكر.
- قيد تدرج القواعد القانونية: ويتمثل في إن مجالس المحافظات لا تستطيع إصدار التشريعات إلا بالاتفاق مع الدستور والقوانين الاتحادية، بمعنى أن يمتنع المجلس عن وضع تشريعات تتعارض مع الدستور كان يضع نص ينتقص أو يقيد إحدى الحقوق والحريات الواردة في الدستور، أو يضع نصا يتعارض مع التشريعات الاتحادية والتي خولها الدستور وضعها بالسلطة التشريعية الاتحادية حصرا من جهة، وان يكون اختصاصه بوضع القرارات الإدارية التنظيمية (التعليمات) حصرا دون أن يكون له وضع القوانين، وسنبين ذلك لاحقا.

٢ - مجلس المحافظة سلطة رقابية:

ونتناول هذا الموضوع من ناحيتين الأولى ان مجلس المحافظة يعد سلطة رقابية، كما انه في ذات الوقت يخضع للرقابة، وكما ياتي:

اولا - خضوع الادارات في المحافظة لرقابة مجلس المحافظة:

من اجل قيام الدولة القانونية فإنه يجب تنظيم حماية مناسبة لحقوق الأفراد في مواجهة الامتيازات العديدة التي تتمتع بها الإدارة، إذ رغم وجود العديد من القواعد التي تقيد من نشاط السلطات العامة، إلا امتيازاتها تبقى اكبر وأكثر، كما إن عدم وجود جزاء منظم لمخالفة تلك القواعد - أي القواعد المقيدة لنشاط الإدارة - فأنها لن تكون قيда حقيقياً على نشاطها.

عليه تلجأ القوانين المقارنة إلى تقرير أنواع مختلفة من أساليب الرقابة على أعمال الإدارة للتأكد من اتفاق أعمالها مع مبدأ المشروعية - باعتباره ركنا لقيام الدولة القانونية والمتمثل بضرورة خضوع الإدارة للقانون - والأصل في تلك الرقابة أنها تكون بأنواع وأساليب مختلفة ، أهمها :

١ . الرقابة السياسية:

وتتحقق الرقابة السياسية عندما تقوم سلطة سياسية بممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العامة، ومن ثم تعد الرقابة سياسية في هذه الحالة سواء من حيث السلطة التي تقوم بها أو من حيث الآثار المترتبة عليها.

والرقابة السياسية على أعمال الإدارة تكون رقابة شاملة تمارس على الأعمال، فضلاً عن إنها 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 تباشرها وسائل الإعلام المختلفة ، والنقابات المهنية والاتحادات والمجالس المحلية ، وكذلك الأحزاب السياسية .

وبغض النظر عن فاعلية هذا النوع من الرقابة على أعمال الإدارة، فإن مجلس المحافظة - باعتباره السلطة التشريعية في المحافظة - يمارس دوره في الرقابة السياسية على أعمال الإدارات المختلفة في إطار الوحدة الإدارية.

٢ . الرقابة القضائية:

وهي وسيلة يستطيع الأفراد بمقتضاها اللجوء إلى المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها ووفق الأصول القانونية المقررة لإنصافهم من عسف الإدارة وأخطائها ولتعويضهم عن الأضرار التي قد تنجم أثناء مباشرتها لأعمالها تأكيداً لمبدأ المشروعية وضماناً لحقوقهم وحياتهم . ورغم وظيفته الرقابية فإنه ليس لمجلس المحافظة سلطات قضائية ، إلا إن والوظيفة الإدارية المحلية التي يمارسها تخضع لرقابة القضاء ممثلاً بمحكمة القضاء الإداري والمحكمة الاتحادية العليا.

٣. الرقابة الإدارية:

سواء كانت تلقائية تراجع من خلالها الإدارة أعمالها بنفسها بدون حاجة إلى طلب أو اعتراض أو تظلم ، أو رقابة بناء على تظلم يقدمه صاحب الشأن للإدارة - ذات الجهة التي أصدرت القرار أو رئيس من أصدر القرار أو إلى لجنة خاصة تشكل لغرض البت في تظلمات - طالبا رفع الغبن والتظلم عنه.

ولمجلس المحافظة الحق في ممارسة الرقابة الإدارية بكل أشكالها فيما يتعلق بالوظيفة الإدارية، إذ أن منطق الرقابة يفترض أن تستطيع الإدارة مراجعة تصرفاتها والتأكد من مطابقتها لحكم القانون بنفسها أو بناء على طلب من صاحب الشأن.

ثانياً- يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب:

الأصل إن استقلال الهيئات اللامركزية باختصاص معين ليس منحة وتسامح من الإدارة المركزية، ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع. وهذا الاستقلال ليس مطلقاً، بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف الإدارة المركزية.

فالمجالس المحلية تمارس اختصاصها في نطاق السياسة العامة للدولة وهي ملزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية إعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ. ولهذا فمن حيث الأصل - وفقاً للمبادئ الأساسية في اللامركزية - فإن الوزراء المختصين لهم الحق في متابعة المجالس المحلية لمعرفة مدى احترامها للخطط العامة ، وهم مسؤولون عن ذلك أمام البرلمان في النظم البرلمانية ، وإمام رئيس الجمهورية في النظم الرئاسية ، ولا يعفيهم من المسؤولية تذرعههم باستقلال المجالس المحلية.

أما في العراق فإن الهيئات المحلية ومنها مجالس المحافظات تتمتع باستقلالية تامة في مزاوله أعمالها ومهامها الإدارية والمالية في المحافظة، وهي غير خاضعة لحكومة المركز في هذا المجال ، ولا تمارس حكومة المركز أية وصاية على مجالس المحافظات.

وقد جاء إقرار هذا الاستقلال في المادة (١٢٢/خامسا) من الدستور، والتي أكدت على إن مجالس المحافظات لا تخضع لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ولها مالية مستقلة . ورغم إن ذلك فيه هدم حقيقي لأحد أركان اللامركزية ، إلا إننا ومن باب الفائدة نذكر رأي المحكمة الاتحادية العليا في هذا الصدد والمرقم ٣٨/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠/٧/٢٠٠٩ والذي جاء فيه " وجدت

المحكمة الاتحادية العليا من دراسة الطلب بأن المادة /١٢٢/ خامساً/ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية 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 للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض 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 عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وإدارتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات) ونصت في 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 إدارة 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 ، واستناداً 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".

ونعتقد إن عدم وجود السيطرة و الإشراف الذي أورده الدستور كانت الغاية منه أن تعمل هذه المجالس بحرية و بالقدر الذي يلبي حاجات المحافظة ، أي انه مشروط بان تعمل هذه المجالس بحرص و موضوعية و مهنية و مسؤولية على تقديم أحسن الأداء الإداري بما يحقق أفضل الخدمات لسكان المحافظة.

ومجلس المحافظة - إضافة للمجالس المحلية - يخضع في ممارسته لاختصاصاته السابقة لرقابة مجلس النواب، وذلك للأسباب التالية:

١ طالما انه يمثل السلطة التشريعية الاتحادية والتشريعات الصادرة عنه أعلى وأكثر قيمة - من حيث الهرم القانوني - من تلك التي تصدر عن مجالس المحافظات والأخيرة لا تمارس الوظيفة التشريعية إلا بشرط الاتفاق مع القوانين الاتحادية، وإن أية مخالفة أو تجاوز على حدود

الاختصاص التشريعي الممنوح لمجلس النواب يؤدي إلى بطلان التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات.

٢ إذا نظرنا إلى مجالس المحافظات باعتبار وظيفتها الأساس ، الوظيفة الإدارية المحلية ، لوجدنا إن الاستقلال الذي تتمتع به ليس مطلقا ، فان هي لم تخضع للحكومة المركزية وإذا كانت الأخيرة لا تمارس أية وصاية عليها، فإنها تخضع لرقابة مجلس النواب ، وان كان لا يحق لمجلس النواب إلغاء قرارات مجلس المحافظة وإنما له الحق في الاعتراض أمام المحكمة الاتحادية العليا على قرارات مجلس المحافظة في حالة مخالفتها للدستور والقوانين الاتحادية .

٣ إن الاستقلالية التي منحها الدستور للمجالس هي من اجل إنجاح عملها وإعطاءها الحرية بالقدر الذي يلبي متطلبات العمل لاشباع حاجات المحافظة. ولكن هذا لا يعني ترك الباب مفتوحا دون محاسبة أو مراقبة في حالة مخالفة المجالس لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إدارية أو مالية تضر بسكان المحافظة، أي أنها لن تكون بمنأى عن المحاسبة القانونية أو الرقابية. إذ إن مثل هذه الرقابة تكون صمام أمان أمام تعسف المجالس وإضرارها بالمحافظة وسكانها بأية صورة كانت، ولمثل هذه الرقابة أهداف عديدة أهمها :

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

وعلى أية حال فان الاستقلال الذي تتمتع به مجالس المحافظات لا يعني - بأي حال من الأحوال - إن مخالفة مجالس المحافظة لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إدارية أو مالية تضر بسكان المحافظة ستمر دون حساب ، وستكون بمنأى عن المسائلة القانونية أو الشعبية، و بالتالي فأن مجالس المحافظات تخضع إلى أنواع متعددة من الرقابة ، بعضها جاء النص عليه في قانون مجالس المحافظات والبعض الآخر يمكن الاستدلال عليه من القواعد العامة للقانون، وكما يأتي :

١ - الرقابة القضائية على مجالس المحافظات:

و هي الرقابة التي تمارس على الأشخاص وعلى الأفعال :

أ - الرقابة على أشخاص الإدارة المحلية : إذ تمارس الرقابة على أعضاء مجالس المحافظات، سواء أكانت هذه الرقابة على القرارات الصادرة بإنهاء عضويته في المجلس المحلي ، وهنا يكون الاختصاص في نظر الدعوى لمحكمة القضاء الإداري ، وفقا لما أشارت له المادة (٦ / ثالثا) من هذا القانون.

أو كانت الرقابة تنصب على الأفعال التي يمارسها عضو المجلس والتي تعد جرائم في نظر القانون كجرائم الرشوة و الاختلاس و خيانة الأمانة وغيرها، و يكون الاختصاص في نظرها للمحاكم العادية في الدولة وكل حسب اختصاصها.

ب- الرقابة على القرارات الصادرة عن المجلس : وهي تتمثل برقابة محكمة القضاء الإداري على صحة الأوامر أو القرارات الإدارية التي قد يصدرها المجلس، كأن يصدر مجلس المحافظة قرارا إداريا باستملاك قطعة ارض دون مراعاة أحكام قانون الاستملاك، إضافة الى الرقابة التي يمارسها مجلس الانضباط العام على بعض القرارات كان يصدر مجلس المحافظة قرارا إداريا بفصل موظف دون سبب من القانون أو دون التقيد بما أوجبه القانون من إجراءات تسبق الفصل كإجراء التحقيق الأصولي مع الموظف وغيرها.

ومحكمة القضاء الإداري في ممارستها لهذه الرقابة تستند إلى نص لمادة (٧/ ثانيا - د) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، إذ تختص هذه المحكمة بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والتعويض عنها، ويعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص ما يلي :

- ١ أن يتضمن الأمر أو القرار خرقا أو مخالفة للقانون أو الأنظمة والتعليمات.
- ٢ أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص أو معيبا في شكله.
- ٣ أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة، ويعتبر من قبيل القرارات والأوامر رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام عن اتخاذ قرار أوامر كان من الواجب عليها اتخاذه.

وللظعن أمام محكمة القضاء الإداري شروط أشارت لها المادة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة المعدل، تتمثل في:

١ أن يكون محل الطعن قرارا إداريا صادر عن المجلس المحلي ، والقرار الإداري تصرف قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة - المجلس المحلي - بقصد إحداث اثر في المراكز القانونية انشاء أو تعديل أو إلغاء. ويشترط في هذا القرار أن يكون مستوفيا لشروط عديدة أهمها أن يصدر عن سلطة إدارية وطنية وان يكون قرارا إداريا نهائيا أي إلا يكون موقوفا على مصادقة جهة أخرى ، وعليه لا يجوز الطعن في بعض الأعمال التي لا يصح عليها وصف القرار الإداري كالأعمال التحضيرية والتمهيدية والأعمال اللاحقة لصدور القرار والإجراءات الداخلية. كما يشترط في القرار ألا يكون محصنا من الطعن بالإلغاء وألا يكون هنالك طريق خاص للطعن فيه.

٢ - شرط المصلحة ، وهي الفائدة او المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافع الدعوى في حال إجابته لطلبه، وتشترط المحكمة في المصلحة توافر أوصاف معينة حتى يتم قبول دعوى الإلغاء - الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري - وتتحدد هذه الأوصاف في ضرورة أن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة أي لا تقبل الدعوى من شخص لا مصلحة له في إلغاء القرار الإداري مهما كانت صلته برافع الدعوى من ناحية وان تتعلق بمصلحة مادية أو أدبية من ناحية أخرى.

٣ شرط التظلم ، وهو احد الوسائل التي منحها المشرع للأفراد للمطالبة بعدول الإدارة عن قرار اتخذته بحقهم ، ويعد التظلم في العراق وجوبيا أي الزم المشرع تقديمه إلى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت في التظلم وفقا للقانون خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه تقوم المحكمة بتسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني. (المادة ٧ / ثانيا - و من قانون مجلس شوري الدولة المعدل)

٤ شرط ميعاد الطعن ، حرصا من المشرع على استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية حدد مددا معينة يتوجب على الطاعن الالتزام بها ، وهذه المدد تعد من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها ، ولا يجوز أن يقبل الطعن بعد فواتها، إذ تصبح هذه القرارات حصينة على الإلغاء، وعلى المحكمة أن تقضي بعدم قبول الدعوى من تلقاء نفسها إذا ما رفع إليها طعن في قرار إداري بعد فوات هذا الميعاد،

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

٢ - رقابة الهيئات المستقلة لعمل مجالس المحافظات:

نص الدستور العراقي على إنشاء عدد من الهيئات المستقلة في الفصل الرابع منه ،مثل المفوضية العليا لحقوق الإنسان ، والمفوضية المستقلة للانتخابات، وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة وغيرها، كما انه أشار إلى إمكانية إنشاء هيئات مستقلة أخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون (المادة ١٠٨ من الدستور)، تمارس البعض من هذه الهيئات المستقلة رقابتها على مجالس المحافظات من خلال رقابتها على أمور الصرف العام و الحفاظ على المال العام من التلف و الضياع و التبذير و الفساد الإداري و المالي، كرقابة هيئة النزاهة و رقابة ديوان الرقابة المالية.

٣ - الرقابة الشعبية على مجالس المحافظات:

لما كان النائب يمثل الأمة أي أولئك الذين انتخبوه ، فكذا عضو مجلس المحافظة يمثل أبناء المحافظة الذين انتخبوه ، بل حتى أولئك الذين لم ينتخبوه ، بمعنى آخر يجب أن يدرك عضو المجلس المحلي انه يستمد شرعيته من سكان الوحدة الإدارية الذين انتخبوه ، فهو لا يعدو أن يكون وكيلاً عنهم ممثلاً لهم.

عليه ورغم أن الدستور منع الرقابة و التبعية و الأشراف من الحكومة الاتحادية المركزية على مجالس المحافظات ، إلا انه لا يستطيع أن يمنع سكان المحافظة من الرقابة على المجلس الذي انتخبوه، إذ من الطبيعي أن يمارس الناخب مجموعة من الوسائل التي يمكن أن يضغط بها على ممثليه في مجلس المحافظة مما يحقق ويلبي الحاجات العامة و يوفر الخدمات ويعالج الأزمات داخل المحافظة.

ومن أهم هذه الوسائل الرقابة التي تمارسها منظمات المجتمع المدني، و المظاهرات السلمية و الاعتصامات و رقابة الصحافة و الإعلام بجميع صورته و النقد المنظم و الموضوعي ، ولا يفوتنا أن نذكر وسيلة رقابية أخرى هامة وهي الشكاوى الفردية ، إذ يجب أن تكون في كل مجلس محافظة مكتب يستقبل طلبات و شكاوى المواطنين.

مما تقدم يمكن القول إن نص المادة (٢) بفقرتيه جاء معيبا وبحاجة إلى إعادة نظر، سواء كان من حيث منح المجالس صلاحيات تشريعية أو من حيث منع رقابة الحكومة المركزية على هذه المجالس، ففي الأولى تداخل بين مع اللامركزية السياسية ، وفي الثانية هدم لركن من اركان اللامركزية الادارية المعروفة، لذا نرى تعديل المادة لتصبح بالشكل التالي " مجلس المحافظة هو أعلى سلطة إدارية ضمن حدود المحافظة ولها الحق في إدارة شؤونها على وفق اللامركزية الإدارية على وفق مبادئ الدستور والقوانين الاتحادية" .

تكوين المجالس المحلية

أشار القانون إلى كيفية تكوين المجالس المحلية بأنواعها الثلاث في المادة (٣) منه وعلى النحو التالي:

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.

وباستقراء نص المادة السالفة يتبين لنا ما يأتي:

١- بالنسبة للمقاعد الأصلية - حدد القانون عدد المقاعد المخصصة لكل من المجالس المحلية وعلى النحو التالي:

- مجلس المحافظة وحددها بخمس وعشرين مقعداً لأية محافظة.

- مجلس القضاء وحددها بعشرة مقاعد لأي قضاء.

- مجلس الناحية وحددها بسبع مقاعد أي كانت الناحية وتتبع أي قضاء.

والملاحظ إن المشرع قد راعى في تحديد عدد المقاعد - وحسن فعل - نوع الوحدة الإدارية، فالمقاعد المحددة للمحافظة أكثر من تلك المحددة للقضاء باعتبارها وحدة إدارية أكبر، وهكذا بالنسبة للقضاء والناحية. ومن ثم فكل المحافظات متساوية من حيث عدد الأعضاء الأصليين وكذا بالنسبة لكل الاقضية وكل النواحي حيث تتساوى فيما بينها في عدد الأعضاء الأصليين الذين يمثلون الحد الأدنى المشترك بينها.

٢- بالنسبة للمقاعد الإضافية - راعى المشرع أيضا المساحة وعدد السكان في تحديدها، إذ من الطبيعي أن تكون المحافظة اكبر من حيث المساحة وأكثر من حيث عدد السكان من القضاء والأخير اكبر من الناحية.

ولعل مما يترتب على ذلك تعدد واتساع في حجم الخدمات التي تلتزم هذه المجالس بإشباعها بالنسبة لسكان الوحدة الإدارية. ونعطي مثلا على آلية احتساب المقاعد الإضافية ، إذا كان عدد سكان المحافظة مليون وسبعمائة ألف نسمة فيكون عدد مقاعدها الأساسية ٢٥ مقعدا ، نستقطع أولا الحد الأدنى الذي أشار له القانون وهو (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة - فالمشرع قال " .. لما زاد عن خمسمائة ألف نسمة.. " ، أي أن المحافظة التي يقل عدد سكانها أو يساوي الخمسمائة ألف نسمة ليس لديها مقاعد إضافية - فيكون المتبقي (١٢٠٠٠٠٠) مليون ومائتا ألف نسمة تقسم على النسبة التي حددها المشرع أي مائتا ألف نسمة فيكون عدد المقاعد الإضافية (٦) مقاعد ، ليصبح العدد الكلي لأعضاء مجلس المحافظة المذكورة (٣١) عضو.

وقد وضعت المادة المذكورة بعض الضوابط المتعلقة بعملية انتخاب أعضاء المجالس المحلية وتشمل:

أولا - أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. ومن ثم حدد قانون المحافظات نوع الانتخاب، وهو الانتخاب السري المباشر، وفحوى الانتخاب السري أن تجري عملية اختيار المرشحين بصورة سرية بدون ضغط أو إكراه، حيث لا يحق لأحد أن يطلع على كيفية إدلاء الناخب لصوته أو لمن أعطى صوته. أما المقصود بالانتخاب المباشر فانه يعني أن الناخب يقوم بنفسه بالاختيار ولا يجوز التوكيل أو الإنابة في الانتخاب.

ثانيا - أن يتم اعتماد أحدث الإحصائيات الرسمية لمعرفة عدد المقاعد التي يتم إضافتها إلى ما ورد في البند (أولاً) من هذه المادة، فلغرض تحديد عدد المقاعد الإضافية - لان المقاعد الأصلية ثابتة ومتساوية لكل الوحدات الإدارية المتشابهة كما أسلفنا - لا بد من اعتماد أحدث الإحصائيات الرسمية .

ولنا على هذا النص إيضاح وانتقاد ، ففيما يتعلق بالتوضيح يراد بالإحصاء التعداد العام للسكان وهو من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وفقا لأحكام المادة للمادة ١١٠ من الدستور، أما النقد فإن مفردة الإحصاءات جاءت عامة ، تشمل كل أنواع الإحصاءات السكانية منها وغيرها .

إن المادة (١) من قانون التعداد العام للسكان والمساكن رقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٨ أوردت تعريفا للمعلومات الإحصائية جاء فيه " جميع الأرقام والبيانات المتعلقة بالنواحي الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والصحية للسكان وتشمل بيانات التعليم والمستوى المعاشي والقومية والدين والسكن وبيانات أخرى " ، لذا نعتقد إن من الأفضل تعديل الفقرة ثانية من المادة محل الشرح ، وذلك بإضافة كلمة (السكانية) إلى الفقرة ثانيا من المادة لتقرأ " يتم اعتماد أحدث الإحصائيات السكانية الرسمية... " ، وذلك توخيا للدقة.

مدة الدورة الانتخابية للمجالس المحلية

أشارت المادة (٤) من القانون إلى مدة الدورة الانتخابية للمجالس، والتي تمتد لأربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة لها.

لعل من أهم 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 أسلفنا - إلى إحدى 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 الإطار ، إذ انه ولضمان الدورية والتغيير حدد مدة الدورة الانتخابية للمجالس المحلية بأربع سنوات تبدأ من أول جلسة للمجلس المحلي ، وهي مدة كافية برأينا لیتسنى للحكومات المحلية انجاز مشاريع وخطط تنموية وتنفيذ ما جاء بخطتها الإستراتيجية.

الفصل الأول

شروط العضوية وانتهائها

وقد قسم هذا الفصل إلى فرعين، تناول الأول شروط العضوية في حين تناول الثاني انتهائها، وسوف نتناول كل منهما فيما يلي:

الفرع الأول

شروط العضوية

أشارت المادة (٥) من القانون إلى شروط المرشح لعضوية المجالس المحلية، بكل أنواعها، كما أنها تمثل الحد الأدنى من الشروط الواجب توافرها في رؤساء الوحدات الإدارية، وهي:

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

لعل أهم شروط الترشيح، لضمان الجدية والحرص على تحقيق المصالح المحلية، أن يكون المرشح عراقياً من جهة وان يكون كامل الأهلية من جهة ثانية، وبالتفصيل التالي:

١- أن يكون عراقياً: تعد الجنسية رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة وبها يتحقق الانتماء والولاء. ويعد اقتصار ممارسة الحق في الانتخاب والترشيح على المتمتعين بجنسية الدولة من المبادئ المستقرة لدى أغلب الدول. وقد نصت المادة (١٨/ ثانياً) من الدستور على " يعد عراقياً كل من ولد لأب عراقي أو لام عراقية، وينظم ذلك بقانون " وعليه فقد صدر قانون الجنسية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦ لينظم في المواد (١ - ٦) منه أحكام الجنسية العراقية، والعراقي وفقاً 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). (م ٢ 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 يقدّم 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... وذلك بموافقة الوزير المختص. (م ٤ من قانون الجنسية)

- من ولد في العراق وبلغ سن الرشد فيه من أب غير عراقي مولود فيه أيضاً وكان مقيماً فيه بصورة معتادة عند ولادة ولده، بشرط أن يقدم الولد طلباً بمنحه الجنسية العراقية. وبموافقة الوزير المختص أيضاً. (م ٥ من قانون الجنسية)

والملاحظ إن المشرع منح للوزير سلطة تقديرية في منح الجنسية في حالتي أن يكون طالبها من أم عراقية وأب مجهول أو لا جنسية له، والحالة الثانية إذا ولد في العراق وبلغ سن الرشد فيه، هو وأبوه من قبل. ويعد عراقياً بالإضافة إلى من اكتسب الجنسية العراقية وفقاً للقانون.

ب- ان يكون كامل الاهلية واتم الثلاثين من العمر، ويقصد بكمال الأهلية، كل شخص أتم الثامنة عشرة من عمره ، ولم يعترضه أي عارض من وارض الأهلية ، أي أن لا يكون المرشح يعاني من إحدى العاهات العقلية، كالجنون أو العته أو السفه أو الغفلة ، أو يكون محجوراً عليه، وفقاً لأحكام القانون المدني العراقي. أما شرط العمر الوارد في هذه المادة، فنرى انه سن مناسب كي يكون المرشح مدركاً لأهمية الواجبات التي ستناط به ، مقدراً لأهمية دوره في الوحدة المحلية والعبء الملقى على عاتقه من سكان الوحدة الإدارية الذين قاموا بانتخابه. فالسلطات العديدة التي تناط بعضو المجلس المحلي تجعله بحاجة إلى الخبرة والدراية والكفاءة والحنكة السياسية في معالجة الأمور، وفي كل الظروف.

ثانياً: أن يكون حاصلًا 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 الإدارية 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 بالجهاز الإداري ككل .

وقد اشترط القانون حصول المرشح على شهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها . ورغم إن التفات المشرع لشرط المؤهل العلمي - حتى وإن كان متوسطا - مما يحسب له ، على افتراض ما توفره شهادة الدراسة الإعدادية من قدر معقول من الثقافة العامة - إن لم نقل حدا ادني مقارنة بالمهام التي يمارسها عضو المجلس المحلي- والقدرة على مسايرة التطورات العلمية ، لكن ومع ما مرت به البلاد من أحداث خلال السنوات الأخيرة أدت إلى ضعف في المستوى العلمي ، لذا فأنا ندعو المشرع إلى الارتفاع بالحد الأدنى من المؤهل العلمي للمرشحين لضمان وصول أصحاب الكفاءة العلمية والعملية.

ثالثاً: أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

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 يضم شرطان فرعيان هما:

١- حسن السيرة والسمعة والسلوك.

إذ يشترط في المرشح لعضوية المجلس المحلي أن يكون حسن السمعة والسيرة والسلوك وقد تكرر هذا الشرط في الدستور العراقي وفي قانون الانتخابات وقانون انتخابات مجالس المحافظات ، والعبارة الوارد مرنة وغير محددة وتتسم بالمطاطية ، فما هي المعايير المتبعة في إثبات هذه الأوصاف ونفيها؟ ومن هي الجهة المختصة بتقرير وودها من عدمه؟ أليس في إطلاق هذه الأوصاف خطر أن تتحول العملي الانتخابية إلى عملية انتقائية، يتم إدراج اسم فلان واستبعاد اسم الآخر بناء على بواعث سياسية غير معلنة أو أهواء ومصالح سياسية وطائفية ؟

ومن الجدير بالذكر إن التشريعات المقارنة تختلف في مدى هذه الأهلية الأدبية فبعضها يشترط في المرشح ألا يكون ممن فرضت الحراسة على أمواله بحكم قضائي ، أو مفصولاً من العمل في الدولة والقطاع العام لأسباب مخلة بالشرف ، أو محكوماً عليه بالإفلاس أو محجوراً 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 المصري في تحديده للجرائم المخلة بالشرف بأنها التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع تفقد مرتكبها الثقة أو الاعتبار أو الكرامة وفقاً للمتعارف عليه في المجتمع من قيم وأخلاق وآداب بما لا يكون معه الشخص أهلاً لتولي المناصب العامة، أي أنه لا يؤتمن معها على المصلحة العامة خشية أن يضحى بها في سبيل مصالحه الخاصة، مع الأخذ في الاعتبار ظروف كل حالة على حده وبحسب الظروف والملابسات التي تحيط بالجريمة والباعث على ارتكابها.

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

رابعاً: أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته فيها لإغراض التغيير الديموغرافي. فشرط الترشيح الآخر أن يكون المرشح من أبناء المحافظة، وهو يعد كذلك في حالتين:

١- إذا كان المرشح مسجل في سجل الأحوال المدنية لتلك المحافظة.

٢- إذا كان المرشح مقيماً فيها ، واشتراط المشرع في هذه الإقامة الشروط التالية :

- أن تكون الإقامة مستمرة.
 - أن تستمر مدة لا تقل عن عشر سنوات متواصلة.
 - ألا تكون الإقامة لإغراض التغيير الديموغرافي . و الديموغرافية لفظ يوناني الأصل مؤلف من شقين هما ديمو ويعني الشعب أو السكان، و غراف ويعني الوصف، وبهذا يصبح المعنى الحرفي الكلي لهذا المصطلح وصف السكان أو الدراسة الوصفية لهم ، فهي دراسة عديدة للسكان وتحركاتهم العامة وظروفهم الطبيعية وأحوالهم المدنية وصفاتهم العقلية والأخلاقية.
- ويشير مفهوم التغيير الاجتماعي إلى التحولات التي تطرأ على بناء أي مجتمع خلال مدى زمني معين ما يعني وجود قوى اجتماعية تسهم في حدوث التغيير 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 أية حال فإن مفهوم الإقامة هذا عليه بعض الملاحظات :

١- إن مصطلح إقامة يستخدم مع الأجنبي وليس مع مواطني الدولة، لذا نعتقد إن المشرع لم يكن موفقاً في استخدام هذا المصطلح.

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

٣- تشير مثل هذه الفقرة العديد من الإشكالات مثل، ما الحكم فيما لو كان المرشح مسجلاً في سجل الأحوال المدنية في محافظة ما ومقيماً في محافظة أخرى مدة تزيد على عشرة سنوات؟ فهل يحق له الترشيح في كليهما أم في أي منهما ؟ ماذا لو أن المرشح مقيم في محافظة ما مدة تقل ببضعة

اشهر عن العشر سنوات؟ وماذا عن الوضع الأمني الذي دفع بالآلاف للسكنى في محافظات غير محافظاتهم ، هل تزول عنهم صفة المواطنة التي تتيح لهم التمتع بالحقوق السياسية؟

٤- نعتقد ان في مثل هذا النص الغاء لارادة الشعبية او حكم مسبق على ان سكان الوحدة المحلية غير قادرين على اختيار الاصلح لتمثيلهم ، فاذا كان من مقتضيات الانتخاب الرجوع الى راي الشعب فاننا نعتقد ان على المشرع ان يكون حسن الظن بمواطنيه من انهم سيكونون قادرين على تمييز الاصلح لتمثيلهم من غيره.

لكل ما تقدم نقترح تعديل نص الفقرة أعلاه لتكون بالشكل التالي " أن يكون من سكنة المحافظة ولم يكن سكناه فيها لأغراض التغيير الديموغرافي "

خامساً: أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه. ويعد هذا الشرط من بين الشروط الخاصة للترشيح ، والتي لا تعدو أن 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 فضلاً عن ضمان حياد أعضاء المجالس المحلية واستقلالهم في مواجهة السلطات العامة في الدولة. وتختلف التشريعات فيمن يحظر عليه الترشيح ، فقد منعت بعض التشريعات أعضاء كل من الهيئات القضائية و القوات المسلحة والشرطة والمخابرات وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي ...

سادساً: أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله. ويعد هذا الشرط مثالا حيا على ما شهده العراق من أحداث مؤلمة في مرحلة حكم حزب البعث المنحل ، مما ترك أثاره على الكثير من التشريعات الحديثة ، ومن ثم فقد أشار القانون إلى ألا يكون المرشح مشمولاً بأحكام قانون اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله، فإذا ما انتهى هذا القانون ولم يشرع قانون آخر بدلا منه انتهى العمل بهذا الشرط.

ونعتقد إن هذا الشرط يشكل قيذا 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 الإداري من أهم افرازات العصر الجديد ، ومن المنطقي ألا يكون لمن تحوم حوله شبهة الفساد الإداري أن يترشح لعضوية المجالس المحلية ، ونعتقد إن المشرع قد أحسن صنعا بأن ترك أمر تحديد الإثراء غير المشروع على حساب الوطن والمال العام للقضاء ، أي أن يصدر من القضاء حكم قضائي بات ، أي الحكم الصادر من المحاكم المختصة وفقا للقوانين العراقية والذي اكتسب الدرجة القطعية أي(لا يجوز الاعتراض عليه)، يحدد الثراء غير المشروع للمرشح، لان في ذلك ضمانا للأفراد بان يصدر الحكم من جهة محايدة ونزيهة.

هذا وبعد توافر الشروط في المرشحين يصار إلى الانتخاب العام المباشر - كما أسلفنا - وفقا لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لاختيار أعضاء تلك المجالس.

وإذا ما طعن بصحة عضوية أي من أعضاء المجالس المحلية، مجلس المحافظة أو مجلس القضاء أو مجلس الناحية، يبت كل مجلس وفقا للمادة (٥٠) من القانون في صحة عضوية أعضائه، وفقا لما يأتي:

أولا - اشترط القانون أن يتم التصويت على قرارات الفصل في العضوية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ثانيا - اشترط القانون أن يتم الفصل في العضوية خلال مدة لا تتجاوز الثلاثون يوما من تاريخ أول جلسة للمجلس.

الفرع الثاني انتهاء العضوية

أشارت المادة (٦) منح القانون إلى انتهاء العضوية في المجالس المحلية ، لما كان دوام الحال من المحال ، ولما كان الانتخاب اصلا يقوم على الدورية، فان العضوية في المجالس المحلية ليست مؤبدة ، والأصل إن العضوية تنتهي طبيعيا بانتهاء مدة الدورة الانتخابية ، إلا إن هنالك حالات أخرى قد تنتهي فيها العضوية رغم عدم انتهاء مدة الدورة الانتخابية .ومن ثم يمكن القول إن العضوية في المجالس المحلية تنتهي إما بطريق عادي أو بطريق استثنائي، وسوف نتناول هذه الطرق فيما يلي:

١- الطرق العادية لانتهاء العضوية ، وتشمل :

- انتهاء مدة الدورة الانتخابية - فإذا ما انتهت الدورة الانتخابية والتي أمدها أربع سنوات، دون أن يجدد انتخاب هذا العضو لدورة انتخابية ثانية، انقطعت صلته بالمجلس وانتهت عضويته فيه.
- الوفاة أو الإصابة بعاهة مستديمة أو عجز أو مرض خطير - إذ تنتهي وفقا للفقرة الأولى من هذه المادة العضوية في مجالس المحافظات في حالات:
أ - الوفاة.

ب- الإصابة بعاهة مستديمة أو بعجز ، وإذا كانت العاهة المستديمة واضحة المعنى فقد أوضح قانون العجز الصحي رقم ١١ لسنة ١٩٩٩ النافذ في المادة (١ / رابعا) مفهوم العجز وهو " نقصان القدرة على العمل بشكل كامل أو جزئي بسبب المرض" ، ومن ثم تنتهي العضوية في مجلس المحافظة إذا ما أصيب العضو بعاهة مستديمة أو عجز.

ج- ومرض خطير، ويراد به الاعتلال الصحي الذي يمنع الموظف من مزاولته عمله ، على أن لا يكون ناشئا عن إصابة عمل، واشترط المشرع أن يكون المرض من النوع الذي لا يستطيع معه العضو الاستمرار في أداء عمله ، وان يكون ذلك موثقا بقرار من لجنة طبية مختصة، أي تلك اللجان التي تحددها وزارة الصحة.

٢- الطرق الاستثنائية لانتهاء العضوية ، وتشمل :

اولا - الاستقالة - نشير ابتداء إلى أن التحاق المواطن بالوظيفة العامة يتم بمحض إرادته إذ لم يرد في قوانين الخدمة نص إلزامي بذلك حتى أن التعليمات التي كانت تلزم خريجو الجامعات بالانتظام في أداء خدمة تعادل مدة دراسته قد تم إيقاف العمل بها ، وهذا التوجه يهدف لإعطاء 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 أسلفنا فإنه لا يوجد ما يلزم بالاستمرار فيها عند رغبته ترك الخدمة لسبب خاص به ويقوم بتقديم استقالته، والأخيرة طلب مكتوب يقدمه الموظف إلى 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 إخطار الموظف بإجراء قبول استقالته إذا قضت بذلك مصلحة العمل .

هذا وتتصف إجراءات الاستقالة بالمرونة وذلك للأسباب التالية:

أ - كون الموظف التحق بالخدمة باختياره فمن حقه تركها وفقا للإجراءات 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 إنتاجيته 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:

- أن يقدم طلب الاستقالة تحريريا.
- يقدم الطلب إلى رئيس المجلس المحلي الذي ينتمي إليه العضو ويرغب بإنهاء ارتباطه به، سواء أكان مجلس محافظة أو مجلس قضاء أو مجلس ناحية. وعلى رئيس المجلس عرض الطلب على المجلس في أول جلسة تتلو الجلسة التي قدم فيها الطلب.
- البت في الاستقالة - تعد الاستقالة مقبولة وتنتهي الرابطة بين العضو والمجلس في حالة من الحالتين الآتيتين:

- موافقة المجلس عليها بالأغلبية المطلقة .
- إصرار العضو على الاستقالة رغم رفضها من قبل المجلس، حتى وان كان هذا الرفض بالأغلبية المطلقة.

ثانيا - الإقالة - إجراء يتخذه المجلس بإرادته - ودون طلب أو رغبة من العضو- بإنهاء عضوية احد أعضائه، وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه إذا تحقق احد الأسباب التالية :

١- الإقالة بسبب الغياب:

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

والإقالة هنا تتم وفقا للإجراءات التالية :

- تبليغ العضو ودعوته للحضور أمام المجلس لغرض الاستماع إلى أقواله.
- تعقد جلسة الاستماع بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تبليغ العضو بموعدها.
- يتخذ قرار الإقالة بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجالس.

٢ - الإقالة بسبب تحقق احد الأسباب التي أشارت لها المادة (٧/ ثامننا) من هذا القانون، وتشمل الأسباب التالية:

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

وأخيرا لابد من الإشارة إلى آثار الإقالة، والتي تتمثل في:

١- الإقالة - وحسب ما بينا سالفاً - تعد عقوبة ، فإذا ما أقيـل العضو فإن أهم اثر لهذه الإقالة 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 إليها ، إذا كانت الانتخابات بموجب نظام القوائم أو ممن أتى بأكثر عدد من الأصوات طبقاً للنظام الانتخابي المعمول به.

٣- تمارس محكمة القضاء الإداري رقابتها على قرارات الإقالة ، وذلك وفقاً للإجراءات التي تم الإشارة إليها قبلاً، إذ بعد أن يتظلم العضو من قرار المجلس بإقالته ، يحق له يقيم الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه بقرار الإقالة وفقاً لقانون تعديل قانون المحافظات رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠، على أن تبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن ويكون قرارها باتاً.

الفصل الثاني

اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية

أشار قانون المحافظات إلى اختصاصات كل من مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية كل على استقلال، وسوف نحاول بيان كل منها فيما يأتي:

الفرع الأول

اختصاصات مجلس المحافظة

أشارت المادة (٧) من القانون إلى اختصاصات مجلس المحافظة، حيث يختص الأخير بالاختصاصات التالية على وجه المثال لا الحصر، إذ أن له ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة.

وقبل الولوج في هذا الموضوع لابد لنا أولاً من إيضاح آلية توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات أو الأقاليم ، فلتجنب المشاكل التي تثور حول تداخل الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات نتيجة ازدواج السلطات بينهما اتجهت الدساتير الاتحادية إلى اللجوء لواحدة من الطرق التالية لمنع تداخل الاختصاصات:

- أن يحدد الدستور اختصاصات كل من دولة الاتحاد واختصاصات الولاية أو الإقليم على سبيل الحصر، أي أسلوب التحديد الحصري لكل الاختصاصات ، ويتم بموجب هذه الطريقة تحديد اختصاصات كل من دولة الاتحاد واختصاصات الولاية أو الإقليم على سبيل الحصر في الدستور الاتحادي . ويعاب على هذه الطريقة إن تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر للدولة الاتحادية والولايات 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 الدولة الاتحادية أم الولاية .

• أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الولايات على سبيل الحصر ويترك ما عداها للدولة الاتحادية وهذه الطريقة تحدد اختصاص الولاية بينما تبقى الاختصاص العام للدولة الاتحادية. ومن أمثلة الدول التي اتبعت هذه الطريقة الهند وكندا وفنزويلا.

• أن يحدد الدستور الاختصاصات الحصرية للدولة الاتحادية ويترك ما عداها للولاية . وفي هذه الطريقة يكون اختصاص الدولة الاتحادية محددًا بينما يكون اختصاص الولايات مفتوحًا وبمرور الزمن ستزداد صلاحيات الولايات. تبقى صلاحيات الدولة الاتحادية على حالها لان الاختصاص العام سيكون للولايات. 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.

ويترتب على توزيع الاختصاصات أمور غاية في الأهمية :

أولا - إن التحديد أحصري فيه مساوئ ظاهرة ، سواء في ذلك أكان هذا التحديد لصالح دولة الاتحاد أم لصالح الإقليم ، فاحتمالات ظهور اختصاصات جديدة تستدعي التدخل كبيرة، والذي سيستدعي بلا شك تعديل الدستور لغرض إضافتها إلى اختصاصات هذه الجهة أو تلك (دولة الاتحاد أو الإقليم) ، كما إن هذه الاختصاصات الجديدة - خاصة في الدول التي تتبع الطريقة الثانية في توزيع الاختصاصات - ستؤدي إلى ازدياد وتنامي اختصاصات الإقليم مقابل انحسار اختصاصات الدولة الاتحادية.

ثانيا - فيما يتعلق بالسلطات المتبقية ، وهنا أيضا سواء أكانت لصالح دولة الاتحاد أم الإقليم ، فإن خطورتها وأهميتها تتضاعف كلما ازداد تفصيل النص الدستوري للسلطات الحصرية الممنوحة للحكومة الاتحادية أو حكومات الأقاليم.

ثالثاً - هذا وآيا كانت طريقة توزيع الاختصاصات فإنها تفترض ابتداءً أن تكون الأولوية للقوانين الاتحادية، لأنها تعلق على قوانين الأقاليم علواً كبيراً، حتى يمكن تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الدولة الفدرالية.

وأخيراً يضيف البعض طريقة رابعة ، إذ إن هناك بعض الدساتير تنص على اختصاصات مشتركة بين الدولة الاتحادية والأقاليم ، بغية تمكين الأخيرة من التصرف مع إخضاعها لرقابة الدولة الاتحادية ، وقد تكون الغاية المبتغاة من وضع الاختصاصات المشتركة ، تمكين الدولة الاتحادية من وضع الأسس والقواعد العامة للموضوع وترك التفاصيل للولايات .

وبإسقاط ما تقدم على الدستور العراقي نقول إن دستور العراق جاء متفرداً ، إذ انه اخذ ابتداءً بطريقة التحديد الحصري لاختصاصات السلطة المركزية وترك ما سواها للأقاليم ، كما انه أشار إلى طريقة الاختصاصات المشتركة ، ثم قضى على كل تماثل بينه وبين غيره من الفيدراليات حين أشرك المحافظات غير المنتظمة في إقليم في بعض من الصلاحيات التي كان من المفترض أنها مشتركة بين السلطة المركزية والأقاليم انطلاقاً من فكرة اللامركزية السياسية .

وفي اعتقادنا إن الخروج من مثل هذا المأزق الدستوري يكون من خلال أن يميز بين الاختصاصات التي تمس المصالح العليا والأمن الوطني للبلاد أي السيادة عما سواها ، ومهما يكن من أمر فإن مما لا شك فيه إن الحكومة الاتحادية تختص بما هو سيادي وما عداه يترك لحكومات الأقاليم ، أما في حالة عدم إمكان التوصل إلى ما كان هذا الاختصاص مما يمس المصالح العليا أم لا ، يمكن الرجوع للمحكمة الاتحادية العليا ليكون لها القول الفصل.

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

أولاً - الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية :

ويقصد بالسلطات الحصرية تلك السلطات التي يكون الاضطلاع بها من صلاحية الجهة التي حددها الدستور الاتحادي ، فإذا ما تدخلت - من ثم - أية جهة عدا الجهة المحددة دستورياً عد هذا تجاوزاً على النص الدستوري يقتضي تحرك القضاء لردعه. ولاشك بان تحديد السلطات الحصرية في

الدستور أمر ذو مزايا عديدة ، لعل أهمها انه يعزز استقلال الجهة التي تمارسها من جهة، ومن تقع عليه المسؤولية عند الإخلال بهذه السلطات من جهة أخرى.

وتتلخص صلاحيات واختصاصات السلطة المركزية من حيث الأصل العام بالمفاصل الأساسية للدولة وإدارتها، وتتمثل بما يلي:

١ السياسة الخارجية وهي تتضمن إجمالاً التمثيل الدبلوماسي والانضمام إلى الهيئات والمؤتمرات والمنظمات الدولية والإقليمية وعقد الاتفاقات والمعاهدات السياسية مع الدول والمنظمات الدولية الأخرى وغيرها ما يتعلق بالشؤون والمهام الخارجية للدولة.

٢ السياسة الدفاعية، من حيث الإشراف على القوات المسلحة وكذلك كل ما يتعلق بقضايا تعبئة الجيش والإعداد للحرب أو النفي العام والدفاع عن البلاد وكذلك الأمور التي تتعلق بإنهاء الحرب والمصالحة والهدنة.

٣ وضع الخطط الاقتصادية والتنمية البشرية.

٤ إعداد ميزانية الاتحاد وإصدار العملة وإدارة المصاريف والهيئات والرقابة المالية وكل ما يتعلق بالمشاريع والبنية التحتية والموارد الاقتصادية العامة التي تعود منافعها وخدماتها إلى الدولة الاتحادية كما تكون الكمارك والمكوس وإدارتها وإيراداتها من اختصاص السلطة المركزية وكذلك الضرائب العامة .

٥ استثمار كافة حقول الإنتاج الطبيعية منها أبار النفط وإنتاجه وتسويقه وكذلك المعادن والطاقة منها الطاقة النووية.

٦ إدارة المطارات والأمور المتعلقة بها وكذلك طرق السكك الحديدية ومرافقها والموانئ وكافة وسائل النقل العامة المركزية .

٧ مسائل التجنس والإقامة.

وقد حددت المادة ١١٠ من الدستور العراقي الاختصاصات والمهام الإدارية الحصرية للسلطات الاتحادية ، أي تلك التي تهتم عموم الشعب وسائر أنحاء الدولة ولا يختص بها جزء معين أو محافظة

معينة دون غيرها أي الإدارة الشاملة لجميع أنحاء البلاد لإدارة الحكومة المركزية في العاصمة بغداد والتي تتمثل بما يلي:

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

٢. وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمن امن حدود العراق والدفاع عنه.

٣. رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.

٤. تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

٥. تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة 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 مناسب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.

٩. الإحصاء والتعداد العام للسكان.

وباستقراء بسيط للاختصاصات السالفة تجعلنا نبادر بالإقرار - من حيث المبدأ - إن الدستور العراقي ساير الدساتير الاتحادية في هذا التحديد ، ومنطق الأمور يقتضي أن تكون هذه الاختصاصات - تماشياً مع الدساتير الاتحادية أيضاً - حصرية للسلطة المركزية دون منازع ولا شريك أولاً ، وان تكون لها الأولوية في التطبيق.

لكن لو أمعنا النظر في نصوص الدستور العراقي لوجدناها اختصاصات تقرب إلى درجة الوهمية ، لأنها تفتقد للعنصرين المتقدمين ، إذ أن هذه الاختصاصات ليست حصرية على السلطة المركزية ويمكن

للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ممارستها ، ومن ناحية أخرى فإن الأولوية في التطبيق عند التعارض تكون لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وفقا لنص المادة (١١٥) من الدستور.

وقد أسلفنا أن هذا يعني من الناحية الفعلية إن الصلاحيات المشتركة في النهاية هي من اختصاص الإقليم والمحافظات طالما إن الدستور أعطى الأولوية لقانون الإقليم والمحافظات وليس أمام السلطة الاتحادية إلا التسليم لقانون الإقليم والمحافظات في حالة إصرارهما على القوانين التي يشرعها ، وهذا ما سنبينه في التالي:

ثانيا - الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات:

أما الاختصاصات المشتركة فهي الاختصاصات التي تكون محل تداخل بين الحكومة الاتحادية المركزية وحكومات الوحدات المشكلة للاتحاد (الأقاليم) ، ولتحديد الاختصاصات المشتركة في الدستور الاتحادي مزايا هامة ، يتمثل أهمها بالمرونة في توزيع الاختصاصات، كما أن الاختصاص المشترك يسمح للحكومة الاتحادية بتقنين الأطر العامة على المستوى الفيدرالي ويترك للحكومات الإقليمية تقنين التفاصيل وتقديم الخدمات بطريقة تراعي اختلاف الظروف المحلية.

والأصل أن الدستور الاتحادي وهو يحدد الاختصاصات المشتركة ، يقرر انه في حالة التنازع بين القانون الاتحادي والقانون الإقليمي تكون السيادة للأول (الاتحادي) كما أسلفنا، مع إمكانية وضع بعض الاستثناءات.

وفي العراق أشار الدستور إلى نوعين من الاختصاصات المشتركة، وهي:

• الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والأقاليم :

وقد حددت المواد (١١٢ و ١١٣ و ١١٤) من الدوتوزيعها. اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة والأقاليم من جهة ثانية ، وتشترك المحافظات غير المنتظمة في إقليم في بعضها ، وسوف نكتفي هنا بالإشارة إلى تلك الاختصاصات التي تشترك بها السلطة الاتحادية والأقاليم حصرا دون أن تشاركها في ذلك المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهي :

١. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها .

٢. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .

٣. رسم سياسة الموارد المائية الدالها. وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها .

• الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات:

حددت المواد (١١٢ و ١١٣ و ١١٤) اختصاصات مشتركة بين كل من الحكومة المركزية

والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، مثل:

١ إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٢ رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٣ رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٤ - رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

وما تقدم لا يعني عدم إشراك المحافظات أو تغييب دورها في الاشتراك بممارسة العديد الوظائف الحصرية ، حيث ضمن الدستور بقاء دور المحافظات فعلاً ويمكن تلمس ذلك من خلال:

١. ضمان تمثيلها في السلطة التشريعية كما في تمثيل المحافظات في مجلس الاتحاد، الذي تتكون

السلطة التشريعية الاتحادية في العراق منه إضافة إلى مجلس النواب، الذي جاء النص عليه في

المادة ٦٥ من الدستور "... يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم..".

٢. أشارت المادة ١٠٥ من الدستور إلى تمثيل المحافظات في الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم و

المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تقع عليها مهمة رقابة المشاركة العادلة للمحافظات

والأقاليم في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود

والمؤتمرات الإقليمية والدولية. إذ تتكون هذه الهيئة من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم

والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، على أن ينظم كل ذلك بقانون.

٣. تمثيل المحافظات في الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، والتي يتم تشكيلها من

خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتمارس هذه الهيئة المهام التالية:

- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم

والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

- التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.
 - ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقا للنسب المقررة ، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها ، وفقا لما أشرته له المادة ١٢١ / ثالثاً من الدستور.
- وخلاصة ما تقدم إن الاختصاصات المشتركة التي نص عليها الدستور اختصاصات شوهاء لا تمت للواقع الدستوري بشيء، لأن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية كما أسلفنا ، والاختصاصات التي تمارسها اختصاصات إدارية يتكفل القانون لا الدستور بتحديدتها ، وعليه فإن زج المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ممارسة نفس اختصاصات الأقاليم خلط بين نظامي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية وطمس لمعالمها .

ثالثاً - اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم :

بعد أن حدد الدستور اختصاصات السلطات المركزية ، وبين الاختصاصات المشتركة ، عاد ليترك كل ما سواها إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ نصت المادة ١١٥ منه على " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، في حالة الخلاف بينهما" . والملاحظ على هذا النص ما يأتي :

١ - أنه ساوى بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عندما منحها حق التشريع وأسند لها كل الاختصاصات العامة عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية - ولاحظنا إننا نلزمنا. ذات دور في البعض منها - وهذا يعني إن الدستور منح المحافظات كل شروط اللامركزية السياسية التي مر ذكرها رغم إن المادة ١٢٢ / ثانياً من الدستور أكدت 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 شأنها شأن الأقاليم وبالتالي فإن هناك توسع في صلاحيات المحافظات خارج حدود الاختصاصات الحصرية للمحافظات المحددة في الشؤون الإدارية والمالية فقط. ومن شأن هذا الارتباك بين النصين أن يجعل الإدارة في المحافظات واسعة في مواجهة الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وقد يؤدي ذلك إلى المساس بنطاق 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 يشرعنها وهذا يؤكد - كما بينا مرارا - الخلط الكبير الذي وقع فيه الدستور بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية الذي تبناه في المادة ١٢٢ / ثانيا. لكن ننبه إلى أن التفسير الضيق لنص المادة ١١٥ يحول دون شمول المحافظات بالاختصاصات المشتركة التي تشارك الأقاليم فيها السلطات الاتحادية. ويعود للمحكمة الاتحادية العليا أمر تفسير هذه المادة بالمعنى الضيق أو بالمعنى الواسع فيما إذا عرض الموضوع عليها طبقاً للمادة ٩٣ / رابعاً من الدستور. ونشير أخير في هذا الصدد إلى قرار للمحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٦/ اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٢/٤ فسرت فيه نص المادة ١١٥ من الدستور ، جاء فيه " من استقرأ نص المادة (١١٥) من الدستور نجد إن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الإقليم والمحافظة غير المنتظمة بإقليم مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي " ، وقرارها المرقم ٢٥ / اتحادية / ٢٠٠٨ في ٢٣ / ٦/ ٢٠٠٨ الذي جاء فيه "إن صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين

المحلية تحكمه المواد (٦١/أولاً) 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 الأولوية في التطبيق ، ذلك إن المجلس النيابي يختص حصراً ((بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة ، استناداً لأحكام المادة (٦١/أولاً) من الدستور)) . ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية إصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠,١١١,١١٢,١١٣,١١٤) من الدستور . "

وقبل الخوض في اختصاصات مجالس المحافظات لابد من التأكيد على إن هذه الاختصاصات ليست حصرية ، مما يعني إن لمجلس المحافظة إن يمارس أي اختصاص ممنوح له بموجب الدستور العراقي أو القوانين الأخرى ولم يتضمنه قانون المحافظات ، إذ إن هنالك بعض الاختصاصات التي ورد ذكرها في الدستور - مثلاً - ولم ترد في قانون المحافظات ، مثل ما جاء بنص المادة (١٢١/ رابعا) من الدستور فيما يتعلق بتأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية ، كذلك ما أشارت له المادة (٢٨/ ثانيا) من الدستور فيما يتعلق بإعفاء أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب ، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة ، وذلك في حال قيام مجلس المحافظة بفرض هذه الضريبة.

ولكل ما تقدم يمكن تقسيم اختصاصات مجلس المحافظة إلى الاختصاصات الأربع التالية:

١ - الاختصاص الإداري:

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

- أ- اختصاصات تتعلق بالوظيفة العامة : وتتمثل هذه الاختصاصات في :
- أولاً - اختيار العاملين في بعض الوظائف ، لمجلس المحافظة اختيار بعض ممن سيتسلم مناصب هامة في المجلس والمحافظة ، وهم :
- رئيس المجلس ونائبه. وأشارت إلى الآلية المادة (٧/أولاً) ويتم ذلك - كما أسلفنا - في أول جلسة يعقدها المجلس ، والتي يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات على إن تنعقد هذه الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سناً ، ويصدر القرار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.
- المحافظ ونائبيه . وذلك وفقاً لما اختطته المادة (٧/ سابعاً - ١)، ويتم انتخاب هؤلاء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفي أول جلسة له على إن تعقد خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً، وفي حال لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني (م ٧/ سابعاً - ٢).
- المحافظ الجديد بعد إقالة السابق. يقوم المجلس بانتخاب محافظ جديد وفقاً لذات الآلية المتبعة في انتخاب المحافظ ونائبيه خلال مدة لا تتجاوز (١٥) يوماً من انتهاء مدة الطعن بقرار الإقالة أو صدور قرار المصادقة على قرار الإقالة من المحكمة المختصة، علماً إن القانون كان يشترط انتخاب محافظ جديد في أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التصديق أو انتهاء مدة الطعن وفقاً لأحكام المادة (٧ - ثامناً - ٤) من القانون.
- أصحاب المناصب العليا في المحافظة. ودور مجلس المحافظة ينحصر هنا في المصادقة على ثلاثة أشخاص من بين خمس يقوم المحافظ باقتراحهم، أما بعد مصادقة المجلس على الترشيح فيرفع الأمر إلى الوزير المختص ليقوم بتعيين واحد منهم وفقاً لأحكام المادة (٧/ تاسعاً - ١) من القانون.

ثانيا - إنهاء الرابطة الوظيفية ، لمجلس المحافظة إنهاء الرابطة الوظيفية لبعض العاملين في المجلس أو ذوي المناصب العليا، وكما يأتي :

- رئيس مجلس المحافظة أو نائبه - للمجلس إقالة رئيسه أو نائب الرئيس من مناصبهم، بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق احد أسباب الإقالة التي سبق الإشارة إليها وفقا لأحكام المادة (٧ -ثانيا) من القانون .

- أصحاب المناصب العليا - لمجلس المحافظة إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة من مناصبهم بناء على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناء على اقتراح من المحافظ بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس ، عند تحقق احد أسباب إقالة رئيس مجلس المحافظة ، علما إن لمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استنادا لذات الأسباب وفقا لأحكام المادة (٧ - تاسعا - ٢) من القانون .

ولعل مما يجدر الإشارة إليه دور الوزير المختص في قرار الإعفاء، فما الحكم لو رفض الوزير قرار الإعفاء ونشب نزاع من ثم بين الوزير ومجلس المحافظة ؟ ومن جهة أخرى ماذا لو رفض صاحب المنصب الذي تم إعفاؤه تنفيذ قرار الإعفاء؟ وللإجابة على الفرض الأول نقول : إن من الوزير والمجلس على حد سواء الارتفاع بالنزاع إلى المحكمة الاتحادية العليا ، وفقا لأحكام المادة ٩٣/ رابعا من الدستور على اعتبار إن هذا النزاع يمثل نزاعا بين سلطة اتحادية (الوزير) وأخرى محلية (مجلس المحافظة)

أما فيما يتعلق بالفرض الثاني، فهنا نميز بين حالتين:

الأولى - إذا طعن صاحب المنصب المعفو بقرار الإعفاء قضائيا أمام محكمة القضاء الإداري ، باعتبار نص المادة ١٠٠ من الدستور حظرت النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرارا إداري من الطعن ، وهنا يتم إيقاف التنفيذ لحين صدور الحكم .

الثاني - إذا لم يطعن المعفو بقرار الإعفاء إلا انه امتنع عن تنفيذه فهنا يمكن اللجوء إلى التنفيذ الجبري من قبل المحافظ وفقا للقواعد العامة .

ونشير أخيرا إلى إن إقالة المحافظ لا تتم كما في الاختيار من قبل مجلس المحافظة ، بل أناط القانون بمجلس النواب إقالته (م ٧ / ثامنا) وياقتراح من رئيس الوزراء، وذلك لان المحافظ المنتخب يمارس نوعين من المهام الأولى تنفيذ قرارات مجلس المحافظة والثانية تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية وفقا لأحكام المادة (٣١ / ثانيا وثالثا) من القانون وبما إن رئيس الوزراء هو أعلى موظف تنفيذي ويكون المحافظ في جزء من أعماله تابعا لإشراف ورقابة رئيس الوزراء وبالتالي فله الحق في اقتراح إقالة المحافظ من قبل مجلس النواب .

وتكون هذه الإقالة إذا ما فقد احد شروط الترشيح التي نصت عليها المادة (٥) من القانون ، أو إذا ارتكب إحدى المخالفات التي نص عليها القانون ، والتي تعد سببا في إقالة رئيس المجلس كما أسلفنا ، ويتخذ قرار الإقالة بالأغلبية المطلقة لمجلس النواب. وقد اجاز المشرع اعتراض المحافظ على قرار الإقالة خلال (١٥) يوما من تاريخ تبلغه به أمام محكمة القضاء الإداري ، وعلى الأخيرة البت في الطعن خلال (٣٠) يوما من تاريخ استلامها له، وأخيرا فان المحافظ يستمر بتصريف أعمال المحافظة في الفترة مابين اقتراح الإقالة والبت في الطعن.

ب- رسم السياسة العامة للمحافظة:

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

أولا - رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة وفقا لأحكام المادة (٧ / رابعا) من القانون.

ويراد برسم السياسية العامة للمحافظة تحديد الأولويات الإستراتيجية للتنمية ضمن الإطار العام لعمل الوحدة الإدارية أي المحافظة، وتحديد مسؤوليات مكونات الحكومة المحلية بشقيها التشريعي - ممثلا بمجلس المحافظة - والتنفيذي ممثلا بالمحافظ، ليتحدد من ثم مسار التنمية وأولويات المرافق العامة المحلية بناء على المعلومات والمعطيات القائمة على أساس الحاجة الفعلية لأبناء المحافظة، ولكي تصبح قاعدة لتوظيف الموارد لتحقيق الأولويات الإستراتيجية.

ثانيا - إعداد مشروالعامة:نة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة وفقا لأحكام المادة (٧ / خامسا - ١) من القانون، والموازنة الخاصة بالمجلس نقصد بها ذلك الجزء من الموازنة العامة للدولة الذي يبين نفقات وواردات المحافظة المعنية ، والموازنة العامة على نوعين تشغيلية واستثمارية ، أما النوع الأول فهو الذي يضم الرواتب ونفقات السلع والخدمات والتي تستعمل لإدامة العمل اليومي في أية إدارة، في حين يراد بالموازنة الاستثمارية النفقات التي تخصص للمشاريع الجديدة وأعمال البني التحتية بصورة عامة، ولسكوت القانون فان مجلس المحافظة يعد الموازنة الخاصة ببنيها التشغيلي والاستثماري.

ج - تقديم الخدمات العامة :

لعل تقديم الخدمات للوحدات المحلية على الوجه الأفضل كان من بين أسباب تبني اللامركزية ، ومن ثم يقع على عاتق مجالس المحافظات باعتبارها الممثل الرئيس لأبناء المحافظة تقديم الخدمات العامة لمواطني المحافظة وإدارة المرافق العامة بالتنسيق مع المركز (الوزارات) بما يكفل تقديم أفضل الخدمات وأسرعها ، ولمجلس المحافظة في سبيل ذلك الاختصاصات التالية:

أولا - 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 / عاشر) ويقصد بالتنسيق وجود نظام لتبادل المعلومات بين المستويات المختلفة للإدارة، بما يضمن العمل المشترك والمتزامن والمتناسق بين المحافظة و الحكومة المركزية، من اجل تقديم أفضل خدمات للمواطن.

ثانيا - 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 بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.(م ٧ / احد عشر)، ولنا أن نتساءل هنا، ماذا لو اعترض مجلس القضاء أو الناحية على قرار مجلس المحافظة المتعلق بالدمج أو التغيير على القضاء أو الناحية ؟ نعتقد أن من حق مجلس القضاء أو مجلس الناحية وبالإستناد إلى نص المادة ١٠٠ من الدستور الطعن بقرار الدمج أو الاستحداث أو التغيير أمام محكمة القضاء الإداري. إضافة لما

تقدم لمجلس المحافظة اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الإرث التاريخي والحضاري لها. (م ٧/ثالث عشر)

ثالثاً - تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية وفقاً لأحكام المادة (٧ / خامس عشر) من القانون، فلا ريب إن من أهم سبل تطوير المحافظة وضع الخطط اللازمة له، فنجاح أي عمل إداري يقتضي التخطيط المسبق والدقيق له، أي تشخيص واقع حال الخدمات المقدمة ووضع الخطط للارتقاء بها على أن تتفق مع السياسة العامة للمحافظة.

فإذا ما تعارض التشريعي: ط مع خطط التنمية الوطنية جاز رفع النزاع إلى المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لنص المادة ٩٣/١ رابعاً من الدستور، باعتباره نزاعاً بين سلطة مركزية وأخرى محلية.

٢ - الاختصاص التشريعي :

يمارس مجلس المحافظة جملة من الاختصاصات التشريعية نجلها فيما يلي:

أولاً - 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 السلطان التنفيذية والقضائية .

وتتكون السلطة التشريعية عادة عن طريق الانتخاب ، لكن هذا لا يمنع من أن تكون ممثلة أحيانا بفرد واحد أو بمجلس معين ، وتختلف تسميات هذا المجلس المنتخب من بلد إلى آخر، فقد يطلق عليها مجلس الأمة أو الشعب أو الشورى ، وقد يطلق عليه البرلمان أو الجمعية الوطنية أو المجلس الوطني أو الكونغرس.

ويُقصد 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. ولا يشذ العراق عن هذه القاعدة إذ أشارت المادة ٦١ / أولاً من الدستور إلى اختصاص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية.

ولكن ولما كان العراق يأخذ بالنظام الفيدرالي فإن هذا النظام يقتضي أن تكون السلطات على مستويين مركزي وإقليمي ، ثم صدر قانون المحافظات فجعل السلطات تصبح على مستويات ثلاث ، مركزي وإقليمي ومحلي ، ومنح كل منها الاختصاص التشريعي لذا نرى ضرورة بيان هذه المستويات قبل الإيغال في بيان الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات ، وكما يأتي :

❖ المستوى الاتحادي - وفيه يصدر التشريع عن مجلس النواب لتنظيم الشؤون الاتحادية.

❖ المستوى الإقليمي - وفيه يصدر التشريع عن المجلس الوطني للإقليم - مثلا - لتنظيم شؤون ذلك الإقليم، وبشرطين:

- ألا تتعارض هذه التشريعات مع الدستور والقوانين الاتحادية .

- ألا يتعدى نفاذ هذه التشريعات حدود الأقاليم.

❖ المستوى المحلي - وفيه يصدر التشريع عن مجلس المحافظة باعتباره أعلى سلطة تشريعية ورقابية فيها، 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 إن التشريع المحلي يجب أن يصدر وفقا للشروط التالية:

أ- احترام قاعدة تدرج القواعد القانونية:

وهذا يستفاد من عبارة " ... وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية... " ، لقد جاء نص المادة (١٣) من الدستور ليقوم بإرساء احد أهم المبادئ الدستورية على الإطلاق ، ونقصد مبدأ سمو الدستور وعلويته على كل القوانين في الدولة ، إذ جاء فيه " أولا - يعد هذا الدستور القانون الاسمي والأعلى في العراق ، ويكون ملزما في أنحاءه كافة ، وبدون استثناء. ثانيا - لا يجوز سن قانون يتالتالية: ذا الدستور ، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم ، أو أي نص آخر يتعارض معه"، واستنادا إلى مبدأ سمو تأسس مبدأ آخر لا يقل عنه أهمية ، والذي بمقتضاه تخضع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى ، وتكون الأولوية في التطبيق للقاعدة الأعلى درجة على تلك التي تلوها في المرتبة.

ويترتب على ما تقدم النتائج التالية:

- سريان الدستور وإلزامه في أرجاء البلاد كافة وبلا استثناء.
- لا يجوز سن قانون يتعارض مع الدستور ، سواء أكان هذا التشريع اتحاديا أم إقليميا أم محليا ، وإلا جاز الطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا ، وفقا لأحكام المادة (٩٣ / أولا) من الدستور.
- بطلان كل قانون - اتحادي أو إقليمي أو محلي - يصدر متعارضا مع الدستور. ولكن مما يثير الاستغراب إن 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، في حالة الخلاف بينهما. فكأن الدستور العراقي عاد لينقض غزله من بعد قوة أنكاثا ، بتغليب المصالح المحلية على المصالح القومية أو الوطنية العامة عند التعارض.

ب- النطاق المكاني لسريان التشريع المحلي :

وسريانها في الرقعة الجغرافية للوحدة الإدارية 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 اداريا لمحافظة أخرى كما لا يجوز له أن يصدر تشريعا يفرض فيه غرامة مالية معينة أو رسما على سلعة أو خدمة معينة في محافظة أخرى.

ج- الحدود الموضوعية للتشريع المحلي :

ألا تتعدى تنظيم شؤون المحافظة المالية والإدارية. 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 الإدارية والمالية إلى تنظيم غيرها من العلائق ، فلا يجوز مثلا لمجالس المحافظات إصدار تشريعات عقابية أو جزائية تجرم أفعالا أو تحدد عقوبات على أفعال غير مجرمة في قانون العقوبات الاتحادي كما لا يجوز لها

أن تصدر تشريعات مدنية تنظم العلاقات التعاقدية بين أفراد المجتمع في المحافظة كون القانون الاتحادي كفل تنظيم ذلك وكونها أي مجالس المحافظات غير مختصة وغير مخولة بإصدار هذا النوع من التشريعات. ومن أمثلة الشؤون الإدارية استحداث وحدة إدارية كان يكون استحداث ناحية أو قضاء ، أو دمج قضائي بقضاء واحد أو ناحيتين بناحية واحدة ، أو تغيير اسم ناحية أو قضاء..... وغيرها من الاختصاصات الإدارية التي سبق الإشارة لها. أما الشؤون المالية فمن أمثلتها إصدار تشريعات لفرض رسوم معينة، أو تشريعات يصدر بموجبها طابع مالية أو بريدية خاصة بالمحافظة، وغيرها.

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

وعليه يختص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية ، وجاء النص معيباً في الصياغة إذ كرر التشريعات المحلية وهي ذاتها الأنظمة والتعليمات ، بمعنى إن ممارسة المجالس الإدارية لمهامها واختصاصاتها أمر لا يحتاج إلى وضع قوانين ويمكن ممارسته عن طريق الأنظمة والتعليمات ، والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى وجود سلطات هجينة أنشأها قانون المحافظات متمثلة بسلطة تشريعية تخرج عن إطار ما هو مألوف أو متعارف عليه على مستوى الدول الفيدرالية، ذلك إن اللامركزية الإدارية لا تمنح المجالس المحلية المنتخبة اختصاصات تشريعية، وتبقى الأخيرة من خصائص اللامركزية السياسية ، مما يعني وجود سلطات هجينة في قانون المحافظات.

موقف القضاء من الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

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

أولاً - المحكمة الاتحادية العليا

أبدت المحكمة الاتحادية العديد من الآراء التفسيرية فيما يتعلق بالصلاحية التشريعية لمجالس المحافظات ، والغريب إن أحكام هذه المحكمة جاءت غاية في الاقتضاب والابتعاد عن اصل الموضوع ، فبدأ وكأنها مترددة بين تأييد أو معارضة منح مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي ، لا بل إنها كانت تكثر من رد الطلبات المرفوعة لها بدعوى عدم الاختصاص .

على أية حال فمن أمثلة أفضيتها في هذا الصدد قرارها المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٣/٦/٢٠٠٨ والذي جاء فيه "... إن صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (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 الأولوية في التطبيق ، ذلك إن المجلس النيابي يختص حصراً ((بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة ، استناداً لأحكام المادة (٦١/أولاً) من الدستور) ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية إصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور ..."

ومن استقراء الرأي السالف نرى عدم دقة الصياغة، والإبهام في استخدام المصطلحات، كما يمكننا تلمس خشية المحكمة من الخوض في تفصيلاته وإبداء الرأي القانوني الصحيح، إلا أننا نستطيع القول مع ذلك ان المحكمة الاتحادية لم تسبغ وصف القانون على ما تصدره مجالس المحافظات من تشريعات محلية ، بل انها اشارت في عجز القرار الى مصطلح جميع القرارات، بمعنى انه تلمس الخشية من منح

مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي بمعناه الضيق (القانون)، من ناحية اخرى عاد لينقض غزله من بعد قوة انكاثا ليقول (جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة) ، وكان السلطة الاتحادية تصدر قرارات استثنى ما يصدر عن مجالس المحافظات منها، وفي ذلك خلط واضح وتخبط ظاهر وتلاعب بالالفاظ وقعت في شركه المحكمة الاتحادية العليا.

وكنا نتمنى لو انها صرحت بان مجالس المحافظات ليست كفاء ولا ذات اختصاص في مجال التشريع ، وان اللامركزية الادارية لاتقتضي ان تمارس الوحدات الادارية التشريع كي تمارس المهام الادارية والمالية المنوطة بها ، وتبقى كأي ادارة اخرى تتمتع بامتياز اصدار القرارات الادارية ومنها القرارات الادارية التنظيمية كي تتمكن من اداء ما يترتب على عاتقها من التزامات تجاه ابناء المحافظة.

ثانيا - مجلس شورى الدولة

كان مجلس شورى الدولة برأينا أكثر إقداما في إبداء رأيه ، وجزم بعدم جواز إصدار مجالس المحافظات للقوانين ، ف في رأيه الاستشاري المرقم ١٩٧٢ / ٢٠٠٩ والصادر في ٢٥/١٠/٢٠٠٩ حول صحة قانون المولدات ذات النفع العام رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ الصادر عن مجلس محافظة بابل أوضح المجلس ما يأتي :

١. حدد الدستور الأحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها وإصدارها وان القوانين لا تصدر إلا استنادا لنص دستوري.

٢. إن المادة (١٢١) من الدستور خولت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإصدار القوانين وفقا لإحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة بإقليم هذه الصلاحية ولم يرد فيه إشارة بان تصدر المحافظات قوانين.

٣. إن القانون لا يكون سنده في الإصدار قانون آخر ولم يسبق أن صدر قانون استنادا لنص في قانون آخر منذ تشكيل الدولة العراقية وبالتالي فإن إقرار هذا الاتجاه هو مخالفة لأحكام الدستور ويتعارض مع ما استقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريعها للقوانين .

ونحن نؤيد ما ذهب إليه المجلس انطلاقا من حقيقة قانونية غاية في البساطة وهي أن 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 أو عن سلطة تأسيسية ويطلق عليه وصف الدستور أو عن سلطة تنفيذية ويطلق عليه وصف التعليمات أو الأنظمة أو اللوائح. ومن ثم فإن مصطلح (تشريعات) أوسع من مصطلح (قوانين) فالتعليمات والأنظمة واللوائح تقع ضمن مصطلح التشريعات فكل القوانين تشريعات وليست كل التشريعات قوانين.

أما المعنى الضيق للتشريع فهو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تنظم أمرا معيناً ويكون صادرا من السلطة التشريعية بالذات مثلا يقال : التشريع الزراعي ، والتشريع العمالي ، تشريع الضرائب .ونحن مع التفسير الواسع لمصطلح تشريع، لأنه أكثر منطقيا وتماشيا مع علوية الدستور، فالتشريعات التي منح مجلس المحافظة صلاحية إصدارها لا تعدو أن تكون القرارات الإدارية التنظيمية.

ثانيا - إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس.

لا يخفى على احد أهمية الجريدة الرسمية في مجال العمل التشريعي ، فالعلم أساس الخضوع للقاعدة القانونية حتى وان كان هذا العلم مجرد علم افتراضي وليس يقيني ، وللنشر فائدتان أساسيتان ، تتمثل الأولى منهما بقدرة مجلس المحافظة على إيصال ما يصدره من قرارات وأوامر إلى مواطني المحافظة ليكون هؤلاء على إطلاع ودراية ومعرفة بما يصدر من مجلسه الذي انتخبه ويتأكد من ممثليه الذين انتخبهم يعالجون من خلال قراراتهم قضايا تمس حياتهم اليومية وتضع حلول لتحسين مستوى الخدمات ، وثانيهما إن الإدارة المحلية لا تستطيع تنفيذ تلك القرارات والأوامر بحق المواطنين إذا لم يكونوا على علم بها حتى تكون حجة عليهم .هذا وان نشرها في جريدة المجلس غير كافية لنفاذها وإنما يجب نشرها في الجريدة الرسمية للدولة العراقية (جريدة الوقائع العراقية) استنادا إلى أحكام قانون النشر.

هذا ويبدو في نص هذه الفقرة تأكيد لرأينا السالف الذكر من أن التشريعات التي تصدر عن مجالس المحافظات لا تعدو أن تكون قرارات إدارية تنظيمية (أنظمة وتعليمات) ، ولا نعلم هل هو خلل في الصياغة وعدم دقة في تبني اللفظ والمصطلحات من المشرع أم هو انتباهة من غفلة كان المشرع قد وقع بها ، فعاد ليتبنى فكرة إن نظام اللامركزية الإدارية الذي تدار من خلاله المحافظات يعطى الهيئات المحلية سلطة إصدار القرارات التنظيمية والتعليمات المتعلقة بالنشاط الإداري لتلك الهيئات ، ومن ثم فهي لا تعدو أن تكون هيئات إدارية ليس لها الحق في إصدار التشريعات بل مجرد سلطة تنظيمية. وفي رأي لمجلس شورى الدولة بالرقم ٧٥ / ٢٠٠٩ في ١٣ / ٩ / ٢٠٠٩ مفسرا فيه الفقرة ثاني عشر من المادة (٧) جاء "... تصدر مجالس المحافظات جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس ولم يرد ذكر القوانين. وان عبارة (التشريعات) التي وردت في قانون المحافظات تعني القواعد الخاصة بتنظيم الشؤون الإدارية والمالية في المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما يخدم سكان المحافظة وتوفير الخدمات لهم في المجالات كافة ولا تعني إصدار القوانين. و بإمكان مجلس المحافظة إصدار قرار أو أمر ينظم فيه الشؤون في محافظة بما لا يخالف القانون دون أن يفرض عقوبات ، وتطبق المادة (٢٤١) من قانون العقوبات بحق المخالفين للأوامر والقرارات الصادرة من المجلس "

ثالثا - إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ أول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة. والنظام الداخلي واضح الأهمية من حيث انه يوضح عمل المجلس وعمل اللجان وصلاحيات الرئيس ونائبه - خاصة وان القانون جاء خلوا من بيان تلك الاختصاصات - والإجراءات المتعلقة بسير أعمال المجلس وغيرها من المسائل ، لذا كان لا بد من إقرار هذا النظام خلال المدة المحددة.

٣ - الاختصاص المالي :

- يمارس مجلس المحافظة بعض الاختصاصات المالية تتبين فيما يأتي:
- أولاً - المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة، ويظهر دور المجلس لا في المصادقة فقط بل بإمكان إجراء المناقلة بين أبوابها ، وذلك وفق الآلية التالية :
- ١ تحال الموازنة إلى المجلس من المحافظ.
 - ٢ عند إرجاء المناقلة بين أبواب الموازنة على المجلس أن يضع في الاعتبار المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي
 - ٣ يتخذ قرار المصادقة أو المناقلة بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء.
 - ٤ ترفع الموازنة بعد التصديق عليها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية.

ثانياً - المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة. ولم يتطرق الالرقابي: مصادر هذه التبرعات والهبات ، وما إذا كانت داخلية أم خارجية، ولم يضع عليها أية قيود.

٤ - الاختصاص الرقابي :

يمارس مجلس المحافظة مهمة الرقابة والإشراف والمتابعة على أعمال رؤساء الوحدات الإدارية وعلى كافة أجهزة الإدارة 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 .

والرقابة 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 بالخطّة 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 تؤدي 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 الإمكانيات لدفع جهود التنمية على كافة المجالات .

والدور الرقابي للمجالس المحلية يمثل احد أهم 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 مسؤولي الأجهزة التنفيذية وإقالتهم ، وسوف نتناول هذه الاختصاصات فيما يلي :

أولاً - الرقابة السياسية - فمجلس المحافظة باعتباره السلطة التشريعية في المحافظة فإنه يمارس دوره في الرقابة السياسية ، ومن قبيل ذلك ما نصت عليه المادة (٧/ ثامننا - ٥) " استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناء 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 - الرقابة الإدارية - سواء كانت تلقائية تراجع من خلالها الإدارة أعمالها بنفسها بدون حاجة إلى طلب أو اعتراض أو تظلم ، ورقابة بناء على تظلم يقدمه صاحب الشأن للإدارة - ذات مصدر القرار أو رئيسه أو إلى لجنة تظلمات - طالبا رفع الغبن والظلم عنه.ومن ثم فإن الرقابة الإدارية بكل أشكالها تمارس فيما يتعلق بالوظيفة الإدارية المحلية. ومن أمثلة ذلك نص المادة (٧ / سادسا) من القانون والتي أشارت إلى 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

اختصاصات المجالس المحلية

وهنا لابد من تفصيل الحديث عن مجلس القضاء ومجلس الناحية :

أولاً: اختصاصات مجلس القضاء

كما هو الحال مع مجالس المحافظات فان لمجالس الاقضية جملة من الاختصاصات التي يمكن ان يكون بعضها في إطار أداء الوظيفة الإدارية ، ويكون بعضها الآخر في إطار أداء الوظيفة المالية في حين يكون بعضها الأخير رقابيا ، على أن من الواجب الإشارة إلى أن هذه الاختصاصات ليست حصرية إذ لمجلس المحافظة أن يخول مجلس القضاء أية اختصاصات أخرى وبما لا يتعارض مع القوانين النافذة (م/٨ احد عشر) ، وسوف نتناول كل من هذه الوظائف والاختصاصات فيما يلي :

أ- الاختصاصات الإدارية:

لقد أسلفنا إن من اختصاصات المجالس المحلية الوظيفة الإدارية وتقديم الخدمات العامة لمواطني تلك الوحدة ، وعليه يمارس مجلس القضاء بعض الاختصاصات الإدارية - وان كانت في إطارها العام اقل من تلك التي تمارسها مجالس المحافظات بسبب صغر حجم القضاء وقلة عدد سكانه مقارنة بالمحافظة وذلك باعتباره جزءا من المحافظة وتابعا لها ، واهم الاختصاصات الإدارية التي يمارسها مجلس القضاء ما يأتي :

١. انتخاب رئيس المجلس وإعفائه من منصبه. ورغم سكوت المشرع عن منصب نائب الرئيس، رغم إشارته إلى نائب رئيس مجلس المحافظة، لذا نعتقد انه ليس هنالك من ما يمنع قانونا من انتخاب نائب لرئيس مجلس القضاء بشرط أن يتم تضمين ذلك في النظام الداخلي له. ولما كان لرئيس المجلس دور هام في ممارسة المجلس لمهامه ، فقد أناط القانون بالأعضاء المنتخبين انتخاب رئيس المجلس المنتخب وله أيضا إعفائه من منصبه ، وكما يلي :

- انتخاب رئيس المجلس : ويتم هذا الانتخاب في أول جلسة يعقدها المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وبدعوة من القائم مقام ، على أن تتعقد هذه الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنا ، ويتخذ المجلس قراره بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. (م/٨/أولا)، ورغم إن القانون لم يشر إلى انتخاب نائب رئيس لمجلس القضاء ومع ذلك لا مانع من انتخاب النائب شرط أن يتضمن ذلك في النظام الداخلي لمجلس القضاء.

- إغفاء رئيس المجلس : لما كان المجلس هو الذي اختار رئيسه ، فإن له في ذات الوقت إغفاء هذا الرئيس من منصبه إذا ما وجد المجلس أن رئيسه لم يعد جديرا بتسليم منصبه لسبب من الأسباب 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 إن القانون اشترط أن يقدم طلب الإغفاء هذا بناء على طلب من ثلث أعضاء المجلس لضمان جديته وان يصدر قرار المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه(م/٨/ثانيا). ولا بد من الإشارة إلى أن المشرع لم ينص - تاركا ذلك للقواعد العامة - على حق رئيس المجلس في الاعتراض على قرار الإغفاء ، ونعتقد إن من حق الأخير الاعتراض على قرار الإغفاء أمام محكمة القضاء الإداري، وفقا لأحكام المادة ١٠٠ من الدستور التي نصت على (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن) .

٢. انتخاب القائم مقام وإقالته، لأهمية منصب القائم مقام ، باعتباره حلقة الوصل بين المجلس والمحافظ فقد أحاط القانون اختياره وإقالته ببعض الضمانات ، والتي سنبينها فيما يأتي:

- انتخاب القائم مقام :لم يحدد المشرع الجلسة التي يتم اختيار القائم مقام فيها كما فعل مع انتخاب المحافظ الذي اشترط أن يتم انتخابه خلال شهر من إقرار نتائج الانتخابات ، كما لم يحدد كيفية الترشيح لهذا المنصب ، وعلى أية حال فإن قرار انتخاب القائم مقام يجب أن يصدر بأغلبية عدد أعضاء المجلس المطلقة ، فإن لم يحصل احد المرشحين على هذه الأغلبية تجرى المنافسة و

التصويت مجددا بين الحاصلين على اعلى الأصوات ، ليصبح قائممقاما من يحصل على اعلى الأصوات في الاقتراع الثاني وفقا لأحكام المادة (٨ / ثالثا) من القانون.

- إقالة القائم مقام : يناط بالمجلس إقالة القائم مقام أيضا ، ويقال القائم مقام لذات أسباب إعفاء رئيس مجلس القضاء من منصبه - والتي سبق الإشارة إليها - ووفق الإجراءات التي نصت عليها الفقرة ثالثا من المادة (٨) من القانون وكما يلي:

- يقدم مقترح الإقالة بناء على طلب إحدى الجهتين التاليتين حصرا، إما ثلث عدد أعضاء المجلس أو بناء على طلب من المحافظ.
- أن يتحقق في القائم مقام ارتكابه إحدى الأسباب الحصرية التي نص عليها القانون في المادة (٧/ ثامنا)
- إقالة القائم مقام يجب أن تتم بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

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

ويراد بالتصاميم الأساسية مجموعة التقارير والتوصيات والرسوم والوسائل التوضيحية والبيانية والخرائط التي توضح استعمالات الأرض للمقاصد المختلفة في كل منطقة جغرافية تقع ضمن حدود التصميم الأساسي أو الرقعة الجغرافية للوحدة الإدارية.

ويحدث ويطور هذا التصميم الأساسي لكي يلبي التوسع العمراني والنمو في المدن والوحدات الإدارية من خلال شركات متخصصة بالتخطيط العمراني وبالتنسيق مع مجلس المحافظة على أن يكون ذلك متفقا مع المخطط العام للحكومة الاتحادية كما أسلفنا.

٤. وضع النظام الداخلي: من بين اختصاصات مجلس القضاء وفقا لأحكام المادة (٨ / ثاني عشر) من القانون، وضع النظام الداخلي وذلك لبيان الإجراءات والتفصيلات المتعلقة بممارسة مجلس القضاء للاختصاصات العديدة التي منحها له القانون، وبيان آليات العمل فيه.

ب- الاختصاصات المالية :

لمجالس الاقضية بعض الاختصاصات المالية ، والتي تتمثل في :

- إعداد مشروع موازنة مجلس القضاء وفقا لأحكام المادة (٨ / خامسا -١) من القانون.

- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء أي النواحي ، بعد دراستها ثم إحالتها إلى المحافظ لتوحد مع موازنة المحافظة الإجمالية لرفعها للحكومة الاتحادية، وفقا لأحكام المادة (٨/خامسا -٢) من القانون ، ولنا على هذا النص ملاحظة ، فهو قد سلب القائم مقام من صفته - باعتباره حلقة الوصل بين القضاء والمحافظة - ومنح المحافظ تلك الصفة بلا مبرر قانوني ، إذ أن المجلس يكون على علاقة مباشرة مع القائم مقام وليس المحافظ ، ومن ثم نعتقد انه كان من الأفضل لو عدل النص ليصبح رفع خطط الموازنة الخاصة بدوائر القضاء إلى القائم مقام بدلا من المحافظ لكان النص أكثر منطقية وائتلافا مع طبائع الأمور.

ج - الاختصاصات الرقابية:

يمارس مجلس القضاء عددا من الاختصاصات الرقابية ومنها:

١. الرقابة على سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء، وهذا اختصاص أصيل من اختصاصات الإدارات المحلية ومبررا من مبررات الأخذ باللامركزية، ويمارس مجلس القضاء الرقابة والإشراف على ممارسة الإدارات المختلفة ضمن نطاق القضاء لمهامها وفقا لأحكام المادة (٨/ رابعا) من القانون.

٢. لما كان رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة من بين الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، فان مهمة الرقابة ومتابعة تنفيذ تلك السياسات يقع على عاتق الإدارات المحلية، عليه يمارس مجلس القضاء الرقابة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة وفقا لأحكام المادة (٨/ ثامنا) من القانون.

٣. أرقابة على تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري وفقا لأحكام المادة (٨/ تاسعا) من القانون.

٤. المصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائم مقام وفقا لأحكام المادة (٨/ عاشرًا) من القانون.

ونتيجة لتعدد الوحدات الإدارية التي تمارس المهام الإدارية ذاتها ، وان كان على مستويات محلية متدرجة، فقد حدد المشرع لبعضها وسائلًا تعينها على إكمال المهام المنوطة بها على أكمل وجه من جهة ، ومنعا للتداخل والازدواج وربما التعارض في الاختصاصات من جهة ثانية ، ومن هذا القبيل ما منحه المشرع في المادة (٩) من القانون من وسائل لمجلس القضاء بغية إنجاز عمله - على حد تعبير المشرع - ومنها :

١. تقديم الدراسات والبحوث .

فلمجلس القضاء أن يقدم إلى مجلس المحافظة دراسات وبحوث علمية في كل المجالات المتعلقة بتطوير القضاء، ولعل إشارة المشرع لهذه الوسيلة كانت بسبب أهمية البحوث والدراسات في تحقيق ما يأتي:

- تضمن عدم التداخل والتضارب في حدود المسؤوليات والأهداف ما بين المستوى المحلي والمستوى الوطني ، وتكامل الجهود الوطنية، سعياً لتحقيق الأهداف الوطنية المحددة.
- تربط بين الاقضية وبين خطط التنمية العامة سواء للمحافظة أو للدولة عموماً .
- 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 الخوالتشاور.وفر المعيار الذي يمكن استخدامه في اتخاذ القرار المناسب لتحقيق الأهداف التي رسمها لها المشرع ، وبالذات ما يتعلق منها بتطوير القضاء.

٢. التعاون والتنسيق والتشاور .

من البدهة القول أن التدرج في المستويات الإدارية يجعل من المحافظة الوحدة الأساسية ، التي يشكل القضاء والناحية اجزاءا منها ، فالقضاء فرع من المحافظة ويجب أن يعمل بالتنسيق معها ، والناحية جزء من القضاء وتعمل بالتنسيق معه ، والجميع يشكل وحدة إدارية متكاملة وجزء من النظام الإداري للدولة تعمل جميعها لتحقيق أهداف الدولة المتمثلة بالحفاظ على النظام العام وتقديم الخدمات العامة .

وقد أراد المشرع لهذه الوحدة أن تعمل بالتكامل ، كما كان ترتيبها وتقسيمها قد تم وفقا لمبدأ التكامل ، وعليه فقد فرض على كل وحدة إدارية أن تعمل بالتنسيق مع تلك التي تلوها ، كما أن عليها تمارس نفس الدور مع تلك التي تمثل جزءا منها ، ويبدو أن المشرع كان لديه بعض المخاوف من هذا الأمر لذا فقد نص على وسيلة التعاون والتنسيق والتشاور باعتبارها إحدى الوسائل التي يستطيع مجلس القضاء اللجوء إليها مع مجالس النواحي لضمان تحقيق المصلحة العامة ، وفات المشرع إن هذه الوسيلة تعد من بديهيات العمل الإداري بالنسبة للهيئات الإدارية المتشابهة.

من ناحية ثانية فقد سبق أن أشار القانون إلى وجود جملة من الوظائف الإدارية أطلق على أصحابها تسمية ذوي المناصب العليا ، ويمكن تلمس أهمية وظائف هؤلاء ، من أنها تتعلق بالوظائف الأساسية للإدارة ، النظام العام - ممثلا بأهم عناصره حاليا ونقصد الأمن العام - وتقديم الخدمات ، لذا كان لرئيس الوحدة الإدارية ورؤساء الأجهزة الأمنية ومدراء الدوائر وفقا لأحكام المادة (١٠) من القانون حضور الاجتماعات التي يعقدها مجلس القضاء، ولكن هذا الحضور مقيد بما يأتي:

- أن يكون حضورهم الجلسات الاعتيادية دون الاستثنائية ، فإذا كان حضورهم نتيجة رغبة من المشرع في الاستفادة من آرائهم فان ذلك لا ينطبق على الجلسات الاستثنائية التي تستدعي اتخاذ القرارات بعجالة.
- أن يكون حضورهم بناء على دعوة من المجلس ، إذ أراد المشرع تحصين المجلس من التدخلات السياسية التي قد يمارسها هؤلاء وتأثيرهم على أعضاء المجلس - خاصة مع ارتباطات أكثرهم

بنظراء لهم في مجلس النواب - فقد اشترط لحضورهم دعوة من المجلس، وهذه الدعوة لا بد وان تكون مسببة .

• أن ينحصر دورهم في المناقشة وإبداء الرأي دون أن يكون لهم حق التصويت،المشعر،صويت من حيث الأصل يمنح لأعضاء المجلس حصرا ، لأنه الوحيد القادر على اتخاذ القرارات التي تدخل في اختصاصه ،إلا أن ذلك لا يمنع من حاجة المجلس - ولغرض اتخاذ القرار الصائب - إلى الآراء المتنوعة التي قد يطرحها أصحاب المناصب العليا وكل منهم في اطار المهام التي يمارسها ،لتساعد في اغناء المناقشة وتحديد البدائل ، وضمان اتخاذ القرار الصائب بالنتيجة.

والحقيقة كلما تمعنت في قانون المحافظات كلما شعرت بالحيرة من توجهات المشعر ، ورغبته في تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة مخالفا في ذلك كل الشرائع والقوانين المقارنة .

فإذا كان التعارض في القرارات من المسائل المتصورة في العمل الإداري ، فان من البديهيات أن تغلب قرارات الجهة الإدارية الأعلى على قرارات تلك التي تدونها ، ومن ثم وانطلاقا من قاعدة التدرج الاداري يجب أن تأتي قرارات الإدارة الدنيا متوائمة ومتناسقة مع قرارات تلك التي تعلوها .

ولكن يبدو أن المشعر تنبه إلى الخطأ الجسيم الذي وقع فيه الدستور في المادة ١١٥ منه حين جعل الأولوية في التطبيق لقانون المحافظة على القانون الاتحادي - كما أسلفنا بالتفصيل - فأراد أن يعود إلى جادة الصواب مقررًا مبدءًا قانونيا مسلم به في مجال العمل الإداري، وهو ما أشارت له المادة (١١) من القانون ، والتي نصت على " في حالة التعارض بين قرارات مجلس القضاء وقرارات المحافظة تكون الأولوية للأخير فيما لو كان القرار المتخذ متعلقاً بعموم المحافظة"

ورغم حسن اتجاه المشعر السالف الذكر، إلا انه عاد القهقري في عجز الفقرة، وحدد هذا الاتفاق في حال كون القرار محل الخلاف متعلقا بعموم المحافظة، وقد فات المشعر أمران غاية في الأهمية:

الأول: انه لا يوجد من بين الاختصاصات الممنوحة لمجلس القضاء أية اختصاصات تتجاوز حدود القضاء.

الثاني: انه أعطى الضوء الناحية:لقضاء ليتصرف كما يشاء ويتخذ من القرارات ما يشاء حتى وان كانت متعارضة مع قرارات مجلس المحافظة طالما إن مثل هذه التصرفات والقرارات لا تتعلق بعموم

المحافظة، ورغم إن المادة (٨ / حادي عشر) من القانون ألزمت مجلس القضاء بممارسة أية اختصاصات أخرى يخوله إياها مجلس المحافظة ، غير تلك التي أشارت 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

في البدء لا بد من الإشارة إلى إن هذه الاختصاصات ليست على سبيل الحصر بل قابلة للزيادة في حال يمنح مجلس المحافظة أو مجلس القضاء أية اختصاصات أخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة وفقاً لأحكام المادة (١٢ / حادي عشر) من القانون، من ناحية ثانية يتم تحديد طريقة عمل المجلس وعمل اللجان التابعة له وصلاحيات الرئيس ونائبه والإجراءات المتعلقة بتسيير أعمال المجلس وغيرها من المسائل من خلال نظام داخلي يقوم المجلس بوضعه وفقاً لأحكام المادة (١٢ / عاشر) من القانون ذاته ، وعلى أية حال يمكن تقسيم الاختصاصات التي يضطلع مجلس الناحية بها إلى :

١ اختصاصات إدارية:

اولاً - انتخاب وإعفاء رئيس مجلس الناحية :

أشار القانون إلى رئيس مجلس الناحية إلا أنه لم يشر إلى نائبه ، ونعتقد أنه ليس هنالك من ما يمنع من انتخاب نائب لرئيس مجلس الناحية بشرط أن يتم تضمين ذلك في النظام الداخلي له. ونشير فيما يلي إلى آليات انتخاب وإعفاء رئيس مجلس الناحية:

أ - انتخاب رئيس مجلس الناحية: ويتم انتخابه في الجلسة الأولى التي يعقدها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات بدعوة من مدير الناحية، برئاسة أكبر الأعضاء سناً، ويتم اختيار المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ب - إعفاء رئيس مجلس الناحية من منصبه : وذلك لوحد من الأسباب التي توجب الإقالة من عضوية المجالس المحلية عموماً ، ونقصد عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي ، والتسبب في هدر المال العام ، وفقدان احد شروط العضوية والإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية. ويتم الإعفاء بشرطين هما:

- أن يقدم طلب الإعفاء من ثلث أعضاء مجلس الناحية.

- أن يصدر قرار الإعفاء بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء.

ثانيا - انتخاب وإقالة مدير الناحية:

أ -انتخاب مدير الناحية ، ويرشح لهذا المنصب أشخاص قد يكونون أعضاء في مجلس الناحية أو من خارجها ، وبعد التأكد من توافر الشروط التي أشارت لها المادة (٥) من القانون يصار إلى التصويت على المرشحين ،والأصل أن التصويت يكون لمرة واحدة فينتخب مديرا للناحية من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، لكن قد لا يحصل احد المرشحين على هذه الأغلبية لذا يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في التصويت الثاني ، أي دون حاجة لأغلبية معينة.

ب إقالة مدير الناحية ، إذا توفرت أسباب الإقالة التي أشار لها القانون ، يقدم طلب الإقالة من خمس أعضاء المجلس أو من القائم مقام ، ويصوت المجلس على هذا الطلب ، فإذا ما أيد قرار الإقالة أغلبية الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يقال مدير الناحية من منصبه.وقرار الإقالة يدخل في الاختصاصات الحصرية لمجلس الناحية ومن ثم فهو قرار إداري نهائي لا يتوقف على مصادقة جهة أخرى مثل مجلس المحافظة ، لكن يجوز لمدير الناحية الاعتراض عليه وفقا للمادة ١٠٠ من الدستور التي نصت على (يحظر النص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من الطعن) أمام محكمة القضاء الإداري.

ثالثا - المصادقة بالأغلبية البسيطة على الخطة الأمنية المحلية المقدمة من قبل إدارة شرطة الناحية بواسطة مدير الناحية.فالحفاظ على النظام العام جزء أساسي من مهام المجلس المحلي بكل مستوياته ، ودور مجلس الناحية يتمثل بالمصادقة على الخطة الأمنية فقط ، في حين إن إعداد هذه الخطة وتنفيذها يقع على عاتق إدارة شرطة الناحية التي تقدمها - باعتبار التبعية الإدارية - إلى مدير الناحية ، ليرفعها الأخير إلى مجلس الناحية للمصادقة عليها بالأغلبية البسيطة.

رابعاً - تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كافة المجالات المتعلقة بتطوير الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء. أسلوب البحوث والدراسات كما أوضحنا سابقاً من الوسائل المتاحة للمجالس المحلية من أجل تحديد المشاكل والاحتياجات ومعرفة كيفية التعامل معها ومعالجتها، والدراسات التي يقدمها مجلس الناحية في المجالات المتعلقة بتطوير الناحية ترفع إلى مجلس القضاء لغرض الإطلاع عليها واستلهاً للقرارات منها.

خامساً - التعاون والتنسيق والمشورة مع مجالس النواحي الأخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة. لما كان تحقيق المصلحة العامة هدف الإدارة بكل مستوياتها ، فإن تحقيق هذه المصلحة يتطلب التعاون والتنسيق بين هذه المستويات ، لذا يعمل مجلس الناحية مع مجالس النواحي الأخرى في ذات القضاء من جهة ومع 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 أهمها :

أولاً - يقوم مجلس الناحية بإعداد مشروع موازنة مجلس الناحية ، والتي تضم نوعي الموازنة التشغيلية والاستثمارية وإن كانت أقل - بطبيعة الحال - من موازنة المحافظة والقضاء ، نتيجة لقلّة الدوائر الموجودة ولصغر هذه الدوائر وقلّة العمالية فيها.

ثانياً - رقابية: بعد إعداد مشروع الموازنة بالنسبة لدوائر الناحية يقوم مجلس الناحية بالمصادقة عليها ، وإن لم يحدد المشرع نوع الأغلبية اللازمة للتصديق عليها ، لكن نعتقد أنها يجب أن تكون أغلبية مطلقة قياساً على المصادقة التي يقوم بها مجلس القضاء والمحافظة، وبعد المصادقة يجب على المجلس رفع

الموازنة إلى مجلس القضاء ، الذي يقوم بتوحيدها مع مجالس النواحي الأخرى ورفعها إلى مجلس المحافظة.

٣ اختصاصات رقابية :

وتشمل هذه الاختصاصات :

أولاً - الرقابة على سير العمليات الإدارية في الناحية. فالإدارة تراقب أعمالها لتتأكد من مدى مشروعيتها قبل أن تراقب من جهة خارجية عنها، كالرقابة التي يمارسها القضاء، وهذا هو محتوى العمل الإداري.

ثانياً - الرقابة على الدوائر المحلية انطلاقاً من الرقابة الرئاسية التي تمارسها الجهات الإدارية الرئاسية على تلك التي تدنوها في السلم الإداري وتخضع لها، والرقابة التي يمارسها مجلس الناحية لا يملك فيها إلغاء أو سحب أو تعديل القرارات الإدارية الصادرة عن المجالس المحلية ، ويقتصر دوره على رفع التوصيات اللازمة في هذا الشأن إلى مجلس القضاء.

وقد أباح القانون في المادة (١٣) منه لمجلس الناحية دعوة القائممقام ، وفقاً للإجراءات التالية:

١- تتم دعوة القائممقام في الجلسات الاعتيادية حصراً - دون الاستثنائية - التي يعقدها مجلس الناحية والتي قد يصار إلى اتخاذ قرارات هامة فيها .

٢- أن يكون حضوره لأغراض الإطلاع وإبداء الرأي دون أن يكون له الحق في التصويت، لأن حق التصويت في المجلس مناط حصراً بأعضائه، دون أن يكون حتى لمدير الناحية حق فيه.

وأخيراً فالاقضية تقسم - عادة وبنص الدستور - إلى نواحي، وتشكل مجالس النواحي اجزاء من الاقضية التي تتبعها ، ويعمل الاثنان في إطار وحدة إدارية واحدة ، فرع من جزء ، وتكاد تكون المهام المناطة بكل منهم متشابهة ، والعلاقة بينهما علاقة الفرع بالأصل.

لكل ما تقدم يقتضي أن تتفق القرارات الصادرة عن الفرع أو الجهة الإدارية التابعة مع قرارات الأصل أو الجهة الإدارية المتبوعة ، وفي حال الخلاف أو التعارض - وهي مسألة واردة في إطار العمل الإداري - تكون القرارات الصادرة عن مجلس الناحية واجبة النفاذ والتطبيق في الناحية ، ما لم تكن تلك القرارات تتعلق بعموم القضاء، ففي هذه الحالة تكون الأولوية لقرارات مجلس القضاء. وهذا ما أشارت له المادة (١٤) من القانون والتي نصت على " في حالة تعارض قرارات مجلس الناحية مع قرارات مجلس القضاء تكون الأولوية للأخير فيما لو كان القرار المتخذ يتعلق بعموم القضاء".

الفرع الثالث الحقوق والامتيازات

كفل القانون لأعضاء المجالس المحلية بجميع أنواعها حرية الرأي أي الحق في إبداء ما يرون من أفكار وأراء ، 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: أولاً : حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل....".

ومن ثم يتمتع أعضاء المجالس المحلية بحرية التعبير عن آرائهم على إن هذه الحرية مقيدة بقيدين اثنين :

الأول – أن تقتصر هذه الحرية على المناقشات.

ثانياً – أن تكون في حدود الآداب واللياقة، وألا تكون مخالفة للنظام العام.

لكن ما الحكم فيما لو أساء احد الأعضاء إلى سمعة المجلس الذي ينتمي إليه، لقد حدد المشرع آلية يمكن من خلالها ضبط العمل في المجلس تتمثل بالتنحية ، ويراد بها منع العضو عن المشاركة في جلسة أو أكثر من جلسات المجلس، ولا نقصد هنا منعه من الحضور بل منعه من المشاركة بالنقاش وإبداء الآراء ، وهي نوع من العقوبات التي أراد بها المشرع ضبط الجلسات وما يجري فيها من نقاشات.

ويشترط لتنحية العضو عن الجلسة ، إساءة العضو إلى سمعة المجلس نتيجة تصرف صادر عنه ، سواء أكان هذا التصرف ايجابيا كإتيانه عمل ما أو إبداءه لرأي معين أو سلبيا ، كامتناعه عن القيام بعمل على أن يؤدي كل ذلك إلى المساس بسمعة المجلس، ويجب للتنحية صدور قرارها بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين.

ويمكن للعضو الذي يصدر بحقه قرار التنحية الاعتراض عليه أمام المجلس ، أي التظلم منه لدى المجلس الذي صدر عنه ، فإذا ما اقتنع المجلس بمبررات العضو فله سحب قرار التنحية ، لكن في حال إصرار المجلس على قرار التنحية فإن للعضو اللجوء إلى محكمة القضاء الإداري للاعتراض على القرار، على وفق الآليات التي سبق الإشارة إليها ، وانطلاقاً من كفالة حق التقاضي ، فإذا أصدرت محكمة

القضاء الإداري حكما بإلغاء القرار الصادر بحق العضو فيبقى للعضو المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به وإلغاء آثار القرار الذي صدر بحقه لان القرار تم تنفيذه أما كان قرار التنحية لأكثر من جلسة وان العضو استحصل حكما بالغاءه فينفذ الحكم ويعود العضو إلى حضور جلسات المجلس .

وعضو المجلس المحلي، سواء أكان عضو مجلس المحافظة أو القضاء أو الناحية، لا يعد - في إنشاء مدة العضوية والتي تمتد على مدى أربع سنوات - موظفا عاما، كما أن عمله لا يعد 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 بأنه " كل موظف أو مستخدم أو عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو 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 أو إحدى دوائرها الرسمية أو شبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت، وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة بأجر أو بغير أجر "

ومن ثم فعضو المجلس المحلي يتمتع بالحماية القانونية التي يتمتع بها المكلف بخدمة عامة، كما انه يخضع لذات أسباب الإباحة والتشديد التي يتمتع بها المكلف بخدمة عامة. فإذا ما استولى على مال عائد للدولة لم يعد سارقا بل مختلسا، وإذا استلم مالا من الغير لا يعد على سبيل الهدية أو المنحة بل يعد مرتشيا.

وأشار المشرع إلى المزايا المالية لأعضاء المجالس المحلية ، وأطلق عليها وصف المكافأة الشهرية ، تأكيدا على أن عضو المجلس ليس موظفا يستحق راتبا بل هو مكلف بخدمة عامة يقوم بعمل لصالح الإدارة مقابل اجر أو مكافأة ، وقد ميز المشرع بين أعضاء المجالس المحلية من حيث المزايا المالية التي يحصل 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 لا يعني إن 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 أيضا لا يعني إن عضو مجلس القضاء أو الناحية بدرجة معاون مدير عام يقتصر هذا الحكم على مساواتهم بمعاون المدير العام من حيث المكافأة لا غير.

ت عضو المجلس المحلي - ايا ما كان نوعه - ممن شغلوا المناصب بعد ٩/٤/٢٠٠٣ - وتسري الأحكام المتقدمة على هؤلاء ، وحسب نوع المجلس ، فان كان ممن تسنموا عضوية مجلس محافظة فإنهم يتساوون مع المدير العام في الراتب والمخصصات، أما إن كانوا أعضاء مجلس قضاء أو ناحية فإنهم يتساوون مع معاوني المدير العام من حيث الراتب والمخصصات.

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

١ منع المشرع عضو المجلس المحلي من الجمع بين العضوية في المجلس وبين أي عمل أو منصب رسمي آخر، إذ أن المهام الجسيمة التي تقع عليهم تقتضي منهم التفرغ التام والالتزام بالعمل وعدم تشتيت الجهد والفكر والولاء على أكثر من عمل.

٢ ألزم المشرع الجهة التي كان العضو يعمل بها قبل انتخابه للعضوية في المجلس المحلي أن تسهل أمر حصوله على الموافقة على تفرغه من العمل بها ، أي ألا تمنع في ذلك بأية حجة أو ذريعة حتى لو كانت دواعي العمل ومقتضياته.

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

٤ تعد مدة الدورة الانتخابية ، أي الأربع سنوات التي تمثل مدة العضوية في المجلس المحلي ، خدمة لأغراض العلاوة والترفيه والتقاعد.

٥ يستحق عضو المجلس المحلي راتبا تقاعديا ، ولتعدد أحكام التقاعد لابد من إيضاحها بشيء من التفصيل فيما يلي :

أ - من يستحق الراتب التقاعدي ؟ أشار القانون استحقاق كل من أعضاء المجالس المحلية (مجلس المحافظة - مجلس القضاء - مجلس الناحية) ، ورؤساء الوحدات الإدارية (محافظ - قائممقام - مدير ناحية) ، إضافة إلى نائبي المحافظ ، سواء أكان انتخابهم تم وفقا للقانون النافذ أو شغلوا مناصبهم بعد تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ ، للراتب التقاعدي .

ب ما هي أحوال استحقاق الراتب التقاعدي؟ يستحق الراتب التقاعدي في الأحوال التالية:

- بالنسبة لمن شغلوا مناصبهم بعد ٢٠٠٣/٤/٩ يكون استحقاق الراتب التقاعدي في حالتين ، الأولى أن تكون لديه مدة خدمة فعلية لا تقل عن ستة اشهر ، وثانيا في حالة إصابته بعجز يعيقه عن أداء مهامه أثناء المدة المتبقية للعضوية.
- بالنسبة لأعضاء المجالس المنتخبين في ظل قانون المحافظات النافذ، فقد اشترط لاستحقاقهم الراتب التقاعدي تحقق إحدى حالتين، الأولى انتهاء مدة الدورة الانتخابية والثانية حالة إصابته بعجز يعيقه عن أداء مهامه. ومن ثم فالعضو الذي يقال من المجلس لا يستحق راتبا تقاعديا حتى وان كانت مدة العضوية على وشك أن 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 أو استشهد في أثناء مدة العضوية؟ وفقا للأحكام التي أشار 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 إلى وظيفته السابقة بعد انتهاء الدورة الانتخابية؟ استنادا لأحكام المادة ١١ من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ المعدل والبند أولا من المادة ١٨ من قانون المحافظات، أصدرت وزارة المالية/ هيئة التقاعد الوطنية/ الشؤون القانونية تعميما بالرقم ٧٩٣ بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٠ جاء فيه “ لايجوز الجمع بين الراتب التقاعدي وبين أي راتب أو مكافأة تصرف للمتقاعد من الدولة. وان بإمكان الموظفين على الملاك الدائم ممن سبق وان تم انتخابهم في عضوية

مجالس المحافظات ورؤساء الوحدات الإدارية أو محافظين ونوابهم اختيار الراتب الأفضل عند التفرغ بالعمل أو اختيار الراتب التقاعدي بعد انتهاء مدة العضوية “ وكذلك أشار كتاب وزارة المالية / هيئة التقاعد الوطنية/ الشؤون القانونية ذي العدد ٥٣٦ في ٢٠٠٨/٧/٢ المعنون إلى كافة أقسام وفروع هيئة التقاعد وتحت موضوع قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم في الفقرة ٤ منه “ لا يجوز الجمع بين الراتب التقاعدي المقرر بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وأي راتب أو مكافأة شهرية أو مخصصات شهرية من الدولة “

وليمارس المجلس وظائفه ، وتجري المناقشات فيه بفعالية وتركيز ، اشترط المشرع تحقيق نصاب معين ، أي حضور عدد معين من الأعضاء كاف لصحة الانعقاد ، فان لم يتحقق هذا النصاب لا يجوز انعقاد الجلسة ، والنصاب المطلوب هو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ، وقد سلفنا بيان مفهوم الأغلبية المطلقة التي عرفها المشرع في المادة (١) من القانون ، والتي تعني نصف عدد الأعضاء الكلي زائداً واحداً، وأسلفنا اعتقادنا بان المشرع حاول التمييز بين مسائل مهمة وأخرى اقل أهمية عند اشتراطه نوع الأغلبية، ولعل من أكثر الأمور أهمية صحة انعقاد الجلسة والتي سيتم مناقشة موضوعات هامة فيها ، وقد يصدر عنها قرارات تمس عدد كبير من الأفراد .

وعلى ما تقدم فإذا ما أريد التصويت على قرار في احد المجالس المحلية لابد من ان تتخذ هذه القرارات بالأغلبية البسيطة على الأقل (نصف الأعضاء الحاضرين زائداً واحداً) ، ما لم ينص المشرع على أغلبية مطلقة في أحوال يقدر المشرع أهميتها.

حل المجالس المحلية

أما فيما يتعلق بحل المجالس المحلية لابد من بيان الفرضيات التالية:

أولا - أسباب الحل:

نشير في البدء أن المشرع قد منح الإدارة سواء كانت مركزية أم محلية سلطة تقديرية واسعة في تحديد مدى توافر شروط الحل التي أوردتها هذه المادة ، والسلطة التقديرية للإدارة نوع من الحرية التي تتمتع بها الإدارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، واختيار وقت تدخلها، وتقدير أصلح الوسائل لمواجهة هذه الحالة.

وتظهر هذه السلطة التقديرية بأشكال شتى يكون ادني حد لها أن تختار الإدارة الوقت الذي تتدخل فيه أو تمتنع فيه عن التدخل، فلإدارة أولا سلطة تقدير واسعة في التدخل ابتداء أم الامتناع عن التدخل ، كما أن لها ثانيا سلطة تقديرية واسعة في اعتبار هذا التصرف الصادر عن المجلس المحلي إخلال جسيما بالأعمال الموكلة له أم لا ؟ أو كانت فيه مخالفة للدستور أم لا ؟ ، وأخيرا للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار الوقت الذي تتدخل فيه.

ورقابة القضاء على هذه السلطة التقديرية تكاد تكون محدودة ، إلا أن القاضي الإداري بدأ يتدخل بالرقابة على السلطة التقديرية من خلال ما يسمى برقابة الملائمة، ومن الضروري أن نبين أن سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملائمة قراراتها ، واقتصار رقابة القضاء على التأكد من مشروعية التصرف ، أي مدى اتفاق تصرف الإدارة مع القانون ، لكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط -مثلا - على الحقوق والحريات فإن القضاء يبسط رقابته على الملائمة، كما أن هنالك ميدان آخر يتدخل فيه القضاء لرقابة الملائمة فيما يتعلق بقرارات التأديب، وهو ما يطلق عليه اصطلاحا رقابة الغلو أو التناسب.

هذا وتحل المجالس المحلية عند تحقق احد الأسباب التالية:

١ الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه - لم تلجأ الدول إلى الأخذ بالنظام اللامركزي رغبة في أداء أفضل للعملية الإدارية على المستوى المحلي ، فان لم يستطع المجلس المحلي القيام

بوظيفته الأساس والتي تتمثل بتحقيق الصالح العام ، كان من الأفضل حل هذا المجلس وانتخاب مجلس آخر .

٢ مخالفة الدستور والقوانين - من وظائف الإدارة - مركزية كانت أم محلية - العمل وفقا لمبدأ المشروعية أي احترام القواعد القانونية بكل أنواعها والعمل بمقتضاها ، ويأتي في قمة هذه القواعد الدستور والقوانين، والتصرفات الإدارية التي تخالف تلك القواعد تعتبر غير مشروعة وواجبة الإلغاء، والمجلس المحلي يجب عليه من بعد أن يحترم القواعد الواردة في الدستور عموما وتلك المتصلة بعملها ، كما يجب عليها احترام القوانين الناظمة لعملها واختصاصاتها، فان خالفها وجب حل هذه المجالس.

٣ -فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية - يشترط المشرع في اغلب القرارات الصادرة عن المجالس المحلية أغلبية - سواء كانت مطلقة أو بسيطة ، فإذا ما فقد ثلث أعضاء المجلس شروط العضوية لم يكن اتخاذ القرارات ممكنا وذلك للخلل الكبير في عدد الأعضاء، لا بل إن ذلك يدل على إن هنالك خلل أكبر في عملية الترشيح والتصديق على المرشحين والتأكد من استيفائهم للشروط التي حددها المشرع، لذا لا بد من حل المجلس وانتخاب آخر جديد.

ثانيا - الجهات التي يحق لها حل المجالس المحلية:

تتولى الجهات التالية حل المجالس المحلية وذلك بعد تحقق احد أسباب الحل السابق الإشارة لها، وهي تتمتع في قيامها بذلك سلطة تقديرية، وكما يأتي:

١ حل مجلس المحافظة - يحل مجلس المحافظة بطريقتين :

- الحل بواسطة مجلس المحافظة: يحل المجلس نفسه بنفسه، إذا قدر ذلك المجلس أن الحل أفضل من بقاء المجلس لذا يقوم بحل نفسه بنفسه، بناء على طلب ثلث أعضائه وبقرار يتم اتخاذه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

- الحل بواسطة مجلس النواب : يحل مجلس المحافظة من قبل مجلس النواب بناء على طلب يرفعه له المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضاء ذلك المجلس ، ويتخذ مجلس النواب قرار الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

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

- الحل بواسطة مجلس القضاء : يحل مجلس القضاء نفسه بنفسه بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه - كما أسلفنا - بناء على طلب يقدم من ثلث أعضائه .
- الحل بواسطة مجلس المحافظة : لمجلس المحافظة حل اي من المجالس المحلية التابعة لتلك المحافظة ، بقرار يتخذه مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب من القائممقام او ثلث أعضاء مجلس القضاء .

٣ حل مجلس الناحية - يحل مجلس الناحية بإحدى الطريقتين التاليتين :

- الحل بواسطة مجلس الناحية : يحل مجلس الناحية نفسه بنفسه بقرار يتخذه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، وبناء على طلب يقدمه ثلث أعضائه .
- الحل بواسطة مجلس المحافظة : يحل مجلس المحافظة مجلس الناحية بناء على طلب يقدمه مدير الناحية أو ثلث أعضاء مجلس الناحية، ويتخذ مجلس المحافظة قرار الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه .

ثالثا - الاعتراض على قرار الحل :

لما كان القرار الصادر بحل المجلس المحلي قرار إداري ، ولما كانت كفالة التقاضي حق للجميع ، ومراعاة لنص المادة ١٠٠ من الدستور التي منعت النص على تحصين أي قرار إداري 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 .

وإذا ما صدر قرار حل المجلس المحلي - على وفق السياق السابق - يكون أمام المجلس احد خيارين أما التسليم بالقرار وتنفيذه ، أو الاعتراض عليه خلال خمسة عشر يوما أمام المحكمة الاتحادية العليا ، ومن ثم فان انتهاء مدة الطعن دون تقديمه أو صدور قرار المصادقة على قرار الحل من المحكمة

الاتحادية العليا ، يصار للدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة ، وفقا لنوع المجلس المحلي والذي أشارت له المادة (٢١) من القانون وكما يلي :

أولا - مجلس المحافظة :

وهنا تصدر الدعوة لانتخاب مجلس محافظة جديد من المحافظ، وقد الزم المشرع المحافظ بتوجيه الدعوة ، وفي حالة عدم قيامه بذلك نميز بين الأسباب التي منعت من توجيه الدعوة ، فإذا كان السبب مشروعاً فإن من يحل محله استناداً إلى مبدأ التفويض بالاختصاص أن يقوم بتوجيهها، أما إذا كان السبب غير مشروع فيعتبر امتناع المحافظ عن توجيه الدعوة مخالفة قانونية تجعله معرضاً للمساءلة القضائية .

أما مجلس المحافظة القديم - المنحل - فإن عمله ينتهي كما أسلفنا من احد تاريخين ، أما تاريخ صدور قرار تصديق قرار الحل من المحكمة الاتحادية العليا ، أو مرور مدة الاعتراض أي خمسة عشر يوماً دون الاعتراض. ويستمر المحافظ بتصريف الأمور 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 ، وفقاً لذات التوقيتات على أن يستمر القائممقام بتصريف الأمور 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 الأخير بتصريف الشؤون اليومية للناحية لحين انتخاب مجلس ناحية جديد.

ونشير أخيرا إلى الآثار المترتبة على قرار الحل:

أولا - بالنسبة للقرارات الصادرة عن المجالس المنحلة قبل صدور قرار الحل:

وتعتبر هذه القرارات نافذة وترتب آثارها صحيحة ما لم تعدل أو تلغى بقرار من المجلس الجديد، بل إن المشرع لم يقيد المجلس المنحل بأي قيد وبهذا فإن له قبل البت في قرار الحل يمارس كامل أعماله دون أي قيد .

ثانيا - بالنسبة لأعضاء المجلس المنحل :

في حالة حل المجلس لا يستحق أعضاء المجلس الحقوق التقاعدية، ذلك إن إجراء الحل بمثابة عقوبة للمجلس ومن آثار هذه العقوبة حرمان الأعضاء من كل الحقوق ومنها الحقوق التقاعدية.

الباب الثاني

رؤساء الوحدات الإدارية

بين القانون في جملة من المواد رؤساء الوحدات الإدارية، كما حدد طبيعة تلك الوحدات في مقدمة هذا الباب.

فكل وحدة إدارية تمتلك الشخصية المعنوية ، والاستقلال المالي والإداري، وفقا للمادة (٢٢) من القانون، ويطلق وصف الشخصية المعنوية على كل مجموعة الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين ، فتصبح هذه المجموعة من الأفراد أو الأموال في حد ذاتها من عداد الأشخاص القانونية لتمتعها بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية المستقلة.

وتعد الشخصية المعنوية من أهم عناصر إنشاء الوحدة الإدارية فهي التي تمنحها السلطة القانونية والتي تترتب عليها حقوق والتزامات ، أي أنها تصبح متمتعة بالأهلية القانونية تماما كالأشخاص الطبيعيين فتكون أهلا لاكتساب الحقوق والتحمل بالتزامات، ويمارس نشاطه من اجل تحقيق المصالح الذاتية المشروعة. وعليه فانه يسمح للشخص المعنوي أن يملك ويتعاقد وان يقاضي ويقاضى مثله مثل الأشخاص الآدميين تماما.

وتجري غالبية الفقه على تقسيم الأشخاص المعنوية إلى نوعين من الأشخاص، الأشخاص المعنوية الخاصة - وهي تخرج بطبيعة الحال عن إطار الموضوع - ومثالها الشركات المدنية والتجارية والجمعيات ، والأشخاص المعنوية العامة ، والأشخاص المعنوية العامة وهي الدولة وفروعها كالوزارات ووحدات الإدارة المحلية كالمحافظات والاقضية والنواحي - وهي مدار البحث - والمؤسسات العامة والمنشآت العامة والشركات العامة وكل المصالح العامة التي تنشئها الدولة وتمنحها شخصية معنوية مستقلة لتقوم بإدارة احد المرافق العامة.

والتمتع بالشخصية المعنوية في القانون العام له أهمية بالنسبة للوحدات الإدارية ويتجلى ذلك

فيما يلي:

أولا - الشخصية المعنوية تعطي استقلالا للوحدات الإدارية في تصريف شؤونه بعيدا عن الدولة وحكومتها المركزية.

ثانيا - تمنح المجالس المحلية قدرا من الاستمرار والدوام ، فلا تتأثر الوحدات الإدارية بالتغييرات التي تطرأ على الأشخاص الطبيعيين الذين يديرونه كالمحافظ أو القائم مقام أو مدير البلدية، أو الموظفين العاملين فيع.

ويترتب على ذلك :

١ - مشاركتها للدولة في جزء من سلطتها وان أساس ذلك هو استقلالها عن الدولة في تصرفاتها بعد منحها الشخصية المعنوية (كمجلس المحافظة)

٢ - تمتع الوحدة الإدارية بذمة مالية مستقلة تمارس من خلالها وبشكل مستقل أوجه نشاطها وتحقيق أغراضها. فاستقلال الشخص المعنوي بذمته المالية ينعكس على استقلال الأشخاص الإدارية بأموالها عن أموال الدولة، وفي ميزانيات مستقلة عن الميزانية السنوية العامة للدولة.

٣ - مسؤولية الوحدة المحلية وحدها دون الدولة عن الأضرار التي قد تصيب الغير وينسب حدوثها إليها.

وعليه حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أوجه ذلك الاستقلال، وماهية نتائجه وبالشكل التالي:

أولا - يقتضي الاستقلال المالي للوحدات الإدارية أن تكون لها أموالها الخاصة إضافة إلى تمويل الدولة، ومن ثم فان لها استيفاء الضرائب والرسوم والأجور على أن يتم ذلك وفقا لأحكام القوانين الاتحادية النافذة.

ثانيا - الاستقلال الإداري للوحدات الإداري لا تعني أن تكون منبثة الصلة بالدولة المركزية بل إن مزاوله الاختصاصات الممنوحة لها يجب أن تتم بموجب الدستور، والقيام بالأعمال والمهام الموكلة إليها بموجب القوانين يجب أن لا تتعارض مع الدستور.

والحقيقة أن نص المادة (٢٢) من القانون مشوب بالعيوب التالية:

الأول - إن الفقرة الأولى من المادة والتي نصت على " استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقا لأحكام القوانين الاتحادية النافذة " جاء زائدا ولا داع له، باعتبار إن هذا الاختصاص جزء من كل، وكان للمشرع تأخير هذه الفقرة لتصبح ثالثا.

ثانيا - الفقرة (ثالثا) من المادة (٢٢) من القانون جاءت بحكم يؤكد الخلط ما بين المركزية الإدارية والسياسية الذي أسلفنا الحديث عنه ، إذ أنها قررت إن ممارسة الوحدات الإدارية لمهامها بموجب القوانين يجب أن لا يتعارض مع الدستور ، ويقصد المشرع هنا تلك (القوانين) التي تضعها الوحدات الإدارية ، والتي اشترط فيها الاتفاق مع الدستور ، ولو قصد غير ذلك ، أي لو انه قصد القوانين الاتحادية ، فالأصل فيها الاتفاق مع الدستور ، وإلا طعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا هذا من ناحية ، من ناحية ثانية كيف يمكن للوحدات الإدارية البت فيما إذا كان هذا القانون لا يتعارض مع الدستور لتمارس الأعمال والمهام الموكلة إليها بموجبه ، أم كانت متعارضة معه لتمتنع عن تنفيذ أحكامه؟

ثالثا - لم ينص القانون صراحة على امتلاك المجالس المحلية للشخصية المعنوية ، ونشير الصدد إلى قرار محكمة القضاء الإداري المرقم ٥١/ق/٢٠٠٩ في ٢٠/٥/٢٠٠٩ والذي جاء فيه " وجد إن مجلس محافظة النجف لا يتمتع بالشخصية المعنوية التي تؤهله قانونا حق التقاضي كون قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لم ينص صراحة على منح الشخصية المعنوية وإنما نص على استقلالها المالي والإداري ، ولكون الشخصية المعنوية لا يمكن افتراضها وإنما يجب النص عليها في القانون، لذا يعتبر ذلك نقصا في التشريع ينبغي على الجهات المعنية تلافي ذلك النقص وللأسباب أعلاه تكون الخصومة غير متوجهة بالنسبة لمجلس المحافظة ، لذا قرر بالاتفاق الحكم برد الدعوى "

ورؤساء الوحدات الإدارية في العراق هم كل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية ، وكل من هؤلاء يكون أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية - المحافظة والقضاء والناحية على التوالي - وقد بينت المادة (٢٣) من القانون ما يترتب على ذلك :

أولا - يعد كل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية على ملاك الوحدة الإدارية. بعبارة أخرى يكون كل منهم مسؤولا مسؤولية مباشرة عن إدارة شؤون وحدته الإدارية ، وتلك المسؤولية بلا ريب تجعل كل منهم خاضعا لرقابة المجلس الذي تولى انتخابه.

ثانيا - يخضع كل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل من حيث الوظيفة وحقوقها ، بما لا يتعارض مع تلك الوظيفة والحقوق التي ينص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وبذلك يكون المشرع قد حاول تلافي أي احتمال للتعارض ما بين أحكام هذا القانون وقانون الخدمة المدنية وأعطى الأولوية لهذا القانون.

الفصل الأول

المحافظ

يعد منصب المحافظ من المناصب المهمة في مجال الوظيفة الإدارية ، لتعلق عمله بتقديم الخدمات العامة لمواطني وحدته الإدارية (المحافظة) ، إذ يعتبر المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في وحدته الإدارية الإقليمية ، وفقا لنص المادة (١٢٢/ثالثا) من الدستور والمادة (٢٤) من القانون ، وهو المسؤول عن كل صغيرة وكبيرة وعلى أساس تلك الأهمية يجب اختيار رئيس الوحدة الإدارية وفق مؤهلات وشروط خاصة تحدد بقانون أو نظام خاص تمكن اختياره اختيارا صحيحا ودقيقا ، ودوره يتمثل في ممارسة المهام والصلاحيات المخول بها من قبل مجلس المحافظة.

والمحافظ لا يعد موظفا عاما كما أسلفنا بل هو مكلف بخدمة عامة، ومن ثم فقد ساوى المشرع بينه وبين وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية.

اختيار المحافظ

أما فيما يتعلق بشروط المرشح لمنصب المحافظ أو نائبي المحافظ، فقد اشترطت المادة (٢٥) من القانون نوعين من الشروط:

النوع الأول - الشروط العامة:

إذ اشترطت المادة المذكورة أن يتحقق في المحافظ ذات الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس المحافظة والتي أشارت لها المادة (٥) من القانون - التي سبق تفصيلها - والتي اشترطت في المرشح أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح، حاصلًا على الشهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها، حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته فيها لإغراض التغيير الديموغرافي، كما منعه من أن يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه، أو مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله، أو أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي.

النوع الثاني - شرط المؤهل العلمي :

يترتب على ممارسة الوظيفة التنفيذية ممارسة العديد من الاختصاصات والمهام الإدارية والمالية، ولعل كل ذلك يستلزم أن يكون المرشح مؤهلاً من الناحية العلمية للقيام بهذه الواجبات، لأن القول بغير ذلك يفضي إلى ضعف لا يستهان به في مستوى الأداء المحلي، وانعدام الثقة بالجهاز الإداري ككل . وقد بينا وانتقدنا اشتراط القانون حصول المرشح لعضوية مجلس المحافظة على شهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها . باعتبار أن الشهادة الإعدادية تمثل القدر الأدنى من الثقافة العامة مقارنة بالمهام التي يمارسها عضو المجلس المحلي ودعونا المشرع إلى الارتفاع بهذا الحد إلى الشهادة الجامعية الأولية أو ما يعادلها على رغبة في ضمان وصول أصحاب الكفاءة العلمية والعملية. ولكن وعلى خلاف المرشح لعضوية مجلس المحافظة ، اشترط القانون في المحافظ ونائبيه الشهادة الجامعية أو ما يعادلها كحد أدنى . ولا نعلم الحكمة من ذلك، فاشتراط مؤهل دراسي منخفض في

أعلى سلطة رقابية وتشريعية في الوحدة الإدارية لا ينسجم البتة مع اشتراط مؤهل عال في أعلى سلطة تنفيذية، وشتان ما بين الاثنين.

والأصل أن منصب المحافظ يتسم بصفة سياسية واضحة ، فهو يمثل رئيس الجمهورية في المحافظة ، فهو بذلك ممثل الحكومة المركزية في المحافظة وينفذ سياستها العامة ويلتزم بتوجيهاتها ، بمعنى إن المحافظ هو موظف من الدرجة الخاصة فضلا عن تمثيله رئيس الدولة في وحدته الإدارية في الأعياد والمناسبات . ونظرا لأهمية مركز المحافظ ووظيفته فان السلطة العليا في الدول هي التي تتدخل في تعيينه ، وبصفة عامة هناك إجراءات عدة تتخذ عند تعيين المحافظ منها الانتقاء ثم صدور قرار (مرسوم جمهوري) وصولا إلى أداء اليمين بعد التعيين وقبل مباشرة العمل .

أما في العراق ورغم عدم تدخل الحكومة المركزية في اختيار المحافظ ، إلا إن آليات اختياره مازالت تتم وفقا للسياقات العامة ، فقد أشارت المادة (٢٦) من قانون المحافظات إلى ما تقدم ، حيث إن أمر تعيين المحافظ يصدر بمرسوم جمهوري خلال (١٥) يوما من تاريخ انتخابه ليباشر بعد ذلك مهامه. فعملية تعيين المحافظ تتم على مرحلتين، الأولى اختياره بالانتخاب، والثانية صدور بمرسوم جمهوري بالتعيين.

هذا ولم يشترط القانون في المادة (٢٦/ثانيا) منه حصر الفئات التي يمكن لها أن تترشح لمنصب المحافظ ، أي لم يشترط على المتقدمين أن يكونوا من بين أعضاء مجلس المحافظة ، كما لم يشترط على أعضاء المجلس ضرورة اختيار المرشح من بين أعضاء المجلس دون سواه ، وترك لأعضاء مجلس المحافظة حرية انتخاب المحافظ من داخل أو خارج المجلس، ونعتمد إن دواعي المساواة والعدالة تقتضي ذلك وكفي لا يهيمن المجلس على الوظيفة التنفيذية في المحافظة.

وليمارس المحافظ المهام العديدة الموكولة إليه ، لا بد له من نواب ومعاونين ومستشارين ، وهذا ما سوف نحاول إيضاحه فيما يلي :

أولاً - نواب المحافظ :

أشار القانون في المادة (٢٧) منه إلى هؤلاء ، وحدد أن يكون لكل محافظ نائبان بدرجة مدير عام ، ولتعيين هؤلاء النواب شروط وإجراءات أشار لها القانون نبينها فيما يأتي :

١ - شروط المرشح لمنصب نائب محافظ :

وهي ذات الشروط التي اشترطها القانون فيمن يرشح لمنصب المحافظ ، كما أسلفنا، إذ جاء نص المادة (٢٧/ثانيا) ليقدر ذلك " يشترط في النايبين تحقق الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة والمنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون وان يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية " وقد فتح المشرع باب الترشيح لهذا المنصب لكل من تتوافر فيه الشروط المذكورة سواء أكان عضوا في مجلس المحافظة أم من خارجه .

٢ - اختيار نائب المحافظ :

اختيار نواب المحافظ يتم بمرحلتين :

الأولى - انتخاب النائب : فبعد توفر الشروط في عدد من المرشحين وبعد التأكد بطبيعة الحال من انطباق الشروط التي نص عليها القانون في المرشحين ، يصار إلى انتخاب احدهم من قبل مجلس المحافظة ، والأخير غير ملزم بطبيعة الحال باختيار المرشح من بين أعضاء المجلس دون سواه ، فالمنافسة بين المرشحين قائمة وأساس الاختيار توافر الشروط والكفاءة.

الثانية - أمر التعيين : لما كان نواب المحافظ بدرجة مدير عام ، فان أمر التعيين يصدر من المحافظ وليس بمرسوم جمهوري كما في المحافظ ، على أن المشرع حدد الفترة التي يجب أن يصدر أمر التعيين خلالها ، وهي خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب المجلس للنائب.

ثانيا - معاونو المحافظ :

إضافة إلى النواب، فإن للمحافظ عدد من معاونين للشؤون الإدارية والفنية، كما أشارت المادة (٣٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد حدد المشرع عددهم وآليات اختيارهم:

١ - شروط اختيار معاونين :

اشترط المشرع في هؤلاء معاونين نوعان من الشروط ، الأول شروط تعيين نائب المحافظ ، والتي تشمل الشروط التي نصت عليها المادة (٥) من القانون ، إضافة إلى شرط المؤهل العلمي الذي يجب أن لا يقل عن الشهادة الجامعية الأولية أو ما يعادلها، والثاني شرط خاص يتمثل بشرط الخبرة ، حيث يشترط في المعاون أن يكون من ذوي الخبرة في مجال اختصاصه - وهو بلا ريب الاختصاص الإداري أو الاختصاص الفني - مدة لا تقل عن عشر سنوات .

ولعل مما يثير الاستغراب أن المشرع يرتفع بشروط الاختيار كلما كان المنصب اقل أهمية ، فهو - أي المشرع - اكتفى بالشهادة الإعدادية برئيس ونائبي رئيس وأعضاء مجلس المحافظة ، إلا انه اشترط الشهادة الجامعية في المحافظ ونوابه، واشترط إضافة لكل ما تقدم شرط الخبرة في معاوني المحافظ.

٢ - عدد معاونين :

اشترط القانون أن لا يزيد عدد معاوني المحافظ عن خمسة أشخاص، ممن تتوافر فيهم الشروط السالفة. ويعين معاوني المحافظ بدرجة معاون مدير عام.

٣ - اختصاصات معاوني المحافظ:

يمارس معاونو المحافظ المهام الاستشارية والأعمال التي ينيطها بهم المحافظ ، والتي تدخل في نطاق تخصصهم ، إداريا كان أم فنيا ، ويكونون مسؤولون أمامه ويمارسون أعمالهم تحت إشرافه.

ثالثا - الهيئة الاستشارية :

إضافة إلى النواب والمعاونين ، راعى القانون أن إدارة شؤون المحافظة قد تتطلب خبرات فنية معينة قد لا تتوفر لدى الأعضاء المنتخبين ، لذا وحرصا على الاستفادة من خبرة الفنيين المختصين ، أشار القانون إلى أن تشكل في كل محافظة هيئة استشارية ، أشارت المادة (٣٤) منه إلى آليات تشكيلها وشروط أعضائها :

١ - شروط المستشار :

لم يحدد القانون الشروط الاستشارية:فرها في المستشار ، إلا أن منطق الأمور يقتضي أن تتوفر فيه الشروط العامة في التعيين في الوظيفة العامة من شروط الجنسية والسن واللياقة الصحية والبدنية إضافة إلى حسن السيرة والسلوك ، وغيرها من شروط عامة ، واكتفى المشرع بالإشارة إلى شرط الخبرة ، والذي يشترق منه شرط المؤهل العلمي ، إذ يجب أن يكون المستشار من المتخصصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية ، بما لا يقل عن عشر سنوات في مجال اختصاصه ، والتخصص يقتضي ابتداء أن يكون المستشار حاصلًا على شهادة جامعية أولية في مجال الاختصاص - فني أو مالي أو قانوني - أو ما يعادلها.

٢ - تشكيل الهيئة الاستشارية :

تشكل هذه الهيئة من عدد من الأعضاء لا يزيد عن سبعة أعضاء في مطلق الأحوال ، وهم جميعا من الموظفين الذين يختارهم المحافظ ، بمعنى أن اختيارهم يكون حصرا بالمحافظ دون تدخل من مجلس المحافظة، فالمحافظ يختار المستشارين من بين المؤهلين في المحافظة - ممن تنطبق عليهم الشروط السابقة - ويكون ارتباطهم به بشكل مباشر ويعملون تحت إشرافه وتوجيهه.

ويلاحظ إن القانون ترك اختيار الهيئة الاستشارية والتخصص حسب حاجة المحافظة ووفقا لتقدير المحافظ ، فهو لم يشترط مستشارين في الاختصاص القانوني ومثلهم في الاختصاص المالي وهكذا ، بل اكتفى المشرع بتحديد مجالات الاختصاص وللمحافظ اختيار من

يشاء ، فقد تكون الحاجة إلى الاختصاص المالي أكثر منها إلى الاختصاصات الأخرى فيكون نصف أعضاء الهيئة الاستشارية من المحاسبين ، وهكذا دواليك.

٣ - اختصاصات الهيئة الاستشارية :

تقوم الهيئة الاستشارية بدراسة المواضيع التي يحيلها المحافظ إليها كل حسب اختصاصه وتقدم توصياتها التحريرية بشأنها. وتوصيات الهيئة الاستشارية غير ملزمة بطبيعة الحال وللحافظ الأخذ بها أو تجاوزها حسب تقديره للأمور.

وقد ميز المشرع المركز القانوني لهؤلاء معاونين والخبراء ، فإذا كان معاوني المحافظ والخبراء من الهيئة الاستشارية من الموظفين أصلا على ملاك الدولة ، فتنقل خدماتهم - وفقا لنص المادة (٣٦) من القانون إلى ملاك الوحدات الإدارية التي انتخبوا أو عينوا لإشغال منصبا فيها طيلة مدة إشغالهم المنصب أو الوظيفة .

أما إذا لم يكونوا من المعينين على ملاك أي من الوحدات الإدارية فإن المحافظ يصدر أمراً بتعيين هؤلاء، بدرجة معاون مدير عام لكل منهم، وكما أسلفنا.

وبموجب التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، اشترط القانون إن يؤدي كل من رؤساء الوحدات الإدارية ، أي المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية، ونائبا المحافظ ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية - سواء أكانت مجالس محافظات أم مجالس أفضية أم مجالس نواحي - اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة قبل مباشرة أعمالهم وفقا لأحكام المادة (٢٩) من القانون .

علما إن قانون المحافظات السابق اشترط - بعد صدور المرسوم الجمهوري في تعيين المحافظ - وقبل أن يباشر في عمله أن يؤدي اليمين أمام رئيس الجمهورية وبحضور وزير الداخلية، وقد نص القانون على صيغة اليمين القانونية ، ثم تم تعديلها بموجب قانون التعديل لتصبح بالصيغة الآتية:
(أقسم بالله العلي العظيم أن أحافظ على العراق، وأصون مصالحه وسلامته، وإن أرعى مصالح الشعب، واحترم الدستور والقوانين، وأرعى شؤون المحافظة، وأن أؤدي عملي بإخلاص وصدق وأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد)

أما فيما يتعلق بالمدة التي يمارس خلالها المحافظ ونائبيه مهامهم ، فإنها ترتبط حتما بمدة بقاء مجلس المحافظة الذي قام بانتخابهم ، إلا أن المشرع في المادة (٣٠) من قانون المحافظات منح هؤلاء مدة إضافية لتصريف شؤون المحافظة اليومية ، فإذا ما انتهت مدة الدورة الانتخابية لمجلس المحافظة استمر المحافظ ونائبيه في تصريف الأمور اليومية إلى حين انتخاب مجلس محافظة جديد وقيام هذا الأخير بانتخاب المحافظ الجديد ونائبيه.

ولعل ذلك من طبائع الأمور ، فوجود المحافظ ونائبيه ، باعتبارهم قمة هرم الوظيفة التنفيذية في المحافظة ، أمر ضروري لاستمرار الوحدة الإدارية بأداء مهامها وواجباتها فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة ، والحفاظ على النظام العام ، وانطلاقاً من فكرة استمرار المرافق العامة وديمومتها . من ناحية ثانية هذا واستناداً للمادة (٤٨) من القانون تعد المدة التي يقضيها المحافظ ونائبيه ومعاونوه والمستشارون في أداء أعماله خدمة فعلية لأغراض العلاوة والترفيه والتقاعد .

اختصاصات المحافظ

يمارس المحافظ في العراق اختصاصات خولها إياه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (٣١) منه لغرض قيامه بمهامه التي تهدف إلى الارتقاء بالواقع الخدمي للمحافظة .

وقبل بيان تلك الاختصاصات لابد من القول أن المحافظ - من حيث الأصل - كالوزير يتمتع بوجهتين ، واجهة سياسية وأخرى إدارية ، فهو من ناحية يعتبر ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظات ومسؤول عن تنفيذ السياسات العامة للدولة فيها وله اختصاصات عديدة بوصفه رجل السلطة التنفيذية في المحافظة ، وهو من ناحية أخرى يعتبر من رجال الإدارة المحلية ويتمتع باختصاصات واسعة تفصلها قوانين الإدارة المحلية ومنها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

إلا أن قانون المحافظات وبسبب محاولته إضفاء طابع الاستقلال الكلي للمحافظات عن المركز ، قطع اغلب الصلات ما بين المحافظ والحكومة الاتحادية ، فاختيار المحافظ والرقابة عليه وممارسة عمله تتم جميعاً من قبل مجلس المحافظة دون أي دور للحكومة الاتحادية، ولكن ورغم محاولات القانون قطع تلك الصلات ما بين المحافظ والحكومة المركزية إلا إننا نستطيع تلمس بعض من تلك الصلات فيما يتعلق باختصاصاته ، وسنحاول بيان ذلك فيما يلي ، ويمكن تقسيم الاختصاصات التي يمارسها المحافظ إلى:

أولاً - الاختصاصات المالية والتنظيمية للمحافظ :

أ- الاختصاص المالي:

يمارس المحافظ دوراً في المجال المالي ، إذ انه يمارس مهمة إعداد الموازنة العامة للمحافظة ، وفق المعايير الدستورية ما عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها إلى مجلس المحافظة ، وهنا تظهر إحدى صور التداخل في العلاقة ، حيث يجب على المحافظ التنسيق مع الحكومة المركزية لغرض إعداد الموازنة العامة للمحافظة.

ب- الاختصاص التنظيمي:

يتمتع المحافظ باختصاصات تنظيمية واسعة بالنسبة لموظفي الدولة في دوائر اختصاصهم، ولذلك يلتزم جميع الموظفين الحكوميين في جميع الدوائر الرسمية والغير رسمية وسائر ممثلي الوزارات والجهات الإدارية كافة بالأوامر والتعليمات التي يصدرها المحافظ سواء كان الأمر يتعلق بتعيين الموظف أو نقله أو عزله.

وتمثيل المحافظ للحكومة الاتحادية في هذا المجال واضحة، إذ أن للمحافظ مباشرة كافة السلطات الرئاسية على كافة فروع الوزارات في عموم المحافظة، فهو الرئيس الأعلى لتلك الفروع في نطاق المحافظة، وعلى جميع الموظفين الحكوميين الالتزام بكافة الأوامر والتعليمات التي يصدرها. على أية حال منح قانون المحافظات العديد من الاختصاصات للمحافظ تجاه الموظفين في المحافظة خاصة المشمولين بقانون الخدمة المدنية وعليه يمكن أن نجل أهم اختصاصات المحافظ تجاههم:

أولاً - الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيش كافة الدوائر الموجودة في المحافظة والإشراف عليها. ولكن وبالرغم من تلك الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها المحافظ تجاه الموظفين الإداريين إلا أن تلك الاختصاصات لا تمتد إلى جميع الموظفين في المحافظة إذ يستثنى من ذلك المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد . وعلى أساس ذلك يمكن القول أن حدود سلطة المحافظ ضمن وحدته الإدارية لا تمتد إلى جميع الموظفين وعلى النحو الآتي: -

١ - لا تمتد رئاسة المحافظ إلى غير الموظفين التابعين للسلطة التنفيذية فلا شأن له برجال القضاء ومن في حكمهم كما أن سلطته لا تمتد إلى الموظفين التابعين إلى السلطة التشريعية وإلى الأقسام العلمية.

٢ -الوحدات العسكرية والجند التابعون لها.

٣ -الجامعات والمعاهد والأقسام العلمية التابعة لها.

٤ -العاملون التابعون للهيئات (المؤسسات العامة) والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

٥ -الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى المجالس المحلية والأصل أن فروع هذه الوزارات في مختلف المحافظات تعمل بتوجيه من الوزارات التي تتبعها وتكون للمحافظ سلطة التنسيق والإشراف فقط.

ثانيا - إصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة، ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقا لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس. علما إن قانون المحافظات السابق أباح للمحافظ إصدار أوامر التعيين لغاية الحد الأعلى من الدرجة الرابعة.

ثالثا - تثبيت الموظفين المحليين ، في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون، وإذا كان المحافظ يستأثر بتثبيت الموظفين المحليين كما أسلفنا ، فان قانون المحافظات وضع استثناء على اختصاص المحافظ هذا يتمثل في المناصب العليا ، إذ إن آلية تثبيت هؤلاء تتمتع بشيء من الخصوصية ، إذ لا بد من ترشيح من الدوائر المختصة على وفق الضوابط المعدة من قبل مجلس المحافظة .

رابعا - تأديب الموظفين المحليين ، فقد منح قانون المحافظات المحافظ اختصاص اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة على إن يتم ذلك بمصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية البسيطة .

ثانيا - الاختصاص الضبطي للمحافظ:

لم تعد سلطة الدولة في الوقت الحاضر مقتصرة على حماية نظامها السياسي من أي اعتداء داخلي أو خارجي سواء كان ذلك بواسطة الشرطة أو الجيش فحسب بل أصبحت اليوم تسعى لحماية نظامها الإداري أيضا، فبعد ما لم يكن للدولة دور يذكر في حماية نشاط الأفراد لا من قريب ولا من بعيد أخذت اليوم سلطة الدولة تتسع في سبيل تنظيم نشاط الأفراد وحمايتهم هم والنظام العام من أي اعتداء بالاعتماد على إجراءات عدة واهم تلك الإجراءات هي سلطة الضبط الإداري.

ويعد الضبط الإداري من أهم الاختصاصات التي يمارسها المحافظ في المحافظة ضمن حدود الدولة الحديثة لما تنطوي عليه من سلطة حقيقية والتي تتضمن إجراءات وقائية وقسرية، وتنحصر أغراض الضبط الإداري في حماية النظام العام من أجل القضاء على حالة الفوضى والاضطرابات وإعادة النظام العام إلى حالته السابقة، والنظام العام يتضمن أربعة عناصر أساسية هي الأمن العام ، الصحة العامة ، السكنية العامة ، والأخلاق والآداب العامة.

ولتحقيق الأغراض سالفة الذكر يمارس المحافظ الاختصاصات التالية:

- ١ - ولعل من أهم إجراءات الإدارة في مجال الحفاظ على النظام العام ، وبإذات عنصر الأمن العام ، منع ارتكاب الجرائم واتخاذ الإجراءات القانونية للبحث عن مرتكبيها، ومن ثم يقع على عاتق المحافظ إن يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وفقا للقانون ، وتقدم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على إن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق .
- ٢ - استحداث وإلغاء مراكز الشرطة في المحافظة ، ووفقا للآلية التي حددها كل من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم فيما يتعلق باشتراط مصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وفقا للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية .
- ٣ - للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية ، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام ، العاملة في المحافظة ماعدا القوات المسلحة (قطاعا الجيش) كما أسلفنا.
- ٤ - عند حدوث حالة تالتهنفيذية:النظام العام ولم تكن الأجهزة الأمنية في المحافظة قادرة على قمعها وانجاز واجباتها في حفظ الأمن والنظام العام ، فللمحافظ أن يعرض الأمر فورا على وزير الداخلية مبينا مقدار القوة الكافية لانجاز تلك الواجبات .

ثالثا - الاختصاصات التنفيذية :

- لما كان المحافظ هو الرئيس الإداري والتنفيذي الأعلى في المحافظة، يقع على عاتقه العديد من المهام التنفيذية، ومنها:
- أولا - تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة . فقد أسلفنا أن الدستور العراقي نص على " يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس"
 - وإذا كان الأمر كذلك فعلى المحافظ الالتزام بتنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة ، ونكون في هذا الصدد أمام احد احتمالين :
 - أ- أن تكون تلك القرارات متفقة مع الدستور والقوانين الاتحادية، فيكون واجب التنفيذ والطاعة قائما ويلتزم المحافظ بتنفيذ تلك القرارات.

ب- أن تكون تلك القرارات مخالفة للدستور والقوانين الاتحادية ، فتثور هنا مدى ونطاق واجب التزام المحافظ بتنفيذ تلك القرارات ، وعلى أية حال فقد حدد القانون في المادة (٣١/حادي عشر) الأحوال التي يجوز للمحافظ الاعتراض فيها على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية :

أ - إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة.

ب - إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

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

وفي احوال الاعتراض السالفة يقوم المحافظ باعادة القرار الذي اعترض عليه الى مجلس المحافظة اوالمجلس المحلي خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوما) من تاريخ تبليغه به ، مشفوعا بأسباب اعتراضه وملاحظاته.وهنا نكون أمام احد فرضين:
الفرض الأول أن يعدل المجلس عن قراره فينتهي الخلاف.
الفرض الثاني أن يصر المجلس المعني على قراره أو إذا عدل فيه لكن دون إزالة المخالفة حصرا،ينها المحافظ ، وفي هذه الحالة على المجلس إحالة الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه .

ثانيا - لما كان رسم السياسة العامة للدولة الاتحادية من اختصاصات الحكومة الاتحادية حصرا ، فان المحافظ يكون ملزما بتنفيذ تلك السياسات في حدود المحافظة .

ثالثا - نصت المادة (١١٤ /سادسا) من الدستور على أن رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة يعد من بين الاختصاصات التي تتشارك فيها السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ومن ثم من بين اختصاصات المحافظ استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، على أن يتم ذلك وفق الضوابط التالية:

١. أن يكون استحداث تلك المؤسسات التعليمية في حدود موازنة المحافظة.

٢. مصادقة مجلس المحافظة على قرار الاستحداث الذي قدمه المحافظ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

رابعاً - الاختصاصات البروتوكولية:

إضافة لما تقدم من اختصاصات تنفيذية وإدارية ومالية وتنظيمية يمارس المحافظ بعض الاختصاصات البروتوكولية، فهو الذي يمثل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإدارتها المحلية وله إيفاد موظفي المحافظة وفقاً للقانون والأصول المرعية.

ولكي يتمكن المحافظ من ممارسة اختصاصاته في تنفيذ القوانين والأنظمة فلا بد له أن يمنح سلطة واسعة ولا بد له أيضاً أن يطلع على كل المعاملات والمراسلات التي تتعامل بها الدوائر الفرعية في دائرة اختصاصه ليتسنى له اتخاذ اللازم.

ولتحقيق ذلك فلا بد - وفقاً للمادة (٣٢) من قانون المحافظات من أن تقوم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإشعار المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة، سواء كانت تلك الأوامر والتعليمات تتعلق بالحقوق العامة أم الخاصة أو أنها تتعلق بالدوائر الرسمية، لغرض إطلاعها عليه واتخاذ ما يراه ضرورياً، أو مراقبة تنفيذها.

وفي سبيل إنجاح عملية الإدارة وإعلام المحافظ بكل ما يراه ضرورياً فلا بد من إطلاعها على كل الأمور الإدارية، ومن ثم ينبغي على رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة الالتزام بما يلي:

- أولاً: إعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية، مع دوائرها في مركز الدائرة.
- ثانياً: رفع التقارير إلى المحافظ بخصوص الأمور التي 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 الوظيفية وانفكاكهم منها وتركهم العمل.
- خامساً: إنجاز المهام وأعمال اللجان التي يكلفهم بها.

التفويض في الاختصاص

نتيجة لتعدد وتشعب المهام التي يمارسها المحافظ ، فقد أتاح له نص المادة (٣٥) من القانون تفويض بعض من صلاحياته ، والذي يعني نقل المحافظ جانب من اختصاصاته إلى بعض نوابه ومعاونيه ليمارسوها دون الرجوع إليه ، مع بقاء مسؤوليته عن هذه الاختصاصات أمام مجلس المحافظة . وهذا يعني أن التفويض ينصب على جانب السلطة في الاختصاصات دون جانب المسؤولية ، لان مسؤولية المحافظ عما قام بتفويضه من اختصاصات تظل باقية أمام مجلس المحافظة . ويمارس المحافظ التفويض وفقا للقانون على النحو التالي :

أولا - نطاق التفويض :

وغالبا ما يقوم المحافظ بتفويض سلطاته الأقل أهمية ، كالأعمال الإدارية اليومية ، إلى نوابه أو معاونيه لكي يتفرغ لمباشرة اختصاصاته الهامة التي تؤثر تأثيرا مباشرا على سير العمل الإداري. وبطبيعة الحال تبقى للمحافظ سلطة التنظيم والتنسيق . ويلجأ المحافظ للتفويض: ويض للتخلص - من حيث الأصل - من تركيز السلطة الذي يعرقل سير العمل الإداري ، وللاستفادة من مزايا التفويض المتعددة في التخفيف عن كاهل المحافظ، وتوفير الوقت والمجهود، ورفع مستوى المشاركة في الانجاز من جانب النواب والمعاونين .

ثانيا - شروط التفويض :

١. التفويض لا يكون إلا جزئيا - يجب أن لا يشمل التفويض كل اختصاصات المحافظ ، وهذا الشرط يتفق مع الغاية من التفويض وهي تخفيف الأعباء والإجراءات اليومية عن كاهل المحافظ ليتفرغ للمهام الأكثر أهمية مما سبق بيانه .
٢. التفويض يكون في السلطة لا المسؤولية - فمصطلح الاختصاص يشمل شقي السلطة والمسؤولية، والقاعدة العامة في مجال التفويض انه ينصب على الشق الأول دون الثاني ، أي أن المحافظ يقوم بتفويض جزء من سلطاته بشكل مؤقت مع بقاء مسؤوليته الكاملة عن هذه

السلطات، فالتفويض وسيلة لتوزيع السلطة والقضاء على تركيزها وليس عملية تهرب وتخلص من اختصاصاته ومسؤولياته القانونية.

٣. التفويض لا يجوز في السلطة المفوضة - أن عملية التفويض تتم بمرحلة واحدة لا أكثر ، ومن ثم لا يجوز للمحافظ أن يقوم بتفويض السلطات المفوضة إليه من مجلس المحافظة إلى نوابه ومعاونيه ، كما لا يجوز لنواب المحافظ ومعاونيه إعادة تفويض ما تم تفويضه لهم من سلطات إلى من هم أدنى منه في السلم الوظيفي، بمعنى لا يجوز أن تتكرر عملية التفويض بالنسبة لنفس السلطات ، وإلا استمرت عملية التفويض إلى ما لانهاية وأصبح الأمر بدون حدود وضوابط ، وتضيق المسؤولية بالتالي بين كل من هؤلاء. ولكن هذا لا يمنع من أن يقوم المحافظ بتفويض جزء من سلطاته الأصلية لا المفوضة إليه من مجلس المحافظة ، ويقوم النائب أو معاون بتفويض بعض من سلطاته الأصلية - لا المفوضة إليه من المحافظ - إذا شعر أي منهم انه يعجز عن القيام بمباشرة سلطاته الأصلية والمفوضة إليه في آن واحد.

انتهاء خدمة المحافظ ونائبيه

تنتهي خدمة المحافظ، بإحدى طرق ثلاث أشار إليها القانون، وهي:

أولاً - الإحالة على التقاعد لأسباب صحية :

ولما كان المحافظ يمارس العديد من المهام التنفيذية التي تتطلب قدرة صحية فانه في حالة عجز المحافظ عن أداء مهامه، فانه يحال على التقاعد وفقاً للإجراءات التي بينها المادة (٢٨) من القانون ، والمتمثلة بما يأتي:

أولاً - أن يكون سبب الإحالة على التقاعد حصراً أسباباً صحية.

ثانياً - أن تكون هذه الأسباب الصحية مانعة من ممارسة المهام لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر ، فان قلت عن ذلك لا يصار إلى إحالته على التقاعد ويبقى في منصبه.

ثالثاً - يقوم مجلس المحافظة بانتخاب محافظ جديد بنفس آلية انتخاب المحافظ التي سبق بيانها من بين من تتوفر فيهم الشروط التي نص عليها القانون وان يصدر مرسوم جمهوري بتعيينه.

رابعاً - يقوم النائب الأول للمحافظ المحال على التقاعد بمهامه لحين انتخاب المحافظ الجديد.

ثانياً - الاستقالة:

للمحافظ ونائبيه تقديم استقالتهم إلى مجلس المحافظة وفقاً لأحكام المادة (٣٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وللاستقالة أحكامها :

أولاً - تقديم طلب الاستقالة، فالأصل في إبداء الرغبة في ترك الخدمة أن تكون صريحة، بان يعلن المحافظ أو نوابه رغبتهم بترك العمل، وتقديم طلب بذلك.

ثانياً - يقدم المحافظ والنواب طلب الاستقالة إلى مجلس المحافظة إعمالاً لقاعدة توازي الأشكال، فلما كان اختيار هؤلاء تم من قبل مجلس المحافظة فان طلب الاستقالة يقدم إلى ذات الجهة، على الأخيرة إصدار القرار بقبول الاستقالة.

ثالثاً - تعد الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها.

ثالثا - الإقالة:

ساوى المشرع بين المحافظ ونوابه وفقا لأحكام المادة (٣٨) من القانون في أحكام الإقالة، وكما سيأتي إيضاحه:

الوظيفة المحلية تقتضي ممارستها على أفضل وجه ، وإذا كانت اللامركزية تقوم على وجود مصالح محلية متميزة ، فان على الحكومات المحلية التي تدير شؤونها بنفسها أن لا تراعي في ممارستها لمهامها مصالح شعبها الذي انتخبها وصوت لها فحسب بل ومصالح أولئك الذين لم يصوتوا لها، فمعيار ممارستها لعملها يكون الانتساب إلى تلك المنطقة أو المحافظة، والرغبة في تقديم أفضل الخدمات لها. لكن إذا ما تحول أعضاء الحكومة المحلية إلى فاسدين ومفسدين، فلا اقل من إقالتهم، ومن ثم أشار القانون في المادة (٧) منه إلى آليات إقالة المحافظ ونوابه:

أولا - الاستجواب:

فكل أمر وفقا لأحكام المادة (٥١) فيه إعفاء أو إقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب الشخص المعني، محافظا كان أم نائبا للمحافظ وفقا للضوابط التالية:

- ١- يتم الاستجواب أمام مجلس المحافظة.
- ٢- ويقدم طلب الاستجواب من قبل ثلث أعضاء مجلس المحافظة.
- ٣- أن يقوم طلب الاستجواب على احد الأسباب الحصرية التي أشار لها القانون ، وهي:
 - أ- عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي.
 - ب- التسبب في هدر المال العام.
 - ج- فقدان احد شروط العضوية.
 - د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.

ثانيا - التصويت على الإقالة :

يصوت على قرار الإقالة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، في جلسة تالية لجلسة الاستجواب، إذا لم تتولد قناعة لدى الأغلبية البسيطة من أعضاء المجلس بأجوبة المحافظ أو نوابه.

ثالثا - الطعن بقرار الإقالة :

للمقال ، محافظا أم نائبا للمحافظ ، الطعن بقرار الإقالة الصادر عن مجلس المحافظة أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمجديد. يوما من تاريخ تبليغه بالقرار، وعلى المحكمة البت في الاعتراض خلال شهر من تسجيله لديها ، ويستمر المحافظ في تصريف الشؤون اليومية للمحافظة لحين البت في الاعتراض. وقد سكت القانون عن بيان من يقوم بتصريف الشؤون اليومية للمحافظة في الفترة الممتدة ما بين نتيجة الاعتراض وانتخاب محافظ جديد .

رابعا - الإجراءات التالية لقرار الإقالة - على مجلس المحافظة اختيار بديل عن المستقيل سواء أكان محافظا أم نائبا للمحافظ خلال مدة أقصاها ثلاثين يوما من تاريخ وفقا لما أشارت له المادة (٧/ ثامنا- ٥) من القانون ، على أن تتم آلية اختيار المحافظ وفقا لما سبق الإشارة إليه من إجراءات.

الفصل الثاني

القائممقام ومدير الناحية

الفرع الاول - القائممقام

١ - انتخاب القائممقام:

أشارت المادة (٣٩) إلى القائممقام باعتباره أعلى موظف تنفيذي في القضاء ، ويشترط في المرشح لمنصب قائممقام ذات الشروط المطلوبة في المحافظ ونوابه ، أي الشروط العامة التي نصت عليها المادة (٥) من القانون ، إضافة إلى شرط المؤهل الجامعي ، ويتم انتخابه من قبل مجلس القضاء ، وفقا لما نصت عليه المادة (٨/ ثالثا) ، إذ ينتخب القائممقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس القضاء ، أما إذا لم يحصل أي من المرشحين لتلك النسبة من الأصوات ، أي على الأغلبية المطلوبة ، يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

٢ - أمر التعيين والدرجة الوظيفية :

يصدر الأمر الإداري بتعيين القائممقام من المحافظ ، ويكون بدرجة مدير عام ، وهو يخضع لتوجيهات ورقابة وإشراف المحافظ. وتعالغياب: التي يقضيها القائممقام في أداء أعماله خدمة فعلية لأغراض العلاوة والترفيح والتقاعد وفقا لأحكام المادة (٤٨) من القانون.

٣ - الغياب :

تكفلت المادة (٤٠) من القانون ببيان الحكم في حال غياب القائممقام وذلك على النحو التالي:
أ- على القائممقام إخطار المحافظ بغيابه قبل فترة مناسبة ليتسنى له تكليف من يقوم مقام القائممقام عند غيابه.

ب- يتولى المحافظ اختيار من يكلفه ليقوم مقام القائم مقام عند غيابه وهو عادة احد مدراء النواحي التابعة للقضاء.

٤ - صلاحيات القائم مقام

وللقائم مقام بصفته أعلى موظف إداري في القضاء اختصاصات وظيفية مثله مثل المحافظ وان قلت دائرة اختصاصه خاصة فيما يتعلق بالإشراف على الموظفين الإداريين وتعيين موظفي الدوائر الرسمية وتزويد الجهات الأعلى منه بتقارير ومقترحات حول القضاء الذي يرأسه أول بأول.

وعلى أية حال يمارس القائم مقام وفقا لأحكام المادة (٤١) الصلاحيات الآتية :

أولا: الاختصاص التنظيمي:

إذ يقع على عاتق التنفيذي: صلاحية تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس القضاء الموافقة للدستور والقوانين النافذة .

ثانيا - الاختصاص التنفيذي :

ويتمثل في :

أ- الإشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها ، ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد.

ب- تفتيش دوائر الدولة في القضاء وموظفيها إلا أن سلطة الإشراف التي يتمتع بها القائم مقام لا تمتد إلى جميع الموظفين في القضاء بل يستثنى من ذلك القضاة ومن بصفتهم ورجال القوات المسلحة وأساتذة الجامعات ومن يتمتع منهم بصفة إدارية سواء كان رئيس جامعة أو عميد كلية وبضمنهم رؤساء الأقسام العلمية .

ج- فرض العقوبات المقررة قانونا على المخالفين من تقدم على أن يتم ذلك بمصادقة مجلس القضاء.

د- والقائم مقام بصفته المسؤول الإداري الأول في القضاء فعليه تنفيذ مقررات مجلس القضاء المتفقة مع الدستور والقوانين النافذة ، ولكي يتمكن القائم مقام من اداء الواجبات المناطة به فلا

بد لرؤساء الدوائر الرسمية في المحافظة أن يبعثوا إليه بنسخ من مراسلاتهم والأوامر والمقررات التي يرسلونها إلى فروع دوائرهم في القضاء لغرض الإطلاع عليها ومتابعة تنفيذها فيما يخص القضاء، بعبارة أخرى أن يجعلوا القائم مقام على بينه من أعمالهم وإطلاعه على كل صغيرة وكبيرة كما نصت المادة (٤٢) من قانون المحافظات.

ثالثا - الاختصاص الضبطي:

- ١- للقائم مقام أن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء وتلك التي تحال إلى قاضي التحقيق المختص ، واشترط القانون أن يتم إعلام القائم مقام بنتيجة التحقيق .
- ٢- الحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم. وهذا يدخل بلا ريب ضمن الاختصاص الضبطي للإدارة المحلية، أي الحفاظ على النظام العام بكافة عناصره.
- ٣- وللقيام بالاختصاص المالي: طي ولغرض الحفاظ على النظام العام للقائم مقام أن يأمر بتشكيل المخافر والمفارز من الشرطة بصورة مؤقتة في القضاء للحفاظ على الأمن عند الحاجة .

رابعا - الاختصاص المالي :

- ١- يتمتع القائم مقام باختصاصات ماليه متمثلة بحماية ممتلكات الدولة والحفاظ على أملاكها وجباية الضرائب وكل ما يتعلق بأجور الخدمة العامة، أي الحفاظ على حقوق الدولة وصيانة أملاكها وتحصيل إيراداتها وفقا للقانون .
- ٢- إعداد مشروع الموازنة العامة المحلية للقضاء وإحالتها إلى مجلس القضاء.

الفرع الثاني - مدير الناحية

١ - انتخاب مدير الناحية:

أشارت المادة (٣٩) إلى مدير الناحية باعتباره أعلى موظف تنفيذي في الناحية ، ويشترط فيه المرشح لإدارة الناحية ذات الشروط المطلوبة في كل من المحافظ ونوابه والقائم مقام ، أي الشروط العامة التي أشارت لها المادة (٥) من القانون ، إضافة إلى شرط المؤهل الجامعي.

وينتخب مدير الناحية وفقا للإجراءات التي نصت عليها المادة (١٢ / ثالثا) من القانون ، إذ بعد أن يتأكد مجلس الناحية من استيفاء المرشحين للشروط المطلوبة يصار إلى التصويت عليهم ، وينتخب مديرا للناحية من يحصل على الأغلبية المطلقة من عدد أعضاء الناحية ، أما إذا لم يحصل أي من المرشحين على تلك النسبة من الأصوات ، يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات ، وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات.

٢ - أمر التعيين والدرجة الوظيفية:

يصدر المحافظ أمراً إدارياً بتعيين مدير الناحية، بدرجة معاون مدير عام، وهو يخضع في ممارسته لمهامه إلى توجيهات وإشراف المحافظ.

هذا الغياب: للمادة (٤٨) من القانون تعد المدة التي يقضيها مدير الناحية في أداء أعماله خدمة فعلية لأغراض العلاوة والترفيه والتقاعد .

٣ - الغياب :

تكفلت المادة (٤٠) من القانون ببيان أحوال وإحكام غياب مدير الناحية ، إذ اشترطت على مدير الناحية ابتداء إخطار القائم مقام بغيابه قبل مدة مناسبة ليقوم الأخير بتكليف من يخلفه عند الغياب ، كما حددت المادة ذاتها انه عند غياب مدير الناحية يكلف القائم مقام احد مدراء النواحي في القضاء ليقوم مقامه.

٤ - صلاحيات مدير الناحية

كما لا يمكن إغفال اختصاصات مدير الناحية الوظيفية باعتباره رئيس الوحدة الإدارية (الناحية) فما على المحافظ والقائم مقام من سلطات الإشراف والتفتيش بالنسبة للموظفين الحكوميين يتمتع بها مدير الناحية وما يستثنى منه المحافظ والقائم مقام يستثنى من دائرة اختصاص مدير الناحية كما أكد ذلك نص المادة (٤٣) من قانون المحافظات.

وعلى أية حال يمارس مدير الناحية الاختصاصات التالية:

أولاً - الاختصاص التنفيذي:

ويتمثل في :

١- الإشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى موظفيها.

٢- تفتيش الدوائر الرسمية في حدود الناحية وموظفيها .

ويرد على اختصاص مدير الناحية في هذا المجال ذات الاستثناءات التي وردت فيما يتعلق بالاختصاص التنفيذي للمحافظ والقائم مقام ، إذ يستثنى من رقابة وإشراف مدير الناحية كل من الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد.

أما بالنسبة للاختصاصات المالية فمدير الناحية هو الآخر مسؤول مسؤولية كاملة عن إدارة أملاك الدولة وعقاراتها وجباية الضرائب الخ بالإضافة إلى الإشراف على موظفي وزارة المالية ((مدير الناحية مسؤول عن حفظ حقوق الحكومة وأملاكها وتحصيل إيراداتها وعن سير الأعمال المالية في ناحيته وفق القوانين والأنظمة والتعليمات . وله الإشراف المباشر على دوائر وزارة المالية وموظفيها في ناحيته ليقنع من تأديتهم أعمالهم بصورة مرضية)).

ثانيا - الاختصاص الضبطي:

وأسلفنا أن الضبط الإداري وظيفة أساس تمارسها الإدارات مركزية كانت أم محلية، ومدير الناحية يمارس سلطات الضبط الإداري في حدود الناحية وله في سبيل ذلك:

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

٢- الحفاظ على الأمن والنظام في حدود الناحية .

ثالثا - الاختصاص المالي: ويتمثل في دور مدير الناحية في الحفاظ على حقوق الدولة وأموالها، وتحصيل إيراداتها وفقا للقانون.

الباب الثالث الموارد المالية

أشارت المادة (٤٤) من قانون المحافظات إلى الموارد المالية للمحافظة والتي تتكون مما يأتي:
أولاً: الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب.

وقد حددت المادة (١٢١) من دستور العراق المعايير الدستورية لتوزيع الإيرادات الاتحادية ، وجاء فيها " تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديا ، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها ، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها"

ومن ثم فمعايير توزيع الواردات الاتحادية هي :

١- عدالة الحصص.

٢- كفايتها للقيام بأعباء المحافظات ومسؤولياتها.

٣- موارد المحافظات.

٤- حاجات المحافظة.

٥- نسبة السكان في المحافظة.

ولابد من الإشارة إلى أن الميزانية المخصصة للمحافظة والواردة ضمن الموازنة الاتحادية تسلم وفقا للمادة (٥٢) من القانون إلى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الإستراتيجية منها.

ثانيا : الإيرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

إن أساس قيام الوحدات الإدارية المحلية هو تقديم الخدمات لجمهور المنتفعين فيها مقابل رسوم معينة ، وقد أضحت الإدارة اليوم تنشئ وتدير مرافق اقتصادية متنوعة ومشاريع استثمارية تسعى من خلالها إلى تحقيق بعض الواردات للخزينة العامة ، وكل ذلك لما يدخل ضمن موارد الوحدة الإدارية المحلية.

ثالثا : الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقا للدستور والقوانين الاتحادية النافذة .

من الموارد المالية الهامة ، والتي تساهم في تمويل الأنشطة المحلية مبالغ الرسوم والغرامات المحلية ، سواء تلك التي فرضتها القوانين الاتحادية أم الدستور، والتي يقع عبء استحصالها على عاتق الوحدة الإدارية المحلية .

رابعا: من الموارد المالية الأخرى التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.

ولم يحدد القانون فيما إذا كانت تلك التبرعات والهبات داخلية أم من الخارج ، ولم يحظر بعضها ويبيح البعض الآخر ، وترك الأمر للضوابط التي نصت عليها القوانين الاتحادية، علما إن الدستور لم يتطرق إلى مسألة الهبات والتبرعات لا من قريب ولا من بعيد.

خامسا : الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقا لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة ، فمن الإيرادات المحلية الأخرى تلك الأموال التي تستحصل من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة منقولة كانت أم عقارية.

ولغرض ضمان دقة الأمور المالية والمحاسبية فقد اشترط القانون شرطين هما:

الشرط الأول أشارت له المادة (٤٦) من القانون، حيث ألزمت إدارة المحافظة ومجلسها بإتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات.

الشرط الثاني أشارت له المادة (٤٧) من القانون، حيث أخضعت دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور.

الباب الرابع الأحكام الختامية

ونصت المادة (٤٥ / أولاً) من القانون على:

" أولاً: تؤلف هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وإداراتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات.
ثانياً: تجتمع الهيئة بدعوة من رئيسها كل ستين يوماً أو إذا دعت الضرورة لذلك.
ثالثاً: لرئيس الهيئة بدعوة من يرى ضرورة في حضور جلسات الهيئة ."

ومن باب الفائدة نقول انه قد أقر محافظو عشر محافظات النظام الداخلي للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات على وفق احكام المادة (٤٥) من القانون .
ويحتوي نظام الهيئة - الذي اقره المحافظون بعد نقاشات مستفيضة - على (١٥) مادة موزعة بين ستة فصول هي:

الفصل الأول وجاء تحت عنوان " التعاريف والمصطلحات" وجاء فيه تعريف المصطلحات الواردة في نظام الهيئة الذي يهدف إلى تنظيم الهيئة وتحديد الآليات والقواعد المنظمة لسير العمل فيها وبيان الاختصاصات للهيكل التنظيمية للهيئة لمنع التداخل والتعارض في أداء عملها إضافة إلى إبراز القواعد العامة للأساس القانوني للهيئة ودورها في التنسيق.

وجاء الفصل الثاني تحت عنوان " الهيكل التنظيمي" وأشار الى أن الهيئة تتكون من رئيس الهيئة وهو رئيس مجلس الوزراء ونائب رئيس الهيئة ويكون نائب رئيس الوزراء أو من يخوله وأعضاء الهيئة وهم محافظو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وورد في المادة (٤) من النظام ، أن مقرها يكون في بغداد ، ويكون لها مكتب تنسيق، والآخر يشكل من رئيس مكتب التنسيق ويكون وزير الدولة لشؤون المحافظات أو من يختاره رئيس الهيئة، وأعضاء مكتب التنسيق ويتم ترشيحهم من قبل السادة المحافظين وبمعدل عضو واحد عن كل محافظة وبدرجة لا تقل عن درجة معاون مدير عام.

وطبقا لنظام الهيئة فإن رئيسها يمارس إدارة شؤون وجلسات الهيئة والدعوة إلى عقد الاجتماعات ودعوة من يرى ضرورة حضوره لجلسات الهيئة والبت في مقترحات مكتب التنسيق وتوجيه الوزراء المعنيين في المسائل المتداخلة مع المحافظات وتسمية الناطق الرسمي باسم الهيئة وتحديد مكافآت للمنسقين.

وتناول الفصل الرابع من نظام الهيئة "مكتب التنسيق" وجاء في المادة (٨/أ) من النظام " يرأس مكتب التنسيق وزير الدولة لشؤون المحافظات أو من يكلفه رئيس الهيئة، ويقوم بحضور الاجتماعات وتهيئة جدول الأعمال وإعطاء تقرير نشاطات الهيئة وليس له حق التصويت" وورد في ثانيا من المادة ذاتها " يتم ترشيح أعضاء مكتب التنسيق من كل محافظة عضوا واحدا، حيث يقوم بمتابعة وتنفيذ توصيات اجتماعات الهيئة ويجري اختيار المنسق من ديوان المحافظة من المختصين في المجالات القانونية أو الإدارية أو المالية أو الاختصاصات ذات العلاقة".

بينما تناولت المادة (٩) من النظام تحديد الأعمال التي يتولاها مكتب التنسيق والمتضمنة إعداد جدول أعمال الهيئة وإعداد المحاضر والتقارير لكافة النشاطات، ومتابعة التوصيات ومقترحات الهيئة لغرض تنفيذها وإجراء البحوث والدراسات في مجال اختصاصات عمل الهيئة والعمل على التنسيق وتبادل المعلومات بين المحافظات إضافة إلى أية أعمال يخول بها رئيس الهيئة أعضاء مكتب التنسيق.

وتضمن الفصل الخامس اختصاصات وصلاحيات الهيئة وجاء فيها أن الهيئة تمارس التنسيق بين المحافظات والحكومة الاتحادية والنظر في شؤون المحافظات وإدارتها إضافة إلى معالجة المشكلات والمعوقات التي تواجه المحافظات وتشكيل اللجان المنبثقة عنها.

وحدد الفصل سير العمل في الهيئة وتحديد مواعيد اجتماعاتها وآلية إدارتها بحسب ما جاء في المادة العاشرة، حيث أن الهيئة تجتمع بناء على دعوة رئيسها وتكون اجتماعاتها دورية لكل ٦٠ يوما، وتكون الاجتماعات استثنائية بناء على طلب الرئيس أو ثلث أعضاء الهيئة وتقتصر المناقشة على المواضيع المحددة في الدعوة.

وأشارت المادة (١١) إلى أن يكتمل نظام الهيئة بحضور الأغلبية المطلقة ولا يجوز افتتاح الجلسة إلا باكتمال النصاب القانوني، وأوضحت الفقرة أولا من هذه المادة أن النصاب يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة (٩) تسعة أعضاء فما فوق وتتخذ قراراتها بالتصويت بالأغلبية البسيطة (٥ % + ١) من الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح صوت الجهة التي فيها رئيس الهيئة، ونصت الفقرة الثانية " يؤجل الرئيس الاجتماع لمدة ساعة عند عدم اكتمال النصاب" ويعد وجود النصاب لازما عند التصويت".

بينما جاء في ثانيا من المادة ذاتها " لا يجوز العودة إلى مناقشة الموضوعات التي حسم أمرها بالتصويت واتخذ قرار بشأنها ويستثنى من ذلك بعض الموضوعات التي استجرت بشأنها أسباب قانونية أو موضوعية تبرر ذلك".

وأشارت المادة (١٢) من هذا النظام إلى أن " يفتح الرئيس الجلسة ويختتم أعمالها كما له الحق أن يوجه بحذف أي كلام يصدر من أحد الأعضاء مخالفا للقانون".

وجاء في الفصل السادس الأحكام الختامية في المادة (١٣) على أسلوب تعديل النظام ، فالأخير يمكن أن يعدل بالأغلبية المطلقة اما المادة (١٤) فقد اوجبت على أعضاء الهيئة اللاتزام بأحكام الدستور والقوانين الاتحادية النافذة وبأحكام هذا النظام .

وتمارس الهيئة مهام أعمالها من تاريخ المصادقة على هذا النظام كما جاء في المادة (١٥) منه.

فهرست المحتويات

الصفحة	الموضوع
٣	المقدمة
٦	التمهيد
١٢	الباب الأول المجالس وإجراءات تكوينها
١٢	١ - مجلس المحافظة سلطة تشريعية
١٣	٢ - مجلس المحافظة سلطة رقابية
١٣	اولا - خضوع الادارات في المحافظة لرقابة مجلس المحافظة
١٥	ثانياً - يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب
١٨	١ - الرقابة القضائية على مجالس المحافظات
٢٠	٢ - رقابة الهيئات المستقلة لعمل مجالس المحافظات
٢٠	٣ - الرقابة الشعبية على مجالس المحافظات
٢٢	تكوين المجالس المحلية
٢٥	مدة الدورة الانتخابية للمجالس المحلية
٢٦	الفصل الأول - شروط العضوية وانتهاءها
٢٦	الفرع الأول - شروط العضوية
٣٣	الفرع الثاني - انتهاء العضوية
٣٣	١ - الطرق العادية لانتهاء العضوية
٣٤	٢ - الطرق الاستثنائية لانتهاء العضوية
٣٤	اولا - الاستقالة

٣٥	ثانيا - الإقالة
٣٧	الفصل الثاني - اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية
٣٧	الفرع الأول - اختصاصات مجلس المحافظة
٣٩	أولا - الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية
٤٢	ثانيا - الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات
٤٢	١- الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والأقاليم
٤٣	٢- الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات
٤٤	ثالثا - اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم
٤٦	١- الاختصاص الإداري:
٥١	٢- الاختصاص التشريعي
٥٥	موقف القضاء من الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات
٥٥	أولا - المحكمة الاتحادية العليا
٥٦	ثانيا - مجلس شورى الدولة
٥٩	٣- الاختصاص المالي
٥٩	٤- الاختصاص الرقابي
٦٢	الفرع الثاني - اختصاصات المجالس المحلية
٦٢	أولاً: اختصاصات مجلس القضاء
٦٢	أ- الاختصاصات الإدارية
٦٥	ب- الاختصاصات المالية
٦٥	ج - الاختصاصات الرقابية
٧٠	ثانياً: اختصاصات مجلس الناحية
٧٠	١- اختصاصات إدارية

٧٢	٢ - اختصاصات مالية
٧٤	٣ - اختصاصات رقابية
٧٥	الفرع الثالث - الحقوق والامتيازات
٨٠	حل المجالس المحلية
٨٠	أولا - أسباب الحل
٨١	ثانيا - الجهات التي يحق لها حل المجالس المحلية
٨٢	ثالثا - الاعتراض على قرار الحل
٨٥	الباب الثاني رؤساء الوحدات الإدارية
٨٩	الفصل الأول - المحافظ
٩٠	اختيار المحافظ
٩٢	أولا - نواب المحافظ
٩٣	ثانيا - معاونو المحافظ
٩٤	ثالثا - الهيئة الاستشارية
٩٧	اختصاصات المحافظ
٩٧	أولا - الاختصاصات المالية والتنظيمية للمحافظ
٩٩	ثانيا - الاختصاص الضبطي للمحافظ
١٠٠	ثالثا - الاختصاصات التنفيذية
١٠٢	رابعا - الاختصاصات البروتوكولية
١٠٣	التفويض في الاختصاص
١٠٣	أولا - نطاق التفويض
١٠٣	ثانيا - شروط التفويض

١٠٥	انتهاء خدمة المحافظ ونائبيه
١٠٨	الفصل الثاني - القائم مقام ومدير الناحية
١٠٨	الفرع الاول - القائم مقام
١٠٨	١ - انتخاب القائم مقام
١٠٨	٢ - أمر التعيين والدرجة الوظيفية
١٠٨	٣ - الغياب
١٠٩	٤ - صلاحيات القائم مقام
١١١	الفرع الثاني - مدير الناحية
١١١	١ - انتخاب مدير الناحية
١١١	٢ - امر التعيين والدرجة الوظيفية
١١١	٣ - الغياب
١١٢	٤ - صلاحيات مدير الناحية
١١٤	الباب الثالث الموارد المالية
١١٦	الباب الرابع الأحكام الختامية