العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ في ضوء الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل(مستل)

Relation of Governorate council to the Governor through Iraqi constitution in force-2005 and Governorate law not organized in the Territory No(21)-2008(Amended)

أ.د. أحمد خورشيد حميدي
أستاذ القانون الإداري
جامعة كركوك/كلية القانون

ضياء عباس علي
جامعة كركوك/كلية القانون

المقـــدمـــة

أولاً: مدخل تعريفي بموضوع البحث

إن الدول التي تأخذ باللامركزية الإدارية وتتبنى نظام الإدارة المحلية تتجه إلى أن يكون لها نظام إداري خاص ينسجم مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتي تمثل في مجموعها بيئة الإدارة المحلية، وإن نجاح ذلك يتوقف على تحقيق التعاون والانسجام فيما بين القائمين على الإدارة المحلية أنفسهم من جهة وبينهم وبين السلطة المركزية من جهة أخرى، وبعكسه ستكون النتائج وخيمة ليس على الدولة وجهازها الإداري فحسب وإنما تنعكس على المصلحة العامة للمجتمع بأسره.

إن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد قسما الإدارة المحلية إلى مستويين وهما مجلس المحافظة الذي يمثل السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، والمحافظ الذي يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، فالواقع العملي يفرض أن يكون بينهما نوع من العلاقة من أجل الدفع بالوحدة المحلية إلى الواقع الأفضل والارتقاء بمستوى الأجهزة المحلية العاملة في المحافظة.

أهمية البحث

تكمن أهمية العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ لما له من دور في إزالة الاختلافات والتناقضات، والتكامل للتجانس في تحقيق الأهداف المشتركة، و سد ما يحدث من نقص أو قصور في الوحدة المحلية من جميع النواحي الفنية والإدارية والمالية وغيرها

أسباب اختيار البحث

إن من أهم الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع هي:-

١- ندرة الدراسات القانونية المتخصصة التي تتناول علاقة مجلس المحافظة بالمحافظ.

٢- عدم وضوح بعض ملامح العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ ووجود تداخل فيما بينهما في ممارسة بعض الاختصاصات على مستوى المحافظة.

٣- بيان المجالات التي تتطلب التعاون والتكامل بين مجلس المحافظة والمحافظ وكيفية ممارسة الرقابة المتبادلة فيما بينهما.

منهجية البحث

اعتمدنا في إعداد هذا البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية التي تنظم هذا الموضوع كالدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون

المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مع تحليل موقف الفقه في هذا المجال.

هيكلية البحث

اقتضت دراسة هذا الموضوع تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث وعلى النحو الآتي:-

المبحث الأول:- التعاون بين مجلس المحافظة والمحافظ

المبحث الثاني:- التكامل بين مجلس المحافظة والمحافظ

المبحث الثالث:- الرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ

الخاتمة: وتشمل أهم النتائج التي توصلنا إليها والتوصيات التي نقترحها.

المبحث الأول

التعاون بين مجلس المحافظة والمحافظ

سبق وأن قلنا إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد حدد اختصاص مجلس المحافظة والمحافظ كل على حده ولم يتضمن القانون المذكور أوجه التعاون بينهما وقد يكون لذلك ما يبرره، إذ أن لكل منهما استقلاليته وذاتيته وشخصيته المعنوية على الرغم من أن البعض يذهب إلى أنه في نظام الإدارة المحلية تمنح الشخصية للوحدة الإدارية وليس للمجالس التي لا تعدو أن تكون أداة الوحدة الإدارية في التعبير عن إرادتها وتنوب عنها في ممارسة تصرفاتها[١]، وقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن(لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري...)[٢]، ولم ينص في هذه المادة على من يعبر عن

(١) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص٢٥.

(٢) المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الشخص المعنوي فمجرد النص على أن يمثل المحافظ المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل[١]، لا يرقى إلى مستوى التعبير عن إرادة المحافظة كوحدة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وفقاً للقانون المدني الذي ألزم بأن يكون لكل شخص معنوي ممثل يعبر عن إرادته[٢]، لذلك بات من الضروري على المشرع النص على مدى تمتع المحافظ بالشخصية المعنوية بصورة صريحة كما هو عليه الحال بالنسبة لمجلس المحافظة[٣].

وعلى الرغم من ذلك فإنه بالنظر إلى وجود جهتان يعملان في وحدة محلية واحدة فإن أوجه التعاون أمر قد يكون تنظيمياً لتنظيم عمل أجهزة الحكومة المحلية العاملة في الوحدة المحلية، وقد يكون في شأن التنسيق في هذا المجال ؛ لأن المجلس لديه من المعلومات والاطلاع الكافي الذي يؤهله في القيام بذلك الدور وإن على المحافظات مراعاة عدم التعرض مع الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية[٤].

إن أوجه التعاون من الناحية التنظيمية تتمثل في إزالة الاختلاف والتناقض الذي يمكن أن يظهر في موضوع ما يدخل في اختصاص كل من مجلس المحافظة والمحافظ، أو تنازع إدارات كل من الجهتين حول موضوع معين يتعلق بأمر داخلي

(١) المادة (٣١/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة(١/٤٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٣) تم النص على تمتع مجالس المحافظات بالشخصية المعنوية في المادة (٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والتي نصت على (تلغى المادة (٢) من القانون ويحل محلها ما يأتي: ثانياً: تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله).

(٤) عماد الجنابي، ومحسن جبر، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الطبعة الأُولى، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي، من دون مكان طبع، ٢٠٠٨.

يخص المجلس أو المحافظ أو الأجهزة المحلية الأُخرى في المحافظة، حيث يؤدي التعاون إلى تحديد الجهة المختصة أو الإدارة المعنية، وبذلك يمكن الوصول إلى نقطة التعارض فيما بينهما(١).

فعلى سبيل المثال من المسائل الخلافية في مجال تنظيم عمل أجهزة الحكومة المحلية والتي تنشأ بين مجلس المحافظة والمحافظ إلزام كل منهما الدوائر الفرعية للوزارات الاتحادية في المحافظة بإطلاعها على ملاكها وإعلامها بتعيينات الموظفين في هذه الدوائر وعدم مباشرتهم إلا بعد الحصول على موافقة لجنة التعيينات في مجلس المحافظة و مكتب المحافظ مع إدعاء كل جهة بأن ذلك من صلاحياتها.

أما أوجه التعاون من حيث التنسيق فتتمثل فيما تنهض به المحافظات من اختصاصات في مجال الإشراف على الأجهزة المحلية في المحافظة والتنسيق في المجالات التي أوجب القانون التنسيق فيها بما يضمن العمل المشترك والمتزامن والمتناسق والأفكار والمقترحات بين مجلس المحافظة والمحافظ بكل ما من شأنه رفع واقع المحافظة كما يهتم بتحديد المسؤوليات وإقامة علاقات من أجل تحقيق هدف محدد بفاعلية وكفاية.

كما إن المحافظ ورئيس مجلس المحافظة يمثلان المحافظة في عضوية الهيئة العامة للتنسيق بين المحافظات المشكلة بموجب المادة (٤٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل(٢).

أما وسائل تحقيق التعاون بين مجلس المحافظة والمحافظ فيمكن إدراجها فيما يأتي:

(١) د.حسني درويش عبد الحميد، والمحامية فاتن محمد كمال، نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين، ط ١، بدون مكان طبع، ٢٠٠٨، ، ص ٢٠٨.

(٢) عدلت هذه المادة بموجب المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

أولاً: عقد اللقاءات بين المختصين في المجلس والمختصين التابعين لمكتب المحافظ، للتنسيق في المواقف المشتركة وكان الأولى بالمشرع في هذا الشأن النص على حق المحافظ في حضور جلسات مجلس المحافظة وخصوصاً في الأُمور التي لها تأثير مباشر على واقع المحافظة، وعدم اقتصارها على الدعوة من قبل المجلس حتى يكتمل بذلك أوجه التعاون بينهما.

ثانياً: مشاركة مجلس المحافظة في الأنشطة التي تتولاها المحافظة في المجالات التي تدخل في اختصاصها ودعمها والعمل على إنجاحها.

ثالثاً: تبادل المعلومات والبيانات بين المجلس والمحافظ باعتبار أن كل منهما يعمل من أجل هدف مشترك وهو مصلحة الحكومة المحلية في إطار السياسة العامة للدولة.

وللتعاون بين مجلس المحافظة والمحافظ انعكاسات إيجابية على تقدم المحافظة وعلى كافة الأصعدة، ويخلق نوعاً من التوازن بينهما، وحتى لا يطغى أحدهما على الآخر لابد من وجود أحكام قانونية تنظم هذه العلاقة[١]، فعلى سبيل المثال من أهم مظاهر التعاون بين مجلس المحافظة والمحافظ ما يأتي:

١- رسم وتنفيذ السياسة العامة في المحافظة يتم بالتعاون بين مجلس المحافظة والمحافظ[٢].

٢- يتولى مجلس المحافظة المصادقة على تعيين رؤساء الدوائر والمدراء العامين وأصحاب المناصب العليا في المحافظة الذين يرشحهم المحافظ[١].

---

(١) د. ضياء عبدالله الجابر، التأصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق، بحث مقدم إلى كلية القانون/ جامعة كربلاء، منشور في مجلة كربلاء العلمية، المجلد السادس، العدد الثالث/ إنساني،٢٠٠٨، ص ١٠٨-١٠٩.

(٢) المادتين (٧/رابعاً) و(٣١/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣- يتولى مجلس المحافظة المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ[٢].

المبحث الثاني

التكامل بين مجلس المحافظة والمحافظ

لقد أسند الدستور الجانب التنفيذي للمحافظة إلى المحافظ الذي يتم انتخابه من قبل مجلس المحافظة ويمارس صلاحياته المخول بها من قبل المجلس[٣]، وبذلك أصبح هناك تكامل بين أطراف الإدارة المحلية وأصبحت جميعها منتخبة، سواء تمثلت بمجلس المحافظة الذي يمارس المهام التقريرية أم بالمحافظ الذي يمارس المهام التنفيذية.

وإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي صدر استناداً إلى الدستور لتنظيم اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم، لم يتناول أوجه التكامل بين مجالس المحافظات والمحافظين في مجال ممارسة الاختصاصات لكل منهما بصورة صريحة، وقد يكون لذلك ما يبرره واقعاً وقانوناً كما هو عليه الحال في موضوع التعاون بينهما ولكن يمكن فهم ذلك من روح بعض المواد القانونية الواردة فيه ؛ لأن كل من مجلس المحافظة والمحافظ يمارسان اختصاصات الإدارة المحلية بصورة تكاملية، حيث يتولى المجلس أعمال المداولة والتقرير أما المحافظ فيتولى تنفيذ قرارات مجلس المحافظة، وهذا ما أكدته المادة (٣١) من قانون

(١) المادة (٧/تاسعاً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة (٧/حادي عشرً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) المادة (١٢٢/ثالثاً) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، التي حددت صلاحيات المحافظ والتي من بينها ما جاء في الفقرة (ثانياً) منها وهي (تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة).

ومن ناحية أُخرى إن اللامركزية مكملة للمركزية الإدارية فلا يمكن وجود لا مركزية بدون وجود مركزية إدارية[١]، ومع ذلك فإن طبيعة عمل وظروف المحافظات غير المنتظمة في إقليم تحتم هذا التكامل، ويقصد بالتكامل امتزاج أداء الأجهزة المعنية فيما تنهض به وتفاعلها فيما بينها، وما يتمخض عن ذلك من نتائج إيجابية على صعيد إنجاح السياسة العامة للدولة وتحقيق نتائجها المطلوبة في تطوير وتنمية المرافق المحلية وتقديم خدماتها بصورة أفضل[٢].

والتكامل داخل الحكومة المحلية بات أمراً ملحاً على نحو يمكنه من الوفاء بالتزاماتها تجاه سكان الوحدة المحلية الذين انتخبوا أعضاء المجلس والذين بدورهم انتخبوا المحافظ وكان هدفهم من ذلك الحصول على امتيازات أكبر من الارتباط مباشرةً بالمركز.

إن الوقوف على التكامل بين مهام مجلس المحافظة والمحافظ في مجال تنظيم عمل أجهزة الحكومة المحلية يتطلب دراسة أهمية هذا التكامل ونطاقه وآلياته والآثار التي ترتبها لذا سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب نخصص المطلب الأول لدراسة أهمية التكامل ونتناول في المطلب الثاني نطاق التكامل أما المطلب الثالث فسنتناول فيه آليات التكامل وآثاره.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ . ، ص ٨٨.

(٢) حسني درويش عبد الحميد، وفاتن محمد كمال، مصدر سابق، ص ٢١٠.

المطلب الأول

أهميـــــة التكامـــل

لا شك أن للتكامل ما بين مجلس المحافظة والمحافظ أهمية بالغة من ناحية سلامة الأداء وتحقيق الأهداف المخطط لها والتي تسعى الإدارة المحلية إلى تحقيقها، كما يحول التكامل دون تكرار عمليات من طبيعة واحدة أو التغاضي عن بعض الأعمال التي تنطوي على ازدواجية لا مبرر منها، وهذا يعود بالفائدة للحكومة المحلية في تحقيق الوفر المادي وعدم اتخاذ إجراءات لا داعي منها وإيجاد تنظيم إداري يقوم بتوزيع الأعمال والأنشطة بشكل عملي وإيجاد تنسيق واضح بين الأعمال(١).

إن المهمة الأساسية للحكومة المحلية هي النهوض بواقع الوحدة المحلية وتحقيق الأهداف التي تعمل من أجلها، إلا أن هذه الأهداف لا تتحقق ما لم تكن هناك توافق وتضافر للجهود بين الجهات المكونة لها والمتمثلة بمجلس المحافظة والمحافظ إذ أن هذا التكامل من باب أولى يعد أمراً واجباً(٢).

وما تجدر الإشارة إليه أن التكامل يبرز بصورة أكبر في وقت الأزمات وفي حالة تعرض الوحدة المحلية إلى ظروف غير طبيعة سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو أمنية ...الخ، بحيث تستوجب التكامل من اجل التخفيف من آثارها.

وقد أحس المشرع بضرورة ذلك في ظل الظروف الأمنية الصعبة التي يمر بها البلد فقد عمد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على إيجاد تعاون

(١) نعيم إبراهيم الظاهر، أساسيات الأعمال ومبادئها، ط ١، عالم الكتاب الحديث، عمان، ٢٠١٠، ص ٢٠٥.

(٢) د. محسن العبودي، دور الشرطة وأجهزتها في إدارة الأزمات، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ١١٨.

أمني متكامل على المستوى المحلي، وجعل المحافظ حلقة وصل بين مجلس المحافظة والدوائر الأمنية بخصوص صيانة الأمن واستتبابه[١].

المطلب الثاني

نطـــــاق التكامـــل

إن التكامل الذي نحن بصدده لا يكون بصورة تلقائية، بل يتم في إطار خطة موضوعة مسبقاً من قبل المجلس والإدارات المختصة في المحافظة، حتى يؤتي نتائجه في التطبيق على أرض الواقـــع[٢]، وبالأصل إن التكامل صورة من صـــور التعاون لتحقيق الأهداف المشتركة بشكل مثالي، ويكون التكامل في المجالات التي تستلزم التعاون المشترك كما في المجال الأمني أو الخدمي، ويخضع لتقدير المعنيين في مجلس المحافظة أو المحافظ بحسب الظروف والأحوال.

ولابد من الإشارة هنا إلى أن صنع السياسة العامة على المستوى المحلي يشارك فيها المحافظ مع مجلس المحافظة من خلال تقديم الاقتراحات لغرض إصدار سياسة عامة بها تخص أجهزة الحكومة المحلية ضمن المحافظة والمواطنين من أبنائها[٣].

ومن صور التكامل بين مجلس المحافظة والمحافظ التكامل الوظيفي الذي يصب في مصلحة تنفيذ السياسة العامة في الدولة في مجال التنمية المحلية والذي يتم من خلال تقدير احتياجات الأجهزة المحلية في المحافظة واحتياجات المجتمع المحلي من الخدمات عن طريق إعداد قائمة من الاحتياجات معدة وفق أولويات على مستوى الوحدة الإدارية يتولى مجلس المحافظة المصادقة عليها لكي يتولى المحافظ تنفيذها.

(١) المادة (٧/عاشراً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٢) حسني درويش عبد الحميد، وفاتن محمد كمال، مصدر سابق، ص ٢١١.
(٣) علي عبدالرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق،الطبعة الأُولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ، ص ٩٥.

المطلب الثالث

آليات التكامل وآثاره

يتطلب إنجاح كل مهمة لوجود آليات تمكن من القيام به وتقوم آليات التكامل على أساس تهيئة الظروف المناسبة لكي يحقق الغاية المرجوة منه، ويأتي في مقدمة هذه الآليات الاتصال لتهيئة المعلومات اللازمة والضرورية لاتخاذ أي قرارات تحقق مجموعة من الأهداف المشتركة، وكذلك تبادل المعلومات بصورة تمكن من الاستفادة منها.

ومن آليات التكامل أيضاً التنسيق بين مجلس المحافظة والمحافظ في إطار ما يسعى التكامل إلى تحقيقه بما يصب في مصلحة المحافظة و يحقق المصلحة العامة للدولة، لأن التنظيم الإداري يتطلب مراعاة تحقيق تناسق بين الوظائف والوحدات لتحقيق الأهداف العامة(١).

أما آثار التكامل فإن له نتائج مهمة في تعظيم أداء مجالس المحافظات والمحافظين وإعطائهم دور في التدخل في عمل الأجهزة المحلية ودفعها نحو الأفضل، وتحديد مسار التنمية وأولويات المحافظة بناءً على المعلومات والمعطيات القائمة على أساس الحاجة الفعلية لأبناء المحافظة(٢)، وتحقيق الأهداف المرسومة في إطار منظومة متكاملة ليس على المستوى المحلي فحسب بل على مستوى الدولة ككل.

المبحث الثالث

الرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ

نص الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على أن انتخاب المحافظ يكون من قبل

(١) خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، منشورات ذات السلاسل، الكويت،١٩٨٩،ص ١٥٣.

(٢) د. حنان محمد القيسي: الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨،بغداد،٢٠١١.، ص ٦٩.

مجلس المحافظة[١]، وبعد ذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لينص على أن مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة[٢].

وبما إن المحافظ يمثل الجانب التنفيذي في المحافظة ويقوم بممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس لذا فهو ملزم بتنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة، ولكن هذه القرارات يجب أن لا تتعارض مع الدستور والقوانين النافذة[٣]، وقد أوجد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ نوعاً من الرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ولتسليط الضوء أكثر على ذلك فسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول رقابة مجلس المحافظة على المحافظ أما المطلب الثاني فسنتناول فيه رقابة المحافظ على مجلس المحافظة.

المطلب الأول

رقابة مجلس المحافظة على المحافظ

لقد خص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مجلس المحافظة بالرقابة على المحافظ في مجالات عدة:

أولاً: انتخاب المحافظ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ويكون اختيار المحافظ من داخل المجلس أو خارجه[٤]، شرط أن تتوفر فيه شروط العضوية المنصوص عليها في القانون وأن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية أو ما يعادلها[٥].

(١) المادة (١٢٢/ثالثاً) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
(٢) المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٣) المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٤) المادة (٢٦/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٥) المادة (٢٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وحسناً فعل المشرع عندما منح مجلس المحافظة حق اختيار المحافظ وإعطاءه حرية الاختيار من داخل المجلس أو خارجه وبذلك يستطيع المجلس اختيار شخصية كفوءة قادرة على إدارة الجهاز التنفيذي للمحافظة على أكمل وجه حتى وإن كان من خارج المجلس

ومهما يكن فإن لاختيار المحافظ من قبل المجلس فيه محاسن كثيرة ينعكس بالفائدة للمحافظة، لأن تعيين المحافظ من قبل الحكومة المركزية يضعف رقابة مجلس المحافظة عليه ويخلق الازدواجية في تقرير الشؤون المحلية[١].

وبعد انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة فإنه لا يستطيع أن يباشر مهامه إلا بعد صدور مرسوم جمهوري بتعيينه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الانتخاب، ويعتبر المرسوم الجمهوري في هذه الحالة كاشفاً وليس منشأً لمنصب المحافظ.

ولكن السؤال الذي يثور هنا ماذا لو امتنع مجلس الرئاسة من إصدار المرسوم الجمهوري فهل يستطيع المحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه؟

لقد أجاب عن هذا السؤال فتوى مجلس شورى الدولة المرقمة (٢٠٠٩/٧٦) في ٢٠٠٩/٩/١٣ والتي جاءت فيها(لا يجوز للمحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه)[٢] ونفهم من ذلك أن مجلس الرئاسة ملزم بإصدار المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة وإن امتناعه عن الإصدار يجب أن يكون مستنداً إلى أسباب قانونية معقولة، وأن المحافظ لا يستطيع أن يباشر مهام عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري وإن كان قد تم انتخابه من قبل مجلس المحافظة.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد،ط١، دار الفكر العربي، ١٩٨٠، ص ١٤.

(٢) منشور في الانترنيت على الرابط: http://www.moj.gov.iq/shora

ثانياً: إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في المجلس بناءاً على طلب ثلث الأعضاء في المجلس بعد استجوابه إذا تحققت أحد الأسباب التي أوردتها المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وأوجب المشرع قبل إصدار قرار الإقالة (استجواب المحافظ ...) استناداً إلى المادة (٧/ثامناً/١) من القانون والاستجواب إجراء جوهري يتكون من شقين، الأول جمع أدلة الإثبات ضد المتهم والثاني جمع ما يثبت دفع التهمة عن المتهم، وهو يهدف إلى الوصول إلى الحقيقة[١].

ويلاحظ أن في استجواب المحافظ مباشرة فيه إجحاف بحقه فكان الأولى أن يتضمن النص توجيه السؤال أولاً ومن ثم إذا لم تحصل القناعة بإجابات العضو يصار إلى الاستجواب لخطورة هذا الإجراء ويشترط لإجراء الاستجواب وإقالة المحافظ ما يلي:

١- طلب يقدم من ثلث أعضاء المجلس.
٢- الاستماع إلى أجوبة المستجوب.
٣- عرض نتائج الاستجواب للتصويت عليها من قبل المجلس.
٤- في حال عدم حصول قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب، تعد جلسة ثانية لغرض التصويت على الإقالة بموافقة الأغلبية المطلقة.

كما يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه أحد شروط العضوية المنصوص عليها في المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم استناداً إلى المادة (٧/ثامناً/٣) ويبدو إن المشرع العراقي قد وقع في تناقض بين نصوص القانون عند إيراده لهذا النص ؛ لأن في فقدان أحد شروط العضوية يكون المحافظ مقالً بقوة القانون من غير تدخل من مجلس المحافظة وفي الوقت نفسه تتطلب إقالته قرار يصدر

(١) الأستاذ عبد الأمير العكيلي و د. سليم إبراهيم حربة، شرح قانون أُصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول، من دون ناشر، من دون سنة طبع، ص ١٥٦-١٥٧.

بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس فهناك شتان بين النصين يستحيل التوفيق بينها[١].

ويستطيع المحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها للطعن[٢].

وحسناً فعل المشرع عندما جعل الطعن بقرار الإحالة أمام محكمة القضاء الإداري لأن في إسنادها إلى المحكمة الاتحادية العليا كما كان عليها الأمر سابقاً اصطدام بالمادة (٩٣) من الدستور وإضافة اختصاص إلى الاختصاصات الحصرية للمحكمة الاتحادية العليا ، ولكن القانون لم يبين هل أن قرار محكمة القضاء الإداري بنتيجة الطعن تكون باتة أم يجوز الطعن بها أمام هيئة قضائية أُخرى.

ويستمر المحافظ المقال بتصريف شؤون المحافظة اليومية لحين بت محكمة القضاء الإداري في الطعن وتبلغه به، وفقاً لفتوى صادرة من مجلس شورى الدولة يجب على المحافظ في هذه الحالة(عدم اتخاذ قرارات مهمة ترتب التزامات على الوحدة الإدارية كإبرام العقود أو تنفيذ مشاريع جديدة أو تغييرات جوهرية)[٣].

ولابد من الإشارة هنا إلى أن المحافظ المقال لا يستطيع أن يعود إلى عضويته في مجلس المحافظة إذا سبق وأن كان عضواً فيها ؛ لأن انتخاب المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة يلزم عليه تقديم استقالته لحظة انتخابه وهذا ما يتطلبه مبدأ

---

(١) محمد هدام العامري الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي(دراسة مقارنة)،رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل،٢٠١٢، ص ٨٧.

(٢) المادة (٧/ثامناً/٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، عدلت هذه المادة بموجب المادة (٢) من قانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ للقانون المذكور.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة، العدد (٢٠٠٩/٧٦) في ٢٠٠٩/٩/١٣.منشور في الانترنت على الرابط : http://www.moj.gov.iq/shora

الفصل بين السلطات، إضافة إلى ذلك فإن أسباب إقالة المحافظ هي نفس أسباب إقالة أحد أعضاء مجلس المحافظة لذلك فإن إقالة المحافظ لهذه الأسباب تحول دون إمكانية عودته إلى عضوية المجلس.

ثالثاً: المصادقة على الأعمال التي يقوم بها المحافظ.

إن معظم الصلاحيات التي يمارسها المحافظ تتطلب مصادقة مجلس المحافظة كالمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إلى المجلس من قبل المحافظ الذي يقوم بإعداده ورفعه إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليه وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على أن تراعى المعايير الدستورية[١]، لمركز المحافظة والقضاء والناحية كالموارد المالية المحلية للمحافظة وعدد السكان وحجم الأضرار التي لحقت بها.

كذلك يمتلك مجلس المحافظة المصادقة على قرار المحافظ باستحداث الجامعات والكليات والمعاهد بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ويكون ذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس[٢].

ويرى البعض أن إناطة استحداث الجامعات والكليات والمعاهد إلى المحافظ يمثل اعتداء على اختصاص جهة أُخرى ويتعارض مع أحكام قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والذي جاء فيه(يتولى الوزارة الاختصاصات الآتية ...فتح كلية أو التوصية بفتح جامعة)[٣]، كما إن ذلك يتطلب إصدار قانون من قبل مجلس النواب بعد

(١) المادة (٧/رابعاً/٢) و (٣١/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة (٣١/سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨المعدل.

(٣) المادة (٤/٢/أ/رابعاً) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل.

رفع توصية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي من قبل مجلس الوزراء بعد اقتناعه بها إلى مجلس النواب، وهذا يعني إن مصادقة مجلس المحافظة لا يضفي الشرعية على قرار المحافظ في هذا الخصوص لأن ذلك لا يكون إلا بقانون.

لمجلس المحافظة أيضاً الموافقة على خطة الملاك التي تمكن المحافظ من إصدار أوامر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون بعد ترشيحهم من الدوائر المختصة، وكذلك وضع الضوابط التي يستطيع المحافظ من خلالها تثبيت الموظفين المحليين ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي عدا أصحاب المناصب العليا[١].

كما يقوم مجلس المحافظة بالمصادقة وبالأغلبية البسيطة[٢]، على اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة[٣]، وفي إعطاء المحافظ هذه الصلاحية مخالفة لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة١٩٩١ الذي لم يخول إلا الوزير في فرض عقوبة (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب) على الموظف الذي يشغل درجة مدير عام فما فوق[٤]، لأن سلطته تقف عند حد فرض عقوبات (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام والتوبيخ) على الموظفين في المحافظة كونه رئيس الدائرة بحسب ما نص عليه القانون

(١) المادة (٣١/٧/١-٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨المعدل.

(٢) الأغلبية البسيطة بموجب نص المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل (تتحقق بأكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب) ، وقد عدلت هذه المادة بموجب المادة(١) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ للقانون المذكور.

(٣) المادة (٣١/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨المعدل.

(٤) المادة (٢١/ أولاً)من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

وإن ذلك لا يحتاج إلى مصادقة مجلس المحافظة[١].

ويتولى مجلس المحافظة المصادقة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على استحداث مراكز الشرطة من قبل المحافظ وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية[٢]، ولا تقتصر ذلك على مركز المحافظة وإنما على الأقضية والنواحي ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، وكذلك المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية[٣].

وحسناً فعل المشرع في إعطائه الملف الأمني في المحافظة للمحافظ وإلزامه إياه بعرض الخطط الأمنية لمجلس المحافظة لأن ذلك يؤدي إلى حصول توافق في وضع الخطط في مجال الأمن دون انفراد جهة في مباشرتها.

رابعاً: يقدم طلب استقالة المحافظ إلى مجلس المحافظة. لما كان تولي المحافظ للمنصب يتم بصورة اختيارية فهو من يتقدم للترشيح بمحض إرادته، فإنه لا يوجد ما يلزمه بالاستمرار فيها عند رغبته في تركه، ومن ثم يحق له تقديم استقالته وهذا ما يتفق مع مبدأ حرية العمل[٤].

وما يهمنا في هذا المجال أن استقالة المحافظ تقدم إلى مجلس المحافظة وهذا ما أكده نص المادة (٣٧/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)

(١) المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
(٢) المادة (٣١/تاسعاً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٣) المادة (٧/عاشراً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٤) د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، ط٤، مطبعة الصادر، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٨٠ ، وكذلك د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، دراسة تشريعية مقارنة، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٥٤.

لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي جاء فيه (للمحافظ ونائبيه ورؤساء الوحدات الإدارية تقديم استقالتهم إلى المجالس التي انتخبتهم وتعد مقبولة من تاريخ تقديمها).

ويبدو من نص المادة أعلاه انه اشترط القانون أن تكون الاستقالة مكتوبة ومعنى ذلك أن المشرع تناول الاستقالة الصريحة ولم يتطرق إلى الاستقالة الضمنية، فمن الممكن أن المحافظ يترك العمل أو المنصب بدون تقديم طلب صريح يعبر فيه عن رغبته في ذلك أو ينقطع عن ممارسة مهامه، والقاعدة العامة هو اعتبار الموظف مستقيلاً حكماً إذا تغيب عن وظيفته مدة تزيد عن عشرة أيام ولم يبد معذرة مشروعة[١] ، لكن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم يبين بصراحة ما هو الإجراء الذي يتخذ بحق المحافظ في الحالة سالفة الذكر وهذا يبعث على الاعتقاد بأنه ترك ذلك لقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، باعتباره القانون المختص بذلك، ولكن مجالس المحافظات تلجأ في مثل هذه الأحوال إلى أحكام الإقالة لإنهاء ولاية المحافظ دون ملاحظة أن هناك فرق كبير ما بين الاستقالة والإقالة[٢].

ونشير هنا إلى أنه في حالة عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر تتم إحالته إلى التقاعد وعلى المجلس انتخاب محافظ جديد وبنفس آلية الانتخاب المذكورة في المادة (٧/٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ويقوم النائب الأول بمهامه لحين انتخاب المحافظ الجديد[٣].

وقد عدَّ القانون الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها إلى المجلس وهذا ما يؤدي

(١) المادة (٣٧/ثانياً وثالثاً) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
(٢) د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ١٥٦.
(٣) المادة (٢٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

إلى حدوث فراغ إداري للفترة ما بين تقديم الاستقالة وعرضها على المجلس[١] ، وكان الأحرى بالمشرع أن يعد الاستقالة مقبولة بعد عرضها على المجلس لا بمجرد تقديمها إليه، فضلاً عن أن القانون لم ينظم هذه الحالة كما هو عليه الحال في موضوع الإقالة حيث ألزم المحافظ أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة اليومية لحين البت في اعتراضه على قرار الإقالة[٢]، وكذلك الاستمرار في تصريف الأُمور اليومية لحين انتخاب من يخلفه من قبل المجلس الجديد في حالة انتهاء مدة الدورة الانتخابية[٣]، وهذا يعتبر نقصاً في التشريع يتطلب معالجته من قبل المشرع لأن المحافظ يفقد صفته الوظيفية بعد تقديمه الاستقالة وبالتالي يمتنع عليه القيام بأي عمل يتعلق بالوظيفة.

ومن التطبيقات العملية لاستقالة المحافظين استقالة محافظ كركوك بعد تصويت أعضاء مجلس المحافظة والبالغ عددهم (٣٠) عضواً بالإيجاب بقبول استقالته نتيجة تمسكه بهذه الاستقالة[٤].

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحافظ أو نوابه لا يجوز لهم العودة إلى عضوية المجلس بعد تقديم استقالتهم وهذا ما أشار إليه فتوى صادرة من مجلس شورى الدولة جاء فيها (...إذا استقال المحافظ أو نائبه المنتخب من داخل المجلس من منصبه فلا

(١) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨ ، ص ١٤٩.
(٢) المادة (٧/ثامناً/٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٣) المادة (٣٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٤) منشور في شبكة الانترنت على الرابط: www.alnajafnews.net
نقلاً عن د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، مصدر سابق،ص١٦٠.

يحق له العودة كعضو في المجلس...)[١]، وهذه نتيجة طبيعية لأن المحافظ ونوابه في حالة ترشيحهم للمنصب يجب عليهم تقديم استقالتهم من المجلس لأنه لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وأي عمل أخر[٢].

المطلب الثاني

رقابة المحافظ على مجلس المحافظة

يمارس المحافظ نوعين من الرقابة على مجلس المحافظة تتمثل الأولى في الرقابة على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة أما الثانية فهو اقتراح حل مجلس المحافظة وسنتناول بيان ذلك في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول: الرقابة على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة

يملك المحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة وقد حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (٣١/أحد عشر-١) الأحوال التي يجوز للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي حيث نصت على أنه (للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية:

أ- إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين الاتحادية.

ب-إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

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

---

(١) فتوى مجلس شورى الدولة بقراره المرقم (٢٠٠٩/٧٦) في ٢٠٠٩/٩/١٣ ، قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨،دار الكتب والوثائق،بغداد،٢٠١٠. ، ص ٨٩.

(٢) المصدر نفسه .

بعد ذلك يقوم المحافظ بإعادة القرار الذي اعترض عليه إلى مجلس المحافظة خلال مدة أقصاه (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به، مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته[١].

وهنا يقوم مجلس المحافظة بتعديل قراره أما إذا أصر المجلس على القرار الذي اتخذه أو عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه في هذه الحالة إحالة القرار إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه[٢]، ويشكل ذلك نزاعاً بين المحافظة ومجلس المحافظة وقد جاء في قرار للمحكمة الاتحادية العليا (إن اعتراض المحافظة على قرارات مجلس المحافظة تطبيقاً لأحكام المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يشكل منازعة بين المحافظة وبين مجلس المحافظة مما يتطلب إقامة الدعوى وفق القانون للفصل فيه، وبإمكان المحافظة إقامة الدعوى بخصوص طلبها...)[٣].

بحسب رأي المحكمة الاتحادية فإنه يجوز للمحافظ إقامة الدعوى في مثل هذه الحالة ولكن السؤال الذي يثار هنا هو أين ستقام تلك الدعوى ؟ هل ستقام أمام محكمة القضاء الإداري على اعتبارها منازعة إدارية، أم يختص بنظرها القضاء العادي، أم المحكمة الاتحادية العليا ، فمادامت المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة التي تتولى النظر في القرار فبطبيعة الحال هل ستقام أمامها الدعوى.

(١) المادة (٣١/ أحد عشر/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة (٣١/أحد عشر/٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣١/اتحادية/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٥/٨. منشور في الانترنت على الرابط: http://www.iraqja.iq/t.2012/

فإذا ما اعتبرنا النزاع بين المحافظ ومجلس المحافظة نزاعاً ينشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، فإن ذلك يلزم المحافظ بأن يقيم الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا[١]، ويكون قرارها في هذا الشأن باتاً وملزماً للسلطات كافة[٢].

الفرع الثاني: اقتراح حل مجلس المحافظة

لما كان مجلس المحافظة يمارس مهامه تحت رقابة وإشراف مجلس النواب بالإضافة إلى الجهات الرقابية الأُخرى فإن مجلس النواب يستطيع حل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه إذا ما تحقق أحد الأسباب التي نص عليها المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي:

١- الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.
٢- مخالفة الدستور والقانون.
٣- فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية.

وقد جعل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظ من بين الجهات التي تستطيع أن تقدم طلب حل مجلس المحافظة[٣]،وقد أعطى القانون هذا الحق للمحافظ باعتباره الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وأحد جهات الإدارة المحلية وحسناً فعل المشرع في إعطاء المحافظ هذه الصلاحية لأنه سيؤدي إلى التوازن بين مجلس المحافظة والمحافظ.

(١) د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، مصدر سابق، ص٩٦.
(٢) المادة (٩٤) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
(٣) المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة بحثنا المتواضع هذا نرى أن من الضروري أن نحدد أهم النتائج التي توصلنا إليها والتوصيات التي نراها مناسبة للإسهام المتواضع في هذا الموضوع.

أولاً: النتائج

١- وضع الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ الملامح الأساسية لموضوع العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ في المادة (١٢٢) منه وترك تفصيل ذلك لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢- إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد أوجد نوع من العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ لتداخل بعض اختصاصاتهما على مستوى كل محافظة بالرغم من أن لكل جهة اختصاصها المحدد بالقانون، وأعطى لكل من مجلس المحافظة والمحافظ سلطة مقابلة يمارسها في مواجهة الأخر.

٣- العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ علاقة تنظيمية ورقابية وإن نجاحها يتوقف على تحقيق التعاون والانسجام والتكامل والرقابة المتبادلة من أجل كفالة تحقيق الغاية المنشودة في تنمية المجتمع المحلي والوفاء باحتياجات أبناء المحافظة.

ثانياً: التوصيات

١- ضرورة إيجاد توازن في ممارسة السلطات على المستوى المحلي بين مجلس المحافظة والمحافظ حتى لا يطغى أحدهما على الأخر لأن الملاحظ بأن سلطات مجلس المحافظة وخصوصاً في مواجهة المحافظ أكبر مقارنة بسلطات الأخير.

٢- إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم ينص صراحة على تمتع المحافظ بالشخصية المعنوية فمجرد النص على أن يمثل المحافظ المحافظة في المؤتمرات

والندوات والمحافل كما جاء في المادة (٣١/خامساً) منه، لا يرقى إلى مستوى التعبير عن إرادة المحافظة كوحدة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، لذا نقترح على المشرع النص على مدى تمتع المحافظ بالشخصية المعنوية بصورة صريحة كما هو عليه الحال بالنسبة لمجلس المحافظة الذي تم النص على تمتعه بالشخصية المعنوية في المادة (٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ويمثله رئيس المجلس أو من يخوله.

٣- ندعو المشرع إلى إعادة صياغة البند (أولا) من المادة (٣٧) من القانون بالشكل الآتي (أولا- للمحافظ ونائبيه ورؤساء الوحدات الإدارية تقديم استقالتهم إلى المجالس التي انتخبتهم وتعد مقبولة من تاريخ الموافقة عليها أو مرور مدة (٣٠) يوم على تقديمها، حتى لا يؤدي ذلك إلى حدوث فراغ إداري للفترة ما بين تقديم الاستقالة وعرضها على المجلس وحصول الموافقة عليه.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

١- د. حسني درويش عبد الحميد، والمحامية فاتن محمد كمال، نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين، ط ١، بدون مكان طبع، ٢٠٠٨.

٢- د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨،بغداد،٢٠١١.

٣- د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، دراسة تشريعية مقارنة، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠١٢.

٤- خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، منشورات ذات السلاسل، الكويت،.١٩٨٩

٥- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، .١٩٧٩

٦- د. سليمان محمد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، ط١، دار الفكر العربي، .١٩٨٠

٧- الأستاذ عبد الأمير العكيلي و د. سليم إبراهيم حربة، شرح قانون أُصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول، من دون ناشر، من دون سنة طبع.

٨- عماد الجنابي، ومحسن جبر، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الطبعة الأُولى، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي، من دون مكان طبع، ٢٠٠٨.

٩- علي عبدالرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، الطبعة الأُولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.

١٠- د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، ط٤، مطبعة الصادر، بيروت، ٢٠٠٨.

١١- د. محسن العبودي، دور الشرطة وأجهزتها في إدارة الأزمات، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.

١٢- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.

١٣- نعيم إبراهيم الظاهر، أساسيات الأعمال ومبادئها، ط ١، عالم الكتاب الحديث، عمان، ٢٠١٠.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

١- محمد هدام العامري الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي(دراسة مقارنة)،رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل،٢٠١٢.

ثالثاً: الأبحاث

١- د. ضياء عبدالله الجابر، التأصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق، بحث مقدم إلى كلية القانون/ جامعة كربلاء، منشور في مجلة كربلاء العلمية، المجلد السادس، العدد الثالث/ إنساني،.٢٠٠٨

٢- د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨.

رابعاً: الدساتير العراقية

١- الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

خامساً: التشريعات العراقية

١- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

٢- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل.
٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٤- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٥- قانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٦- قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

سادساً: الأحكام والقرارات القضائية

١- قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، دار الكتب والوثائق،بغداد،.٢٠١٠
٢- المحكمة الاتحادية العليا، قرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢، من دون مكان نشر، من دون ذكر سنة.

سابعاً: المواقع الالكترونية

1- http://www.moj.gov.iq/shora .
2- http//www.alnajafnews.net .
3- http://www.iraqja.iq/t.2012/ .

المـلخـص:

نص الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢/ثالثاً) على أنه (يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس)، وهذا يعني أن هناك علاقة مباشرة ووطيدة بين مجلس المحافظة والمحافظ، ويتولى المحافظ ممارسة صلاحياته بتخويل من مجلس المحافظة.

كما إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل منح لكل من مجلس المحافظة والمحافظ صلاحياته التي يستمدها من القانون، وخلق نوع من العلاقة فيما بينهما لتداخل بعض اختصاصاتهما على مستوى كل وحدة إدارية بالرغم من أن لكل جهة اختصاصها المحدد بالقانون، وأعطى لكل من مجلس المحافظة والمحافظ سلطة مقابلة يمارسها في مواجهة الآخر.

كما حاول المشرع في القانون المذكور وضع خطوط فاصلة بين اختصاصات مجلس المحافظة والمحافظ، من أجل كفالة تحقيق الغاية المنشودة منهما في إطار المصلحة العامة التي تسمو على أي اعتبارات أُخرى، بحيث يعملان في إطار منظومة واحدة وهي تنمية المجتمع المحلي وتطويره وتقديم الخدمات له والوفاء باحتياجات أبناء الوحدة المحلية.

ABSTRACT :

The Iraqi constitution – 2005 in A/(122 / III) stipulated (The governor, who elected by the provincial council considered the highest chief executive in the province, for the exercise of his powers authorized by the council) this mean that there is a direct relationship and between the provincial council and the governor will exercise his powers authorized by the provincial council .

As the law governorates not organized in the territory of No. (21) for the year 2008 amended grant for each of the provincial council and governor of his powers , which derive from the law , and create the kind of relationship with each other to overlap some of their competence at the level of each administrative unit despite the fact that each point of competence specified by law , He gave each of the provincial council and the governor the authority exercised by an interview in the face of the other . He also tried legislator in the Act put dividing lines between the terms of reference for the provincial council and the governor , in order to ensure the achievement of the desired end of them in the public interest that transcends any other considerations , so that working within one system which is development of local community .