

القصور التشريعي في المركز القانوني للمحافظ في القانون العراقي

أ.م.د. عامر إبراهيم أحمد

معهد العلمين للدراسات العليا - قسم القانون

تاريخ استلام البحث ٢٠٢١/٩/٢٥ تاريخ قبول البحث ٢٠٢١/١١/١٥ تاريخ نشر البحث ٢٠٢١/١٢/٣١

يمثل المحافظ عنصر الربط الفعلي فيما بين السلطة المحلية والهيئات الاتحادية، بالنظر إلى المهام والاختصاصات التي يؤديها بموجب دستور الدولة والقوانين النافذة، والارتباط الوثيق بالهيئة التنفيذية الاتحادية؛ كونه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة. وإن أهمية التركيز على دور المحافظ من خلال منحه صلاحيات واسعة ومتنوعة لإنجاز المهام التنموية والأمنية في المحافظة بصورة أسرع، وبتكلفة أقل مما لو شاركه مجلس المحافظة بذلك في ظروف محددة، تنسم بالانحراف عن تطبيق أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية وأهدافها. وعلى هذا الأساس، تم تقسيم هذا البحث فضلاً عن هذه المقدمة على بحثين، تناول المبحث الأول ماهية القصور التشريعي، فيما تناول المبحث الثاني المركز القانوني للمحافظ في القانون العراقي، وجاءت الخاتمة لتسجل أهم النتائج التي تم التوصل إليها وأهم المقترحات التي أمكن تقديمها.

The governor represents the element of the actual connection between the local authority and the federal authorities, given the tasks and functions he performs according to the state's constitution and the laws in force, and the close connection with the Federal Executive Authority, as he is the highest executive president in the governorate.

The importance of focusing on the role of the governor by granting him wide and varied powers to accomplish the development and security tasks in the governorate faster and at a lower cost than if the provincial council participated in this in specific circumstances characterized by deviation from the application of the principles of regional administrative decentralization and its objectives.

On this basis, this research, in addition to this introduction, was divided into two topics, the first topic dealt with what is the legislative deficiency, while the second topic dealt with the legal position of the governor in Iraqi law, and the conclusion came to record the most important results that were reached and the most important proposals that could be presented.

الكلمات المفتاحية: القصور التشريعي، المركز القانوني، المحافظ، المحافظة، القانون العراقي، القانون الإداري.



المُقدِّمة

موضوع البحث:

يمثل المحافظ عنصر الربط الفعلي فيما بين السلطة المحلية والهيئات الاتحادية، بالنظر إلى المهام والاختصاصات ، التي يؤديها بموجب دستور الدولة والقوانين النافذة، والارتباط الوثيق بالهيئة التنفيذية الاتحادية ؛ كونه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة.

أهمية البحث:

إنَّ أهمية التركيز على دور المحافظ من خلال منحه صلاحيات واسعة ومتنوعة لإنجاز المهام التنموية، والأمنية في المحافظة بصورة أسرع وبتكلفة أقل مما لو شاركه مجلس المحافظة بذلك في ظروف محددة تتسم بالانحراف عن تطبيق أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية وأهدافها.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى حثَّ مجلس النواب العراقي على سن قانون يمنح المحافظ المزيد من الصلاحيات التنفيذية الواسعة: الإدارية والمالية والرقابية، بما يضمن التطبيق السليم لأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، بُغية تقديم أفضل الخدمات الأساسية إلى سكان المحافظة، وإلزام المحافظ باعتماد الكفاءات العلمية والفنية والجامعات والمعاهد في تنفيذ خطط التنمية المستدامة ومكافحة الفساد.

إشكالية البحث:

تتجسد مشكلة البحث في وجود قصور تشريعي في التنظيم القانوني لاختصاصات المحافظ وحقوقه في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ما يعيق أدائه للمهام الموكلة إليه دستوريا وقانونيا، وتزداد تلك الصعوبات أمامه بوجود مجلس للمحافظة ينافسه في مهامه مع عدم كفاية صلاحياته أو اختصاصاته، ما يؤدي إلى الفشل في تحقيق الخدمات التنموية والأمنية للمحافظة، فضلاً عن تزايد التكاليف ، وانتشار الفساد المالي والإداري والسياسي.

فرضية البحث:

يفترض الباحث أنَّ المحافظ في أدائه لاختصاصاته، يواجه كثيراً من التحديات التي ينبغي إيجاد الحلول أو البدائل الناجعة لمواجهتها بصورة قانونية ومؤسسية في ظل تجربة العراق في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية.



منهج البحث العلمي المعتمد:

حل مشكلة هذا البحث تمّ اعتماد المنهج الاستقرائي الذي يتيح لنا الانتقال من الحقائق الكلية المتمثلة بالدستور والقانون إلى الحقائق الجزئية المتمثلة بالمحافظ ، حتى نتبع عرض تلك الاختصاصات والتحقق من صدق الفرضية، وإجراء عمليات الوصف والتحليل ، ومن ثمّ نتبين مجالات القصور التشريعي في المركز القانوني للمحافظ.

نطاق البحث:

يتحدد نطاق البحث في القصور التشريعي الحاصل في سلطات المحافظ الخاصة بتقديم الخدمات التنموية والأمنية إلى المواطنين، والدعوة إلى توسيعها من أجل عدم تكرار الفشل السابق ومواجهة التحديات السياسية والإدارية والمالية ، التي أعاقته منذ عام ٢٠٠٣-٢٠٢١.

هيكلة البحث:

تمّ تقسيم هذا البحث فضلاً عن هذه المقدمة على ثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول ماهية القصور التشريعي وأنواعه، فيما تناول المبحث الثاني طريقة انتخاب المحافظ وحقوقه والأساس القانوني لصلاحياته، بينما تناول المبحث الثالث صلاحيات المحافظ في القانون العراقي، وجاءت الخاتمة لتسجل أهم النتائج التي تمّ التوصل إليها ، وأهم المقترحات التي أمكن تقديمها.

المبحث الأول

مفهوم القصور التشريعي وأنواعه

من المهم عرض الإطار النظري لمفهوم القصور التشريعي من حيث عدم كفاية وملائمة النصوص القانونية المنظمة لأحد الاختصاصات الممنوحة لإحدى الجهات الرسمية، أو من حيث جوانب أخرى. لذلك سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم القصور التشريعي وتعريفه، ومن ثمّ نعرض أنواعه كمدخل نظري، وكما يأتي:



المطلب الأول- مفهوم القصور التشريعي وتعريفه:

نتناول في هذا المطلب مفهوم القصور التشريعي وتعريفه في الفرعين الآتين:

الفرع الأول- مفهوم القصور التشريعي:

يرى بعضهم أنَّ القصور التشريعي هو حالة تواجه القاضي أثناء قيامه بمهمته في تفسير وتطبيق قواعد التشريع على الحالة المعروضة أمامه سواء أكان هذا التشريع موضوعياً ، أم إجرائياً ، وقد تكون الحالة التي يواجهها القاضي، حالة النقص في التشريع، سواء أكان النقص في الصياغة ، أم في المفهوم وقد يكون القصور لسكوت النص عن الحالة القانونية المعروضة أمامه، والقصور في القانون ظاهرة قانونية نجدها في كلِّ القوانين الوضعية ؛ لأنَّ التشريع عبارة عن عمل بشري يقوم به المشرِّع ولا يمكن للمُشرِّع أن يصل إلى درجة الكمال، وذلك بسبب ما يأتي^١:

١- العلاقات الاجتماعية المتطورة باستمرار.

٢- قدرات الإنسان المحدودة.

٣- خصائص القواعد القانونية من حيث كونها: قواعد عامة مجردة. وهي خطاب موجه للأشخاص لتنظيم روابطهم، وهي قواعد ملزمة تقتزن بجزء مادي تفرضه السلطة العامة.

يتمثل القصور التشريعي في موضوع هذا البحث بعدم كفاية وملائمة النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لطريقة انتخاب المحافظ ، وتحديد صلاحياته المتنوعة التي يقف حائلاً أمام تنفيذها وجود مجلس المحافظة ، الذي دلت التجربة على فشلها في أداء واجباتها بصورة ذريعة ، مما أضر بحياة المواطنين الذين لجأوا إلى التظاهر مراراً وتكراراً.

وما يعمق ذلك القصور التشريعي هو عدم مواكبة أو انسجام تلك النصوص القانونية للتطورات والتغيرات التي شهدها تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية، ولا سيما تجربة مجالس المحافظات الفاشلة التي أهدرت مليارات الدولارات من دون نتائج حقيقية في تقديم الخدمات أو الأمن للمواطن العراقي، بسبب عوامل كثيرة لعل أهمها انتشار الفساد المالي والإداري والسياسي.

وتقوم فكرة القصور التشريعي على أساس عدم كفاية النص القانوني الموجود لمعالجة وتغطية الموضوع أو المسألة محل التنظيم التشريعي بشكل جيد من حيث فن الصياغة القانونية، ويقصد به أيضاً عدم ملاءمة أو تناسب النص التشريعي وقت تطبيقه مع التطور ، الذي يجعل تلك القوانين لا تتناسب معه، إذ يتعيّن على



المشرّع في كلّ الأحوال أن يعمل على سن تشريعات تتلاءم مع تطور الحياة الاجتماعية والسياسية السائدة في المجتمع، ومعيّار التفرقة بين فكري عدم الاختصاص السلبي للمشرّع والقصور التشريعي تتمثل في أنّ الأولى تشكل سلوكاً سلبياً للمشرّع، أمّا الثانية تتعلق بالسلوك الإيجابي للمشرّع يتجسد في النص القانوني الموجود الذي ينظم مسألة معينة ولكن بصورة ناقصة^٢.

إنّ التحول نحو تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق رافقه كثير من المشكلات، فمن الناحية التشريعية أظهر التطبيق قصوراً كبيراً في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، لذلك تمّ تعديله ثلاث مرات في عام ٢٠١٠ وعام ٢٠١٥ وعام ٢٠١٨^٣، فضلاً عن فشل مجالس المحافظات في أداء مهامها بموجبه^٤.

عانى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من قصوراً واضحاً في عدم تحديده صراحة لشكل الاتحاد الذي يتبناه، فجاءت عبارته (...دولة اتحادية..) مطلقة^٥، وهذا الأمر يدخل ضمن إطار الغموض التشريعي من حيث أنّه لم يحدد نوع الاتحاد صراحةً.

وعلى الرغم مما تقدم، فإنّ طبيعة الدولة الاتحادية - الفيدرالية هي طبيعة مصطنعة، وأضعفت سلطة الدولة، ونهجت اتجاهاً معاكساً لبناء الدول الفيدرالية وهو السير من الأجزاء إلى الكل ، وليس بالعكس، وطرحت فكرة التنازع في القوانين، وحتى على الأراضي^٦.

وكأصل عام إنّ المحافظ يتمتع بواجبتين سياسية وإدارية، فهو يمثل السلطات الاتحادية في المحافظة وهو مسؤول عن تنفيذ السياسات العامة للدولة فيها، وله اختصاصات عدّة بوصفه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة من جهة، والمحافظ هو من رجال الإدارة المحلية ويمتّع باختصاصات إدارية واسعة تنص عليها قوانين الإدارة المحلية ، ولكن جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، ليقطع معظم روابط وصلات المحافظ مع السلطات الاتحادية بحجة تحقيق الاستقلالية بدءاً من انتخابه والرقابة عليه وانتهاءً باستجوابه وإقالته^٧، ولا شك في أنّ قطع تلك الروابط يُعد تعارضاً في النصوص التشريعية التي نظمت الموضوع نفسه.

وإنّ عدم تمييز المشرّع العراقي بين مفهومي الإدارة المحلية والحكومة المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قبل تعديله والانتقال إلى مفهوم الحكومات المحلية، قد انعكس على دور المحافظ في أدائه لمهامه على وفق القانون، وذلك لأنّ لكل من تلك المفاهيم عناصر خاصة بها، وكلها



بحاجة إلى متطلبات خاصة لتطبيقها على أرض الواقع الفعلي، وهذا الأمر لم يستكمل جوانبه القانون المذكور أعلاه ولا تعديلاته الثلاث^٨، ويبدو أنَّ عد التمييز هذا يشير إلى الإغفال التشريعي، الذي انعكس سلبياً عند التطبيق.

ويرى بعضهم أنَّ الحكم المحلي يمثل أفضل تطبيق لتنظيم عمل السلطات المحلية، لأنَّها تستند على قاعدة الاختيار الديمقراطي المتجسدة في الانتخابات، ما يدعم قوة وسلطة الحكومات المحلية في صنع القرارات والرقابة على تنفيذ المشاريع^٩.

وقد تمَّ إضافة مصطلح الحكومات المحلية في المادة الأولى من التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وجعلها تتكون من (مجلس المحافظة والقضاء والناحية) والوحدات الإدارية. وتم الإغفال التشريعي لموقع المحافظ في الحكومة المحلية، على الرغم من أن القانون قد اعتبره (الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة)؛ لذلك ينبغي على المشرِّع العراقي الانتباه إلى أنَّ الحكومة المحلية تتجسد في المحافظ ومجالس: المحافظة والقضاء والناحية. وليس في الوحدات الإدارية، لأنَّها تقسيمات إدارية وليست تقسيمات سياسية كالأقاليم^{١٠}، وأنَّها تعد شخصية معنوية يمثلها مجلسها المنتخب بصورة دورية^{١١}.

الفرع الثاني- تعريف القصور التشريعي:

على الرغم من عدم وجود تعريفاً تشريعياً أو قضائياً للقصور التشريعي، إلَّا أنَّ الفقه قد عرفه على أنَّه ”عدم ملائمة النصوص التشريعية للحياة الاجتماعية والسياسية السائدة في المجتمع وقت تطبيق تلك النصوص، وعدم تضمن النص التشريعي لما تقوم الحاجة إليه من أحكام تفصيلية أو جزئية في ظل تغيرات جوهرية“^{١٢}.

وقد عرّف القصور التشريعي أيضاً على أنَّه ”الحالة التي يكون فيها تنظيم القانون لا كما ينبغي أن يكون وفقاً للقواعد والمعايير العامة للقانون والذي يتمثل في ثغرات تخل في تكامل النظام القانوني وآلياته“^{١٣}. وعرّف الدكتور سمير داود سلمان الإغفال التشريعي على أنَّه ”النقص أو الغموض الوارد في التشريع الصادر عن المشرِّع أدى إلى الإخلال بأحد أركان تنظيم التشريع مما تسبب في قصور النص القانوني وهو وجه من وجوه المخالفة القانونية“^{١٤}.



المطلب الثاني- أنواع القصور التشريعي:

نتناول في هذا المطلب أنواع القصور التشريعي في الفروع الآتية:

الفرع الأول-الإغفال التشريعي:

الإغفال التشريعي هو عدم قدرة المشرّع على الإحاطة بالموضوع محل التنظيم من جميع جوانبه عند قيامه بوظيفته التشريعية، فالمشرّع قد يضع النصوص التشريعية ولكنه يضعها قاصرة وناقصة عن أن تحيط بالموضوع من كافة جوانبه، ويتحقق الإغفال التشريعي إذا أغفل المشرّع بمناسبة تنظيمه لموضوع من الموضوعات الواردة في الوثيقة الدستورية أحد جوانبه بما قد يؤدي إلى الحد من فعالية الموضوع محل التنظيم من ناحية ومخالفة أحد أو بعض النصوص الدستورية من ناحية أخرى^{١٥}.

الفرع الثاني-الغموض التشريعي:

يُعد غموض النص إيهاماً لللفظ، أي إخفاء النص وعدم وضوحه على نحو يقتضي جهداً، إذ يحتمل أكثر من معنى واحد، وفي هذه الحالة ينبغي على مطبق النص تحديد معناه الذي يحتمله من بين تلك المعاني المتعددة، عن طريق تفسيره من قبل القاضي أو المشرّع أو أي جهة أخرى يحدها القانون^{١٦}.

الفرع الثالث-التعارض في النصوص التشريعية:

يقصد بالتعارض في النصوص التشريعية هو أن ترد أحكام نصين أو نصوص عدّة أخرى غير متوافقة مع بعضها، ويفترض أن يكون النظام القانوني خالياً من التناقضات المنطقية والعملية، إذ لا يجوز وضع قاعدة تأمر بالقيام بعمل معين، وقاعدة أخرى تمتنع عن القيام به^{١٧}.

الفرع الرابع-الخطأ في الصياغة التشريعية:

يُعد الخطأ المادي والقانوني من العيوب الأساسية التي تشوب الصياغة التشريعية لاسيما في تأثيره في المعنى المراد أن يعطيه النص بصورة دقيقة، كالأخطاء الموجودة في أصل النص، أو تلك التي انتقلت من مسودته إلى النص الأصلي، أو عدم اختيار المصطلح المناسب، أو عدم ترجمته بصورة دقيقة، فضلاً عن الأخطاء المطبعية والإملائية التي قد تُغيّر المعنى القانوني للنص^{١٨}.

الفرع الخامس-الزيادة والتكرار:

ربما يقع المشرّع في عيب الزيادة، وهو ”نقيض النقص فيورد عبارة زائدة أو مكررة لا معنى لها في صياغة النص تؤدي إلى إرباك معناه والاختلاف في فهمه“، والزيادة التزيد والتكرار من العيوب التي تؤثر سلباً



في مضمون القاعدة القانونية ، فتزيد من غموضها وصعوبة تفسيرها، وأنها تؤثر سلبياً في شكل القاعدة القانونية ، فينتفي عنها صفة الاختصار والإيجاز الضروريين لحسن سلامة إخراج القاعدة القانونية ^{١٩}.

المبحث الثاني

طريقة انتخاب المحافظ وحقوقه والأساس القانوني لصلاحياته

لا شك في أنَّ التنظيم القانوني لانتخاب المحافظ وسلطاته المتنوعة وحقوقه الوظيفية لم يكن متكافئاً، لذلك واجه كثيراً من التحديات السياسية والإدارية وهو يؤدي واجباته المتنوعة.

لذلك سوف نتناول في هذا المبحث طريقة انتخاب المحافظ من مجلس المحافظة، والحقوق القانونية الممنوحة له، فضلاً عن بيان الأساس القانوني لصلاحياته.

المطلب الأول- طريقة انتخاب المحافظ وحقوقه:

نتناول في هذا المطلب طريقة انتخاب المحافظ وحقوقه في الفرعين الآتين:

الفرع الأول- طريقة انتخاب المحافظ:

تعد المحافظة أحد مكونات النظام الاتحادي في العراق، وهي تتكون من الأفضية والنواحي والقرى ^{٢٠}، ويُعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ^{٢١}، وتُسند السلطة إليه من خلال الانتخاب الذي ينظمه القانون ^{٢٢}.

ويشترط في المرشح إلى منصب المحافظ، الشروط الآتية ^{٢٣}:

- ١- أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها.
 - ٢- متمتعاً بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق الإداري.
 - ٣- له خبرة في مجال عمله لا تقل عن (١٠) عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.
- ويمكن أن ينتخب مجلس المحافظة المحافظ بالأغلبية المطلقة من داخل مجلس المحافظة أو خارجه ^{٢٤}، ويصدر أمر تعيينه كمحافظ بمرسوم جمهوري أثناء خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وبعدها يبدأ بمباشرة اختصاصاته ^{٢٥}، بعد أن يؤدي اليمين القانونية ^{٢٦}.



الفرع الثاني - حقوق المحافظ:

لا يُعد المحافظ موظفاً عاماً وإنما مكلف بخدمة عامة^{٢٧}، ويعين المحافظ بمرسوم جمهوري تقديرًا له، ويعامل على أنه وكيل وزير من حيث الحقوق والخدمة الوظيفية والتقاعدية، كالعلاوة والترفيه حسب قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل والامتيازات الممنوحة لهذه الدرجة^{٢٨}.

ويستحق المحافظ الذين شغل منصبه بعد تاريخ ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ راتباً تقاعدياً لا يقل عن ٨٠٪ من المكافأة الشهرية المحددة له على ألا تقل الخدمة الفعلية عن سنة أو في حال إصابته بعجز أعاقه عن أداء مهامه أثناء الخدمة^{٢٩}، ويستحق ورثته الشرعيون على وفق قانون التقاعد الموحد الراتب التقاعدي في حال وفاته أو استشهاده أثناء الخدمة^{٣٠}.

ويحق للمحافظ أن يقدم استقالته إلى مجلس المحافظة، وتُعد مقبولة من تاريخ تقديمها، ويتم انتخاب بديلاً عنه^{٣١}، ويحق له أن يقدم طلباً لإحالاته إلى التقاعد في حالة عجزه عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر موثقة بتقارير طبية رسمية^{٣٢}.

ويمكن للمحافظ أن يعترض على قرار إقالته الصادر من قبل مجلس المحافظة بعد استجوابه^{٣٣}، أو من قبل مجلس النواب^{٣٤}، أمام محكمة القضاء الإداري أثناء خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار، وعلى المحكمة أن تبث في الاعتراض خلال شهر من تاريخ تسجيله لديها، وعليه في هذه الحالة أن يقوم بتصرف أعمال المحافظة اليومية لحين البت في الاعتراض أو صدور قرار الحكم ضده^{٣٥}.

وفي السياقات الطبيعية يستمر المحافظ بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية في تصريف الأمور اليومية إلى حين انتخاب من يخلفه في هذا المنصب^{٣٦}.

وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها ذي العدد ١١٧ / اتحادية / ٢٠١٩ بتاريخ ٢٠٢١/٥/٢ في الفقرة (٥) منه تمّ بيان وجود خرق دستوري جراء قيام المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية (القائم مقامين ومدراء النواحي) بتجاوز الصلاحيات الوظيفية المناطة بهم حيث ورد فيها إن (استمرار المحافظ بمنصبه باستمرار عمل مجلس المحافظة المنتهية دورته يناقض مبدأ التداول السلمي للسلطة)، ولذلك وانسجاماً مع البند (ثالثاً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٣٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، يكون عمل المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية ضمن إطار تصريف الأمور اليومية.



المطلب الثاني- الأساس القانوني لصلاحيات المحافظ:

منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، صلاحيات إدارية ومالية واسعة لتمكينها من إدارة شؤونها على وفق تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية^{٣٧}. ويضطلع المحافظ بموجب الدستور بنوعين من الصلاحيات: النوع الأول هي تلك الصلاحيات التي يخولها له مجلس المحافظة، والنوع الثاني هي تلك الصلاحيات التي يمنحها القانون له^{٣٨}. وهناك نوع ثالث من الصلاحيات التي يمكن أن يمارسها المحافظ ، وهي الصلاحيات المفوضة من الحكومة الاتحادية بموجب القانون^{٣٩}.

وبذلك نجد أنّ الدستور قد حدد الخطوط العامة لمصدر صلاحيات المحافظ ، وهي ما يحددها له القانون من جهة ، وما يفوضه له مجلس المحافظة أو الحكومة الاتحادية بموجب القانون.

المبحث الثالث

صلاحيات المحافظ في القانون العراقي

إنّ التنظيم القانوني لصلاحيات المحافظ الإدارية والمالية والرقابية والصلاحيات المتعلقة بالإدارة المحلية لم تمكنه من أداء دوراً مهماً في تحقيق الغايات التي تسعى إلى تحقيقها الإدارات المحلية، لذلك واجه كثير من الإعاقات الصادرة عن مجلس المحافظة الذي غالباً ما يقدمه إلى الاستجواب ، ويهدده بالإقالة، لذلك سوف نتناول في هذا المبحث صلاحيات المحافظ الإدارية والمالية والرقابية والصلاحيات المتعلقة بالإدارة المحلية.

المطلب الأول-صلاحيات المحافظ الإدارية والمالية:

نتناول في هذا المطلب صلاحيات المحافظ الإدارية والمالية في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول-صلاحيات المحافظ الإدارية:

يمكن إجمال صلاحيات المحافظ الإدارية بموجب القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بما يأتي:

- ١- إصدار أمر تعيين نائبي المحافظ في خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب المجلس لهما سواء أكانوا من داخل المجلس أم خارجه بعد تحقق الشروط المطلوب توافرها في الترشيح لهذا المنصب ، وهي ذات الشروط المطلوبة للترشيح إلى منصب المحافظ^{٤٠}.



٢- تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك ، التي وافق عليها مجلس المحافظة^{٤١}.

٣- تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق، باستثناء المدراء العامون ورؤساء الوحدات الإدارية والأجهزة الأمنية، بترشيح من الدوائر المختصة وفقاً لضوابط مجلس المحافظة^{٤٢}.

٤- اتخاذ إجراءات إدارية وقانونية إزاء المدراء العامين والموظفين العاملين بالمحافظة شريطة مصادقة مجلس المحافظة على تلك الإجراءات. وتتضمن الإجراءات الإدارية النقل وسحب اليد على سبيل المثال لا الحصر، كما تتضمن الإجراءات القانونية تشكيل لجان تحقيق والإحالة إلى المحاكم المختصة^{٤٣}.

٥- تعيين القائم مقام ومدير الناحية بأمر إداري يصدر منه^{٤٤}.

٦- يكلف المحافظ بأمر إداري أحد مدراء النواحي ليؤدي أعمال القائم مقام عند غيابه بعد إخطار المحافظ قبل مدة مناسبة، والأمر نفسه يسري بشأن غياب مدير الناحية^{٤٥}.

ولدى النظر إلى تلك الصلاحيات الإدارية للمحافظ، نجد أنَّها لا تعدو أن تكون صلاحيات تقليدية كتعيين موظفين ، وتثبيتهم ومحاسبتهم وتكليف بديل ... بينما يرأس المحافظ السلطة التنفيذية في المحافظة، التي هي جزء من إقليم الدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، ولها مصالح محلية خاصة بها. الأمر الذي يتعين أن يمنحه القانون دوراً أكبر في مجال إدارة المرافق العامة في المحافظة، لاسيما مرافق المياه والطاقة الكهربائية، وقطاع المواصلات والاتصالات، ومساوها من المرافق الخدمية.

ويبدو أنَّ تلك الصلاحيات قد أصابها أحياناً الإغفال التشريعي لعدم كفايتها، وأصابها التعارض في النصوص التشريعية الأخرى ، التي نظمت صلاحيات مجلس المحافظة بسبب التداخل الحاصل بين الجهتين من الناحية العملية.

الفرع الثاني-صلاحيات المحافظ المالية:

يمكن إجمال صلاحيات المحافظ المالية بموجب القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بما يأتي:

١-إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة:

وتتضمن الموازنة العامة للمحافظة كل من الميزانيات المخصصة لمجلسها، ومجالس الأقضية والنواحي ومكاتب كل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية، ولا يدخل ضمن الموازنة المذكورة المؤسسات والمديريات



والدوائر الاتحادية القضائية والعسكرية والتربوية والتعليمية والصحية والاتصالية وغيرها. ويراعي المحافظ في إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^{٤٦}، وتأكيد الدستور على إن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي^{٤٧}، وتحديد الواردات المالية الناجمة عن الإدارة المشتركة لكل من الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة لحقول النفط والغاز^{٤٨}، وتحديد الواردات المالية الناجمة عن الإدارة المشتركة للجمارك^{٤٩}.

٢- إحالة مشروع الموازنة العامة للمحافظة إلى مجلس المحافظة:

يحيل المحافظ مشروع الموازنة العامة للمحافظة إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ومن ثم رفعها إلى وزارة المالية لتوحيدها في الموازنة الاتحادية (المادة ٧-خامساً-٢ من القانون)^{٥٠}. ومن الملاحظ أنَّ المورد الرئيس للمحافظات، يأتي من التخصيص المالي السنوي الذي تحصل عليه المحافظة ضمن إطار الموازنة العامة الاتحادية المصادق عليها من قبل مجلس النواب^{٥١}، وعليه فإنَّ تأخر مجلس النواب في المصادقة على الموازنة السنوية العامة للدولة، سوف يؤدي إلى تأخر حصول المحافظات على ميزانياتها في الوقت المناسب، وهذا الأمر يعيق تنفيذ أعمالها ومشاريعها التنموية.

ولابد من القول، إنَّ ما تحصل عليه المحافظة من مورد مالي محتسب في الموازنة العامة الاتحادية، يعد المورد المالي الرئيس لها في الوقت الحاضر بسبب غياب المشاريع الاستثمارية الضخمة فيها ومساوها من الأسباب، وبما إنَّ مجمل الموازنة مصاغة على أساس مورد اقتصادي واحد تقريباً وهو النفط، وإنَّ أسعاره تتغير دوماً بحسب السوق العالمية، وهذا الأمر يلقي بظلاله على حصة المحافظة من الموازنة الاتحادية، وكثيراً ما يكون ذلك الأثر سلبياً، لذلك يكون تفعيل دور المحافظ في إدارة مجالات تنشيط الاستثمارات الاستراتيجية والمشاريع الخدمية، ومنع استئثار مجلس المحافظة بأموالها وتبديدها وهدرها كما يشير الواقع الفعلي إلى ذلك عند مقارنة الأموال المصروفة والمشاريع المنجزة والخدمات المقدمة، فضلاً عن كثرة التظاهرات الشعبية.



المطلب الثاني-صلاحيات المحافظ الرقابية والمتعلقة بالإدارة المحلية:

نتناول في هذا المطلب صلاحيات المحافظ الرقابية والمتعلقة بالإدارة المحلية في الفروع الآتية:

الفرع الأول-صلاحيات المحافظ الرقابية:

يفترض أن تتيح الرقابة للمحافظ في أن يقوم بعمليات الإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة والتحقق وفق الدستور والقانون من حسن الأداء الفعلي للمسؤولين في دوائر المحافظة المحلية كافة بهدف حماية المصلحة العامة، وتصحيح الأخطاء ومنع الانحراف وردعه، وتطبيق مبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، ويمكن إجمال صلاحيات المحافظ الرقابية بموجب القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بما يأتي:

١-الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها كالوحدات الإدارية ودوائر الوزارات والأجهزة الأمنية في المحافظة، ولا يشمل الإشراف والتفتيش المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد ؛ لأنّ ذلك من الاختصاصات الاتحادية^{٥٢}.

٢-إصدار الأوامر إلى الشرطة بإجراء تحقيق في جرائم تقع ضمن حدود المحافظة، على أن تقدم أوراق التحقيق إلى القضاء المختص، ومن ثمّ يتم إعلامه بنتيجة التحقيق^{٥٣}.

٣-للمحافظ سلطة مباشرة في الإشراف والتوجيه على الأجهزة الأمنية المحلية، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام، العاملة في المحافظة، باستثناء القوات المسلحة، وإذا وجد أنّ الأجهزة الأمنية في المحافظة غير قادرة على إنجاز واجباتها في حفظ الأمن والنظام، أن يعرض الأمر فوراً على وزير الداخلية ليطلعه بعجز تلك القوات عن أداء واجبها، وطالباً منه أعداد القوة اللازمة لإنجاز تلك الواجبات^{٥٤}.

٤-للمحافظ حق الاعتراض المسبب على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي وإعادته إليه أثناء مدة خمسة عشر يوماً، في الحالات الآتية^{٥٥}:

أ-إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة.

ب-إذا لم تكن من الاختصاصات المحددة للمجلس.

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

٥- تلقي إشعارات من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة، لاطلاعه عليها، ومراقبة تنفيذها وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة الالتزام

بما يلي^{٥٦}:



- أ- إعلامه بمخاطباتهم الرسمية، مع دوائرهم في مركز الدائرة.
 - ب- رفع التقارير إليه بشأن الأمور التي يحيلها إليهم.
 - ج- إحاطته علماً بأعمالهم التي لها مساس بالأمن، أو الأمور المهمة أو القضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة واحدة في المحافظة أو سلوك موظفيهم.
 - د- إعلامه بمباشرتهم الوظيفية وانفكاكهم منها وتركهم العمل.
 - هـ- إنجاز المهام وأعمال اللجان التي يكلفهم بها.
- ويبدو أنَّ تلك الصلاحيات قد أصابها أحياناً التعارض في النصوص التشريعية الأخرى التي نظمت صلاحيات الحكومة الاتحادية ومجلس المحافظة الرقابية بسبب التداخل الحاصل بين الجهتين عند تنفيذها واقعياً.

الفرع الثاني- صلاحيات المحافظ المتعلقة بالإدارة المحلية:

يمكن إجمال صلاحيات المحافظ المتعلقة بالإدارة المحلية بموجب القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨

المعدل، بما يأتي:

- ١- دعوة مجلس المحافظة إلى الانعقاد في أول جلسة له أثناء خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ؛ وذلك لانتخاب رئيس المجلس ونائبه^{٥٧}.
 - ٢- تنفيذ قرارات مجلس المحافظة ضمن إطار الحدود الإدارية للمحافظة^{٥٨}.
 - ٣- تنفيذ السياسات الاتحادية الاقتصادية والسياسية والعلمية والصحية، وماسواها ضمن إطار الحدود الإدارية للمحافظة^{٥٩}.
 - ٤- تمثيل المحافظة في المحافل المحلية والدولية التي تبحث في شؤون تهمها^{٦٠}.
 - ٥- استحداث جامعة أو كلية أو معهد بعد التنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وتهيئة الموازنة المالية للاستحداث المطلوب، وموافقة مجلس المحافظة على الاستحداث بالأغلبية المطلقة^{٦١}.
 - ٦- استحداث أو إلغاء مراكز الشرطة، بعد أن يصادق مجلس المحافظة على الاستحداث أو الإلغاء وذلك بالأغلبية المطلقة، وأن يراعي الشروط الواردة في القوانين ذات العلاقة بوزارة الداخلية^{٦٢}.
- وكي يمارس المحافظ صلاحياته ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة، لابد من تعيين تلك الحدود الإدارية، وفي هذه الحالة سوف نصطدم بمشكلة كبيرة تتعلق بالخلافات التي ظهرت بين المحافظات بشأن



حدودها، التي يمكن لسلطتها الإدارية أن تمتد إليها. وهذا النوع من المشاكل لا يمكن أن يُحل إلا من خلال التنسيق المؤسسي بين المحافظات، هذا التنسيق الذي يتعين أن يكون أعضاؤه من المستوى الرسمي الأول في المحافظة، وأن يكون برئاسة من المستوى الرسمي الأول في الحكومة الاتحادية، ليكون تنسيقاً جدياً وفعالاً ومؤثراً ومنتجاً.

الفرع الثالث- تفويض الصلاحيات للمحافظ:

إنَّ قيام المشرِّع العراقي بتفويض بعض السلطات الاتحادية إلى المحافظ، يعد من وسائل الإصلاح الإداري والمالي والسياسي، لأنَّه سوف يؤدي إلى تحسين الأداء الوظيفي، ومن ثم سوف يحقق المصلحة العامة، لاسيما بعد فشل مجالس المحافظات الواضح في مجال تقديم الخدمات الأساسية إلى المواطنين منذ عام ٢٠٠٣ على الرغم من المبالغ المالية الكبيرة، التي خصصت لذلك الغرض في الموازنات المالية الاتحادية السنوية، الذي أدى إلى تصاعد عدم رضا المواطنين عن أداء تلك المؤسسات الخدمية العامة، الذي وصل إلى حد التظاهر السلمي مطالبين بالإصلاح الشامل والقضاء على حالات الفساد المالي والإداري والسياسي.

ومن الواضح أنَّ المشرِّع العراقي قد تأخر كثيراً في تنظيم عملية تفويض السلطة أو الاختصاصات إلى المحافظين من خلال سن قانون لتفويض السلطات الاتحادية بهدف تعزيز قدرة الدولة في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين بصورة صحيحة.

وهكذا أقرت إحدى فرق التقييم بأنَّ (العمليات الرامية إلى نقل المزيد من السلطات إلى مؤسسات الحكم المحلي المنتخبة منذ عام ٢٠٠٥، وتزويدها بسلطات أوسع وبمصادر مالية كافية، لم تسفر عن تمكينها من تقديم خدمات أكثر وأفضل للمواطنين، أو انتهاج سياسات أكثر ملائمة للواقع المحلي، وأكثر تجاوباً مع الاحتياجات المحلية)^{٦٣}.

ومنحت المادة (١٢٣) من دستور عام ٢٠٠٥ كلاً من الحكومة الاتحادية والمحافظات الحق في تفويض بعض السلطات بينهما بالاتفاق، ثم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليؤسس هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات بموجب المادة (٤٥) منه كان من واجباتها النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها السلطات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس^{٦٤}، وتمَّ تطوير ذلك التنظيم في قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣.



وكخطوة رافده ومكملة لاستكمال الإطار القانوني لعملية التفويض جاء مقترح قانون تفويض السلطات الذي تمت قراءته لأول مرة في مجلس النواب سنة ٢٠١٥ ولم يصدر حتى كتابة هذه السطور^{٦٥}.

وكان من المفترض أن تنجز الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات أعمالها في سنتين اعتباراً من تاريخ نفاذ قانون التعديل الثاني للقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٨/٥، وبالنظر لعدم نجاح الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات في إنجاز مهامها ضمن المدة القانونية المحددة بستتين، وعدم تشريع قانون خاص بتفويض السلطات من قبل مجلس النواب منذ نفاذ الدستور عام ٢٠٠٦ وحتى ٢٠١٩، يتعين تجميد أعمال مجالس المحافظات وعدم إجراء الدورة الانتخابية القادمة عام ٢٠٢٠، لحين إجراء تعديل دستوري بصدد تلك المجالس ؛ لأن استمرار عملها بهذا المستوى يضر بالمصلحة العامة، ولا بد من التركيز على منح المحافظ سلطات واسعة.

ويرى بعضهم أنه كي تكون عملية تفويض السلطات أو الاختصاصات ناجحة، ومن أجل تحسين مستوى الخدمات المقدمة لا مركزياً، ينبغي الشروع على مستوى المحافظات بعدد من الإصلاحات^{٦٦}:

١- إقامة بنية تحتية للشبكات واسعة النطاق لتوفير القدرة على تلبية الاحتياجات المختلفة والقائمة على استخدام التقنيات كوسيلة لتحسين الحصول على الخدمات.

٢- توفير البنى الداعمة للحكومة الإلكترونية.

٣- تأهيل أقسام التخطيط والمتابعة لتمارس دورها في رسم الخطط ومتابعة تنفيذها ؛ لتعزيز مقومات اللامركزية الإدارية.

٤- التركيز على تطوير القدرات في التشكيلات القطاعية في المحافظات، عبر تفعيل المشاركة في تحديد التخصيصات والتقديرات المالية للموازنات (الجارية/ الاستثمارية) لضمان حصول ارتباط حقيقي بين أهداف الوحدات البلدية ، وحجم التخصيصات المالية المطلوبة.



الخاتمة

مما تقدم في هذا البحث، يمكن تقديم أهم النتائج التي توصل إليها، وأهم المقترحات التي أمكن تقديمها، وكما يأتي:

أولاً-أهم النتائج:

- ١- لإنّ الصلاحيات تدون في القانون، لذلك لم ينظم المشرّع الدستوري العراقي سلطات المحافظ عند صياغته دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بصورة مفصلة تجعلها فاعلة ومؤثرة في تقديم الخدمات إلى المواطنين، بل جعل الاختصاصات المهمة في مجالس المحافظات، والأمر ذاته انسحب على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، وقد شاب صياغة تلك الاختصاصات الإغفال التشريعي ؛ لعدم كفايتها لتحقيق الهدف المراد منها، وأصابها التعارض في النصوص التشريعية المنظمة لجهات أخرى في أحيان أخرى.
- ٢- إنّ العراق بحاجة ماسة إلى تطبيق أسلوب تفويض السلطة على وفق أحكام الدستور والقانون الخاص بالتفويض المزمع إقراره من مجلس النواب إلى المحافظين ؛ لأنّه يعد أحد مداخل الإصلاح الإداري والمالي والسياسي في العراق لاسيما بعد اندلاع التظاهرات السلمية في المحافظات.
- ٣- إنّ فشل مجلس المحافظات في العراق والهيأة العليا للتنسيق في أداء واجباتها على الرغم من التخصيصات المالية الكبيرة، يستدعي استمرار قرار تجميدها كخطوة هامة في الإصلاح، وأهمية منح المحافظ سلطات واسعة وأن يكون انتخابه بالاقتراع الشعبي العام.
- ٤- وجود تحديات سياسية وإدارية ومالية تعيق أداء المحافظ لصلاحياته المتنوعة بصورة سليمة ومقبولة بما يضمن التطبيق السليم لأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية.

ثانياً-أهم المقترحات:

- ١- يتعين منح المحافظ المزيد من الصلاحيات الإدارية والمالية والرقابية، ليتمكن من خلالها تقديم الخدمات الأساسية إلى سكان المحافظة.
- ٢- حث مجلس النواب العراقي على الإسراع في تشريع قانون تفويض السلطات الاتحادية إلى المحافظين بهدف تعزيز قدرة الدولة في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين.



٣- أن تعتمد المحافظات على الكفاءات العلمية والفنية وعلى الجامعات والمعاهد الموجودة فيها في تنفيذ خطط التنمية المستدامة ومكافحة الفساد المالي والإداري والسياسي.

٤- يتعين أن يتم تحقيق تنظيم دستوري وقانوني لإجراء انتخابات حرة ونزيهة للمحافظين، وتنظيم استقلال المحافظة المالي والإداري لها، وإجراءات فرض الرقابة السياسية والقضائية.

المصادر والمراجع:

- ١- عواطف عبد المجيد الطاهر، القصور في التشريع، مجلة دراسات في القانون، بغداد، كلية دجلة الجامعة الأهلية، المجلد الثاني- العدد الأول، مايس ٢٠١٩، ص ٦٣.
- ٢- بالجيلالي خالد، الاختصاص السلبي للمشروع والرقابة الدستورية عليه دراسة مقارنة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة ابن خلدون – تيارت، الجزائر، العدد السادس، جوان ٢٠١٧، ص ٧٨.
- ٣- أجريت التعديلات لهذا القانون بموجب القوانين الآتية:
أ- قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، منشور في الوقائع العراقية، رقم العدد: ٤١٤٧، تاريخ العدد: ٠٣-٠٩-٢٠١٠، رقم الصفحة: ٤٢، عدد الصفحات: ٣.
ب- قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، منشور في الوقائع العراقية، رقم العدد: ٤٢٨٤، تاريخ العدد: ٠٥-٠٨-٢٠١٣، رقم الصفحة: ١، عدد الصفحات: ١٠.
ج- قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، منشور في الوقائع العراقية، رقم العدد: ٤٤٨٧، تاريخ العدد: ١٦-٠٤-٢٠١٨، رقم الصفحة: ١، عدد الصفحات: ٧.
- ٤- د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، بغداد، ٢٠١١، ص ٤-٥.
- ٥- د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، (النجف: مكتبة دار السلام القانونية، ٢٠١٩)، ص ٢١٣.
- ٦- لمزيد من التفصيل، ينظر:
د- منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط ٢، (بغداد: الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٣)، ص ١٨١-١٨٦.
٧- المصدر نفسه، ص ٩٧.
- ٨- د. علاء عبد الحسن العنزي، التشريعات المحلية في القانون العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية والقانونية، جامعة بابل -كلية القانون، العدد الثالث، السنة السابعة، ٢٠١٥، ص ٢٢٨. وينظر أيضاً: د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، (بيروت، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٣)، ص ٢٤٣.
- ٩- د. حيدر فوزي صادق الغزي، السياسات التطبيقية للحكومات المحلية -دراسة حالة محافظة كربلاء، (كربلاء: دار الوارث للطباعة والنشر، ٢٠١٨)، ص ٣٣.



- ١٠ - المصدر نفسه، ص ٢٥٨.
- ١١ - حكم محكمة التمييز (العراقية) الاتحادية-الهيئة المدنية، تمييز، رقم الحكم: ٥٦٥٩ هـ/م/٢٠١٧، تاريخ الحكم: ١١-١١-٢٠١٧.
- ١٢ - محمد نجم محسن، دور القاضي الدستوري في إصلاح القصور التشريعي، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق فرع الخرطوم، المجلد ٩، العدد ٣، ٢٠٢١، ص ٩٢١.
- ١٣ - محمد نجم محسن، المصدر نفسه، ص ٩٢٢-٩٢٣.
- ١٤ - د. سمير داود سلمان، الإغفال التشريعي وإمكانية فرض الرقابة القضائية عليه في العراق، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، المجلد ٢١، العدد ٤، ٢٠١٩، ص ٩١.
- ١٥ - د. سمير داود سلمان، المصدر نفسه، ص ٨٨.
- ١٦ - عواطف عبد المجيد الطاهر، القصور في التشريع، مجلة دجلة، كلية دجلة الجامعة، المجلد الثاني، العدد الأول، ٢٠١٩، ص ٦٩.
- ١٧ - عواطف عبد المجيد الطاهر، المصدر نفسه، ص ٧١.
- ١٨ - د. عمار تركاوي، د. محمد خضير العكام، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٨، ص ١٧١-١٧٢.
- ١٩ - د. ليث كمال نصرأوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٢، الجزء الأول، مايو ٢٠١٧، ص ٤١٩.
- ٢٠ - المادتان (١١٦) و(١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، بتاريخ: ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥، السنة السابعة والأربعون.
- ٢١ - البند (ثالثاً) من المادة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢٢ - البند (رابعاً) من المادة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢٣ - البند (أولاً) من المادة (٢٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠٧٠)، بتاريخ: ٣١ آذار ٢٠٠٥.
- ٢٤ - البند (ثانياً) من المادة (٢٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٢٥ - البند (أولاً) من المادة (٢٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٢٦ - نصت المادة (٦) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠، على أن: (يؤدي رؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة قبل مباشرتهم أعمالهم بالصيغة الآتية: أقسم بالله العظيم، أن أحافظ على العراق، وأصون مصالحه وسلامته، وأرعى شؤون المحافظة، وأن أؤدي عملي بإخلاص وصدق وأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد).
- ٢٧ - د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ٨٩.
- ٢٨ - المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٢٩ - حكم محكمة التمييز (العراقية) الاتحادية-الهيئة الاستئنافية، تمييز، رقم الحكم: ٢٧٠، تاريخ الحكم: ٢٤-٠١-٢٠١٣.
- ٣٠ - البند (ثالثاً) من المادة (١٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.



- ٣١ - المادة (٣٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٣٢ - نصت المادة (٢٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، على أنه: (في حالة عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر تتم إحالته على التقاعد وعلى المجلس انتخاب محافظ جديد وبفس آية الانتخاب المذكورة في المادة (٧) / الفقرة (٧) من هذا القانون ويقوم النائب الأول بمهامه لحين انتخاب المحافظ الجديد).
- ٣٣ - نص البند (ثامناً/ ١) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ما يأتي: (استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءً 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 أحد الأسباب الحصرية الآتية: أ - عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي. ب - التسبب في هدر المال العام. ج - فقدان أحد شروط العضوية. هـ - الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية).
- ٣٤ - نص البند (ثامناً/ ٢) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ما يأتي: (لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه).
- ٣٥ - المادة (٢) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠.
- ٣٦ - المادة (٣٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٣٧ - البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٣٨ - البندين (ثالثاً) و (رابعاً) من المادة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٣٩ - نصت المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي: (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون).
- ٤٠ - المادة (٢٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- البند(ثانياً) من المادة (٢٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، على ما يلي: (تسري الشروط المشار إليها في البند (أولاً) من هذه المادة على نائبي المحافظ).
- ٤١ -البند(سابعاً-١) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٤٢ -البند(سابعاً-٢) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٤٣ -البند(ثامناً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٤٤ -البند(ثالثاً) من المادة (٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٤٥ -المادة (٤٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٤٦ - المادة (١١٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٤٧ - المادة (١١١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.



- ٤٨ - البند (أولاً) من المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٤٩ - البند (أولاً) من المادة (١١٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٥٠ - البند (خامساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٥١ - البند (أولاً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٥٢ - البند (رابعاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٥٣ - البند (تاسعاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٥٤ - البند (عاشراً / ٢-١) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٥٥ - البند (أحد عشر / ٢-١) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٥٦ - المادة (٣٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٥٧ - البند (أولاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٥٨ - البند (ثانياً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٥٩ - البند (ثالثاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٦٠ - البند (خامساً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٦١ - البند (سادساً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٦٢ - البند (تاسعاً / ٢) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٦٣ - أ.د. زهير الحسني، أ.م. د. حيدر أدهم، أ.د. آمال شلاش، أ.م. د. وفاء المهدي، أ.م. د. حسن لطيف كاظم، فريق عمل الجهاز المركزي للإحصاء / بغداد، فريق عمل الجهاز المركزي للإحصاء / إقليم كردستان، فريق عمل المركز الوطني للتطوير الإداري وتكنولوجيا المعلومات / وزارة التخطيط: دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢.
- ٦٤ - تم تعديل المادة (٤٥) بموجب المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني للقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣.
- ٦٥ - تمت قراءته للمرة الأولى في مجلس النواب ضمن جدول أعمال الجلسة رقم (١٥) المعقودة يوم الثلاثاء ٢٥ آب ٢٠١٥، الدورة النيابية الثالثة، السنة التشريعية الثانية، الفصل التشريعي الأول، البند سابعاً: القراءة الأولى لمقترح قانون تفويض السلطات، (لجنة



الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)، (٦) مواد، ونشر على موقعه الشبكي بتاريخ:
٢٠١٥/٨/٢٥.

-<http://www.parliament.iq/>.

٦٦ - د. زهير الحسني وآخرون: دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق، المصدر السابق، ص ٢١.

