وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة القادسية

كلية القانون

اختصاصات مجلس المحافظة في قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم في قانون 2008 النافذ

بحث مقدم الى مجلس كلية القانون / جامعة القادسية وهو جزء من متطلبات نيل درجة البكالوريوس في القانون .

مقدم من قبل الطالب :

عبد الامير حسين محمد

بإشراف الدكتورة

زينب كريم

1438هـ **2017 م**

بسم اللّه الرحمن الرحيم

نۚ وَالْقَلَمِ وَمَا يَسْطُرُونَ (1)مَا أَنتَ بِنِعْمَةِ رَبِّكَ
بِمَجْنُونٍ (2) وَإِنَّ لَكَ لَأَجْرًا غَيْرَ مَمْنُونٍ (3) وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ
خُلُقٍ عَظِيمٍ (4) فَسَتُبْصِرُ وَيُبْصِرُونَ (5) بِأَييِّكُمُ
الْمَفْتُونُ (6) إِنَّ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِمَن ضَلَّ عَن سَبِيلِهِ وَهُوَ
أَعْلَمُ بِالْمُهْتَدِينَ (7) فَلَا تُطِعِ الْمُكَذِّبِينَ (8) وَدُّوا لَوْ تُدْهِنُ
فَيُدْهِنُونَ (9) وَلَا تُطِعْ كُلَّ حَلَّافٍ مَّهِينٍ (10) هَمَّازٍ مَّشَّاءٍ
بِنَمِيمٍ (11) مَّنَّاعٍ لِّلْخَيْرِ مُعْتَدٍ أَثِيمٍ (12) عُتُلٍّ بَعْدَ ذَٰلِكَ
زَنِيمٍ (13) أَن كَانَ ذَا مَالٍ وَبَنِينَ (14) إِذَا تُتْلَىٰ عَلَيْهِ
آيَاتُنَا قَالَ أَسَاطِيرُ الْأَوَّلِينَ (15) سَنَسِمُهُ عَلَى
الْخُرْطُومِ(16)

صدق الله العلي العظيم

سورة القلم 1-16

الإهداء

إلى .....

من غدياني من رحيق حنانهما

وأحيـــاني بـــــبركة دعائهـــــــــما

يتـــــلألأ الحـــب في حدقـات عيـــونـــــهما

والدي رحمه الله و والدتي ...رحمها الله .

عصبتي وسندي في الحيـــــــاة ..... أخوتي الأعـــــزاء

القبس الذي استلهم منه نور حياتي .....أخواتي العزيزات

والى من كانوا مثـــــلاً للإيثار والوفاء .... وكانوا شمعةً أنارت دربي بالضياء

شهداءنا الابطال

اهدي هذا الجهد المتواضع

الشكر والامتنان

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين محمد

واله الطيبين الطاهرين

وبعد لمن دواعي سرورنا بعد ان انتهينا من انجاز البحث بحول

الله تعالى وقوته .

ان نتقدم بجزيل الشكر والامتنان الى الاستاذة المشرفة (صفاء

متعب الخزاعي) لما قدمت من اراء وافكار قيمة وتوجيهات

سديدة وبنائه .

واشكر كل من اساتذتي الاعزاء في كلية القانون

لتواصلها الدائم في اثناء مسيرة الكتابة مما اضفى عليه

اسس الرصانة العلمية السليمة متمنين لهم دوام الصحة

والعافية والتوفيق

فرضيات البحث :

1- أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم21 لسنة 2008المعدل، قد استحدث اختصاصاً جديداً لمجلس المحافظة هو اختصاص التشريع المحلي، وهو الامر الذي يعد استثناءاً على نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها ، في البند (ثانياً) من المادة (122) منه التي أكدت على تبني اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، الذي يشير الى تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي إحدى واجبات الهيئة التنفيذية ، وليس تقاسم الوظيفة السياسية.

2- ان كل من اللامركزية السياسية و الحكومة المحلية تعد مفاهيم ذات علاقة وثيقة بالتطبيقات السياسية التي تقتضي منح المجالس صلاحية التشريع المحلي ، بينما تكون اللامركزية الإدارية الإقليمية والإدارة المحلية مفاهيم ذات علاقة وثيقة بالتطبيقات الإدارية في الدولة التي تكون ضمن واجبات الهيئة التنفيذية التي تقتضي منح المجالس صلاحية التشريع الفرعي فقط.

3-إن صلاحية مجلس المحافظة في إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر، مقيد او مشروط بقرينة الدستورية وعدم مخالفة القوانين الوطنية النافذة والتكامل معها .

4-ان الغرض الاساسي الذي تم الاستناد اليه في منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية التشريع المحلي هو تنظيم الشؤون الادارية والمالية للمحافظة ، لذا لابد وان تكون مواضيع التشريعات المحلية الصادرة من المحافظة ادارية او مالية ، وليست سياسية .

5-اختلاف مضامين ونصوص النظم الداخلية لمجالس المحافظات عن بعضها البعض الاخر.

مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث في ان المشرع العراقي لم يكن ليميز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكومة المحلية ، بعدما لم يكن قد فرَّق سابقا بين مفهومي اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية ، خاصة وان لكل من تلك المفاهيم أركان وعناصر خاصة بها ، وكل منها بحاجة الى متطلبات خاصة لتطبيقها على ارض الواقع الفعلي .

وقد أدى هذا الامر الى حصول اشكاليات عملية ناجمة عن تطبيق مجالس المحافظات لقانونها رقم 21 لسنة 2008 المعدل .

كما ان المشرع لم يفرق في القانون المذكور بين مقترحات القوانين التي يمكن ان تقدم من قبل أعضاء مجلس المحافظة او احدى لجانه ، ومشروعات القوانين التي يمكن ان تقدم من قبل المحافظ ، مصاغة في مواد تتضمن الاسباب الموجبة لها .

وقد انعكس هذا الامر في النظم الداخلية لمجالس المحافظات التي صاغت نصوصا فيها تداخلا واضحا بين الجهة المشرعة والجهة المصدرة للتشريع المحلي فيها .

منهج البحث :

انسجاما مع موضوع البحث ، فقد تم اعتماد المنهج التحليلي والمنهج المقارن ، إذ تم توظيف المنهج الاول في تحليل النصوص القانونية ، بينما تم توظيف المنهج الثاني في اجراء مقارنة بين القواعد العامة وبين متضمنات النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل كنموذج للدراسة والبحث .

الفهرس

الموضوع	الصفحة
المقدمة	2-1
المبحث الاول	5-3
المطلب الاول (الادارة اللامركزية في العراق)	3
المطلب الثاني (خصائص الادارة اللامركزية)	4
المطلب الثالث (تقدير النظام اللامركزي)	5
المبحث الثاني (اللامركزية في دستور 2005)	15-6
المطلب الاول (تشكيل مجلس المحافظة)	10-7
المطلب الثاني (الاختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات)	12-11
المطلب الثالث (الاختصاصات الادرية لمجالس المحافظات)	15-13
الخاتمة	16
المصادر	18-17

المقدمة

بعد عام 2003 انتقل العراق إلى نظام اداري جديد واتجهت البلاد نحو تغيير جذري في المفاهيم والقيم والمبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، واتجه نحو إرساء دعائم النظام الفيدرالي واللامركزية في الإدارة ، وتوج هذا الاتجاه بصدور الدستور العراقي لعام 2005 والذي كانت مبادئه تعبر عن طموحات الشعب العراقي نظام اللامركزية الذي يقوم على أساس توزيع السلطة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية أو المحلية.

حيث بينت نصوص الدستور العراقي لعام 2005 ان الادارة المركزية في العراق تتمثل في رئيس الجمهورية حيث اخذ المشرع الدستوري العراقي بالنظام البرلماني في الحكم وفي مقتضيات ذلك هو ان يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات محددة الا انها تبقى تشغل حيزاً مهماً في الوظيفة التنفيذية اضافة لذلك مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الوزراء هو المسؤول المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة حيث هذا المجلس صلاحيات عديدة .

ولكن سوف نتطرق في بحثنا هذا عن الهيئات اللامركزية والتي نص عليها الدستور العراقي لعام 2005 في المادة 112 منه على ان يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية

لذلك سوف يكون هذا البحث منصباً على معرفة مفهوم الادارة اللامركزية وخصائصها وتقدير النظام اللامركزي في العراق في دستور 2005 بالإضافة الى تشكيل مجلس المحافظات واختصاصاتها التشريعية الادارية .

وتقتضي دراستنا لهذا الموضوع ان نتناول في مبحثين . حيث نتطرق في المبحث الاول الى الادارة اللامركزية حيث نتناولها في ثلاث مطالب – في المطلب الاول مفهوم الادارة اللامركزية والمطلب الثاني خصائصها اما المطلب الثالث في تقدير النظام اللامركزي بينما نتناول في المبحث الثاني اللامركزية في دستور 2005 حيث تناولتها في ثلاث مطالب في المطلب الاول تشكيل مجالس المحافظات وفي المطلب الثاني اختصاصات مجالس المحافظات التشريعية اما في المطلب الثالث اختصاصاتها الادارية ثم ختمت البحث بخاتمة بشأن الموضوع

ومن الله التوفيق

المبحث الاول

الادارة اللامركزية في العراق

المطلب الاول

"مفهوم الادارة اللامركزية"

تقوم اللامركزية على توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات مستقلة محلية من جهة ومصلحية او مرفقية من جهة ثانية . حيث يقوم هذا المفهوم على تقسيم جمهورية العراق الى وحدات ادارية وتنظيم على اساس الادارة اللامركزية ثم تأكد هذا المبدأ بقانون البلديات (رقم 165 لسنه 1964) المعدل والذي عرف البلدية بانها مؤسسة محلية لها شخصية معنوية تقوم بالأعمال والخدمات العامة المنصوص عليها في القانون او أي اخر كما نصت المادة الثانية / من قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 المعدل تقسيم جمهورية العراق الى الى محافظات والمحافظات الى اقضية والاقضية الى نواحي ويكون لكل منها الشخصية المعنوية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها الادارة المحلية . ومن المؤكد ان الادارة اللامركزية نظام اقتضاء منطق العصر غير ان درجه الاخذ بها ووظيفتها تختلف باختلاف الدول فالمشرع لا يتبنى موقفاً واحداً وانما يتبع احد الاسلوبين فمنها ما يجعلها تنبثق عن الكيان الاهلي او يتم اختيار جميع اعضاء المجالس عن طريق الانتخاب ومنها ما يجعل ان تكون الغالبية للاعضاء المنتخبين والقسم الاخر من المعينين من قبل السلطة المركزية . ففي العراق جمع المشرع بين الانتخاب والتعيين ومع ذلك يؤكد الفقه في تقدير الوسيلة الانتخاب في اختيار اعضاء المجالس المحلية . الى اعتبار وجود اعضاء معينين وتولى ممثل السلطة المركزية رئاسة هذه المجالس اهم عامل ادى الى عدم استقلالاً وفشلها في تأدية وظائفها .

على ان عضوية المجالس تكون في الوقت الحاضر من المعينين بحكم الوظيفة ولا وجود للمنتخبين للاسباب التي ذكرت سابقاً .

كما قلل قانون المحافظات في اهمية البلديات التي لها كيان واضح في ظل قانون البلديات واداتها . [1]

([1]) د.علي محمد بدير . د. عصام عبد الوهاب د. مهدي ياسين السلامي . مبادئ واحكام القانون الاداري ، دار السنهوري ص175.

المطلب الثاني

(خصائص الادارة اللامركزية)

نظام اللامركزية الادارية له العديد من الخصائص منها

1. يؤدي تطبيق اللامركزية في الدولة الى مساهمة السكان المحللين في تدبير شؤونهم المحلية بانفسهم وهذا من شأنة تأكيد وترسيخ مبدأ الديمقراطية
2. يؤدي اتباع اسلوب اللامركزية الادارية الى زيادة النشاط الاداري على المستوى المحلي . اذ ان السلطات المحلية اكثر احساساً بحاجات السكان المحليين وكيفية اشباعها واكثر تقدير للظروف المحلية من السلطات المركزية في العاصمة التي قد لا تدرك على وجه الدقة حاجات الاقليم لبعدها وعدم تفهمها لتلك الاحتياجات الاقليمية الخاصة .
3. يكفل تطبيق اللامركزية الادارية تجنب الروتين عند اداء الهيئات المحلية لمهامها وذلك لقدرة تلك الهيئات على اتخاذ القرارات والقيام بالتصرفات الادارية المختلفة بصورة اسرع استجابة لظروف ومقتضيات سير المرافق الادارية المحلية .
4. يقوم النظام الاداري اللامركزي الى تخفيف العبئ عن السلطة المركزية مما يسمح لها بالتفرغ لتولي المرافق ذات الطابع الوطني
5. من شأن النظام اللامركزي ان يجعل الدولة اكثر قدرة على مواجهة الازمات والظروف الاستثنائية كالثورات واختلال الامن وذلك لقدرة كل وحدة في الدفاع عن نفسها ودرء المخاطر بحكم تجربتها بادارة شؤنها بنفسها وعدم انتظار تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متاخرة .
6. تكفل اللامركزية الادارة قدراً من العدالة في توزيع الضرائب العامة على المرافق المختلفة [2]

([2]) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ،ص83

المطلب الثالث

تقدير النظام اللامركزي

بانه من المزيا المتعددة في النظام اللامركزي الا انه لم يسلم من النقد حيث تتلخص اهم عيوب اللامركزية الادارية في ما يلي :

1. يؤدي هذا النظام الى اساس وحدة الدولة الادارية وذلك بسبب توزيع الظيفة الادارية بين السلطة المركزية من ناحية والهيئات اللامركزية من ناحية اخرى
2. قد ينأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية تتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولان الهيئات اللامركزية الاقليمية ستعمل دائماً على الاهتمام بمصالح اقليمها واشباع حاجته حتى لو كان ذلك على حساب الصالح العام
3. غالباً ما تفتقر الهيئات اللامركزية الا الخبرات والدراية كما انها اكثر اسرافاً في النفقات من السلطات المركزية
4. قد يترتب على تطبيق نظام اللامركزية الادارية نشوء المنازعات والتنافر بين الهيئات اللامركزية والسلطات المركزية او بين الهيئات اللامركزية نفسها

ومن المؤكد ان هذا الانتقادات مبالغ فيها ويمكن علاجها عن طريق الرقابة الادارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهئات اللامركزية مما يؤدي بالتالي الى عدم المساس بوحدة الدولة وعدم خروج الهيئات اللامركزية عن الحدود المرسومة داخل اطار الوحدة الادارية في الدولة ومن جانب اخر يكون سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية عن طريق تعيين بعض الاعضاء بواسطة السلطة المركزية في المجالس المحلية للكفاءات التي تفتقر اليها ومن خلال تدريب اعضاء المجالس المحلية مما يقلل من الاسراف في النفقات لما كما يمكن اسراف الهيئات اللامركزية بشديد الرقابة على تلك الهيئات في كيفية انفاقها لاموالها وتنفيذها لمشروعاتها وما يؤدي ذلك الى ان يؤكد ان غالبية الدول تتجه الى الاخذ باسلوب اللامركزية الادارية على اعتبار ان الاسلوب الامثل للتنظيم الاداري [3]

([3])د. نجيب خلف ، المصدر السابق ص112

المبحث الثاني

اللامركزية في دستور 2005

اقر الدستور العراقي لعام 2005 النظام الاتحادي الفدرالي وبذلك يكون لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور باستثناء ما ورد في اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية وقد يبين الدستور تكوين الاقاليم حيث نصت المادة 119 منه على ما ياتي .

كيف لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناءاً على طلب الاستفتاء عليه بإحدى الطرقتين

اولاً : طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم

ثانياً : طلب من عشر ناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم وقد اقر الدستور عند نفاذة اقليم كردستان العراق وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً

كذلك خصص المشرع الدستوري الفصل الثاني في الباب الخامس من الدستور لبيان التقسم الاداري للمحافظات التي لم تنظم في اقليم والضوابط القانونية الخاصة بها بينت المادة 122 ذلك بالنص على انه

اولاً : تتكون المحافظات في عدد من الاقضية والنواحي والقرى

ثانياً : تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة فيما يمكنها في ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وتنظيم ذلك القانون

ثالثاً : يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة لممارسه صلاحياته المخول بها من قبل المجلس [4]

رابعاً: ينظم قانون انتخاب مجلس المحافظة وصلاحيتهما

خامساً : لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف أي وزارة او جهة مرتبطة بوزارة وله ذمة مالية مستقلة

([4]) د. نجيب خلف احمد ، مصدر سابق ، ص121

المطلب الاول

تشكيل مجلس المحافظة

خصص المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الخامس في الدستور لبيان التقسم الاداري للمحافظات التي لم تنظم في اقليم والضوابط القانونية الخاصة بها حيث بينت المادة 122 ذلك بالنص على انه :

اولاً : تتكون المحافظات في عدد من الاقضية والنواحي والقرى

ثانياً : تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة فيما يمكنها في ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وتنظيم ذلك القانون

ثالثاً : يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة لممارسه صلاحياته المخول بها من قبل المجلس

رابعاً ينظم قانون انتخاب مجلس المحافظة وصلاحيتهما

خامساً : لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف أي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة وله ذمة مالية مستقلة .

هذا ويجوز تفويض سلطات الحومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون

كما بين الدستور ان بغداد بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وتمثل بحدودها الادارية محافظة بغداد وينظم وضع العاصمة بقانون ولا يجوز للعاصمة ان تنظم لاقليم

- اما قانون المحافظات الغير منتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008 فقد قسم الوحدات الادارية فيث العراق الى المستويات الثلاث المعروفة وهي المحافظات والاقضية والنواحي التي يديرها بحسب القانون مجلس المحافظة

ومجلس القضاء ومجلس الناحية وهذا المجالس التي اشار اليها القانون في المادة الاولى منه هي احدى المقومات السياسية لنظام اللامركزية الادارية وفي حجر الزاوية في البناء التنظيمي للوحدات الادارية المحلية ومجلس المحافظة بنص القانون هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة ولها حق اصدار التشريعات بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ويخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب , [5]

بناءاً على ما اقرة مجلس النواب طبقاً لاحكام المادة (61/اولاً) من الدستور ولمضي المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (138/خامساً /أ) من الدستور صدر قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم ذي الرقم 21 لسنة 2008 حيث بين مجالس المحافظات واجراءات تكوينها حيث اعتبر ان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية كذلك نصت المادة (3/ اولاً (1)) يتكون مجلس المحافظة من (25) مقعداً يضاف اليها مقعد لكل (200000) (مئتي الف نسمة لما زاد عن (500000) خمس مائة الف نسمة

1. يتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد (10) يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسين الف نسمة (50000)
2. يتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد (7) يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرون الف نسمة (25000)
3. يتم انتخاب اعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس

([5]) نجيب خلف احمد الجبوري ، مصدر السابق ، ص121

ثانياً : يتم اعتماد احدث الاحصائيات الرسمية لمعرفة عدد المقاعد التي يتم اضافتها الى ما ورد البند (اولاً) من هذا المادة

4. تكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس (اربع سنوات) تقويمية لتبدأ باول جلسة لها [6]

نص الدستور العراقي لعام 2005 في المادة 112 على ان يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمه واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية وتشمل الاقاليم والمحافظات التي تنظم باقليم

حيث افرد المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور لبيان التقسم الاداري للمحافظات غير المنتظمة في اقليم فأوضحت المادة منه 118

اولاً : تتكون المحافظات في عدد من الاقضية والنواحي والقرى

ثانياً : تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة فيما يمكنها في ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وتنظيم ذلك القانون

ثالثاً : يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة لممارسه صلاحياته المخول بها من قبل المجلس

رابعاً ينظم قانون انتخاب مجلس المحافظة وصلاحيتهما

خامساً : لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف أي وزارة او جهة مرتبطة بوزارة وله ذمة مالية مستقلة .

هذا ويجوز تعويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافضات او بالعكس بموافقة الطرفيت وتنظم ذلك بقانون

([6])اعداد صباح صادق جعفر الانباري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، شارع المتنبي ، الدستور ومجموعة قوانين ، الاقاليم والمحافظات ص51

اما بشأن بغداد فقد بين الدستور انها بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وتمثل بحدودها الادارية محافظة بغداد وينظم وضع العاصمة بقانون ولا يجوز للعاصمة ان تنظم لاقليم المادة 120 وقد سم قانون المحافظات الغير منتظمة باقليم الصادر رقم 21 لسنة 2008 الوحدات الادارية في العراق الى المستويات الثلاث المعروفة وهي المحافظات والاقضية والنواحي التي يديرها بحسب القانون مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية وهذا المجالس الركيزة الاساسية في بنيان السلطة اللامركزية وهي حجر الزاوية في البناء التنظيمي ومجلس المحافظة بنص القانون اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ويخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب فقد جاء في المادة الثانية اولاً من قانون المحافظات . وتتمتع مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة رغم ان المشرع لم يشر الى ذلك في قانون المحافظات المنتظمة في اقليم غير ان نص المادة (118) من الدستور تؤكد تمتعها بهذا الشخصية والاستقالا المالي والاداري وتكون العضوية فيها لكل مواطن شرط ان يكون عراقياً كامل الاهلية اتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح وان يكون حاصلاً وحاصلاً على الشهادة الاعدادية كحد ادنى او ما كحد ادنى يعادلها وتمتلك مجالس المحافظات اتخاذ كافة القرارات المنظمة لشؤون المجتمع ويعد مجلس المحافظة الى انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء للمجلس في اول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال (خمسة عشر يوماً) من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سناناً وللمجلس بصفة ان يمارس كما ورد في المادة السابعة من القانون وظائف مختلفة في طبيعتها منها ما هو اداري ومنها ما هو قضائي ومنها ما هو طابع تشريعي [7]

([7]) د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، كلية القانون ، جامعة دهوك ،ص80 .

المطلب الثاني

الاختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات

بموجب قواعد توزيع الاختصاص بين السلطة الاتحادية والمحافظات التي نصت عليها المادة (115) من الدستور العراقي فأن جميع الاختصاصات التي لا تدخل في الاختصاص الحصرية للسلطة الاتحادية المشار اليها سابقاً سيكون الاختصاص فيها للسلطات المحلية في المحافظات وبناءاً على هذا القاعدة تم تحديد اختصاصات المجالس المحلية في قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 وقانون تعديلة الاول والثاني رقم 15 لسنة 2010 ورقم 19 لسنة 2013 الاختصاصات التشريعية :

على الرغم من ان الدستور العراقي لم يمنح مجالس المحافظات أي سلطة تشريعية وانما منحها صلاحيات ادارية وتنظيمية واسعة على وفق مبدأ اللامركزية الادارية بحسب الفقرة الثانية من المادة 122 من هذا الدستور غير ان قانون المحافظات لسنة 2008 قد نص في المادة الثانية / اولاً على ان (مجلس المحافظة هوه على سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) وقد تكرر هذا التاكيد في الفقرة ثالثاً من المادة السابعة في هذا القانون غير ان حصر هذا القانون التشريعي في مجال تنظيم الشؤون الادارية والمالية وتم تأكيد على هذا الاختصاص التعديل الثاني لهذا القانون مع تغير في الصياغة حيث نصت المادة (2/ اولا) من قانون هذا التعديل رقم 19 لسنة 2013 على ان مجلس المحافظة (هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الادارية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) ويمكن ملاحظة ما يلي على ضوء هذا التعديل :

1. ان منح المحافظات جزءاً من الوظيفة التشريعية واصدار التشريعات على مستوى محلي يجعلها ترقى الى مستوى النظام الفدرالي وتخرجها عن نطاق وحدود اللامركزية الادارية وفقاً لما نص عليه الدستور لذلك فأن الالتزام بالدستور كان يقتضي قصر الاختصاص على اصدار التشريعات الفرعية التي تتخصص في اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات الادارية في تنظيم هذه الشؤون دون تجاوزها الى اصدار التشريعات المحلية كما ورد في المادة الثانية اعلى
2. ان قانون المحافظات في هذا التعديل قد حدد الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة في مجال تنظيم الشؤون الادارية والمالية فقط طبقاً للمادة (7 / ثالثاً) وطبقاً لاحكام ومتغيرات المحكمة الاتحادية العليا بينما اطلق التعديل الثاني اعلى هذا الاختصاص في المادة (2/اولاً) دون أي تغير في هذا الشؤون [8]

تملك مجالس المحافظات اصدار القوانين والقررات المنظمة لشؤون الافراد في المجتمع فمن اختصاصها اصدار التشريعات المحلية والانظمة الخاصة بأنشاء وتنظيم المؤسسات والهيئات والمصالح والاجهزة والشركات العامة لممارسة الاختصاصات ذات الطبيعة الاستراتيجية وتحديد اهدافها واختصاتصها استناداً للمادة السابعة الفقرة (ثالثاً) من قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم حيث ورد ان المجلس يملك (اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)

كما نص القانون ان للمجلس اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس ولمجلس اخيراً ممارسة أي اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة [9]

([8]) د. رياض عبد عيسى الزهيري ، اسس القانون الاداري ، مكتبة السنهوري ،ص178.

([9]) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص82.

المطلب الثالث

الاختصاصات الادارية لمجالس المحافظات

تمارس مجالس المحافظات جوانب متعددة من الوظيفة الادارية منها ما يتعلق بالرقابة والاشراف منها ما يخص رسم السياسية العامة وتقديم الخدمات في المحافظة

أ الرقابة والاشراف : يمارس مجلس المحافظة مهمة الرقابة والاشراف والمتابعة على اعمال رؤساء الوحدات الادارية وكافة اجهزة الادارة العامة ومختلف القطاعات على مستوى المحافظة لضمان حسن تقديمها للخدمات وللمجلس ذلك ما يلي:

اولاً : استجواب المحافظ او احد نائبيه تباعاً على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة باجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الاغلبية المطلبة لعدد اعضاء المجلس ويكون طلب الاقالة او التوصية بها مستنداً عل احد الاسباب الحصرية الاتية

أ عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي

ب التسبب في هدر المال العام

ت فقدان احد شروط العضوية .

ث الاهمال والتقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية .

هذا ولمجلس النواب اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة نباءاً مع اقتراح رئيس الوزراء بنفس الاسباب التي ذكرت انفاً .

وللمحافظ ان يعترض على قرار الاقالة امام المحكمة الاتحادية العليا خلال (خمسة وعشرون يوماً) من تاريخ تبليغه بالقرار وعلى المحكمة ان تبت في الاعتراض خلال شهر من تاريخ تسجيله لديها وعلية في هذا الحالة ان يقوم بتصريف اعمال المحافظة اليومية لحين البت في الاعتراض

يقوم مجلس المحافظة بعد نهاية المدة او تصديق قراراً بالإقالة من قبل المحكمة الاتحاديات العليا في حالة وقوع اعتراض عليه بانتخاب محافظ جديد خلال مدة اقصاها (30 يوماً) من تاريخ التصديق او انهاء مدة الطعن

ثانياً : اقالة رئيس مجلس المحافظة او نائبة من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في حالة ارتكابه احد الافعال اعلى

ثالثاً الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها عدى الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي

رابعاً : اعضاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس نباء على طلب (خمس اعداد اعضاء المجلس) او نباء على اقتراح من المحافظ ولمجلس الوزراء كذلك حق الاقالة بالاقتراح من الوزير المختص

ثانياً رسم السياسة العامة : تعد هذا الظزيفة من اهم الوظائف التي تمارسها مجالس المحافظات والتي تتمثل في التنسيق بين المجلس والوزارات للنهوض بالواقع الخدمي والتنموي للمحافظة ويملك المجلس ما يلي

1. رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة
2. اعداد مشروع الموازنه الخاصة بالمجلس لدرجها في المازنه العامة للمحافظة
3. المصادقة على مشروع الموازنة للمحافظة المحال اليها من المحافظ واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان ترعي المعايير الدستورية في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الة وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية .
4. اداء الخدمات :-

تتولى مجالس المحافظات مهمة تقديم الخدمات لمواطنين المحافظة وادارة المرافق العامة والتنسيق بينهما بما يحقق الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات ولها في هذا الخصوص :-

اولاً : المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ في التنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها الامنية

ثانياً : المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغيرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغير اسماءها ومركزهاوما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة نباءاً على اقتراح المحافظ وثلث اعضاء المجلس

ثالثاً : تحديد اولويات المحافظ المجالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجة لتنميتها مع ما لا يتعارض مع التنمية الوطنية [10] رابعاً المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهيئات التي تحصل عليها المحافظة

(10) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، 83.

الخاتمة

يهتم هذا البحث بصلاحية التشريع المحلي التي تؤديها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وذلك لبيان أسسه الدستورية والقانونية ، وخصائصه ، ومراحله ، والقيود التي تواجهه ، فضلا عن آلية حل المنازعات بشأن دستوريته . وكحالة دراسية تم اعتماد النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل ، المصادق عليه بتاريخ 7 ايار 2018 .

ومن بين فرضيات البحث هي : أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، قد استحدث اختصاصاً جديداً لمجلس المحافظة هو اختصاص التشريع المحلي ، وهو الامر الذي يعد تجاوزا على نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها ، في البند (ثانياً) من المادة (122) منه التي أكدت على تبني اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، الذي يشير الى تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي إحدى واجبات (الهيئة التنفيذية) ، وليس تقاسم الوظيفة السياسية .

وتكمن مشكلة البحث في ان المشرع العراقي لم يكن ليميز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكومة المحلية ، بعدما لم يكن قد فرَّق سابقا بين مفهومي اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية ، خاصة وان لكل من تلك المفاهيم أركان وعناصر خاصة بها ، وكل منها بحاجة الى متطلبات خاصة لتطبيقها على ارض الواقع الفعلي . وقد أدى هذا الامر الى حصول اشكاليات عملية ناجمة عن تطبيق مجالس المحافظات لقانونها رقم 21 لسنة 2008 المعدل .

وانسجاما مع موضوع البحث ، فقد اعتمدنا المنهج التحليلي والمنهج المقارن ، إذ وظفنا المنهج الاول في تحليل النصوص القانونية ، بينما وظفنا المنهج الثاني في اجراء مقارنة بين القواعد العامة وبين متضمنات النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل كنموذج للدراسة والبحث .

المصادر والمراجع

1. د .ذكى محمد النجار – الدستور والإدارة المحمية – دار النهضة العربية القاهرة، 1995
2. د .سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي، بالقاهرة ، 1996 .
3. د .عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004 .
4. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، المكتبة الوطنية ، لبنان بيروت ،2009، ط1 .
5. د .محمد فرغلي محمد علي ، نظم واجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء الفقه والقضاء – دار النهضة العربية – القاهرة ، 1998
6. د.سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية، 1996
7. د.عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية - القاهرة،2000
8. رياض عبد عيسى الزهري، اسس القانون الاداري ، دار السنهوري ، لبنان بيروت ، ط1 ، 2016،
9. سعد، جورج سعد .القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورا الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2006 ط(9)، ص68
10. صباح صالح جعفر الانباري ، الدستور ومجموعة قوانين الاقاليم والمحافظات ، المكتبة القانونية ، بغداد ، المتنبي، 2009، ط2.
11. عبود، صعب ناجي.المنظومة التشريعية لمجالس المحافظات، بحث منشور في مجلة(كلية مدينة العلم لسنة 2009 العدد9
12. العطار، فؤاد .نظرية اللامركزية الإقليمية، مقال منشور في مجلة العلوم القانونية .والاقتصادية ، جامعة عين شمس ، ص 55 ، سنة الطبع 2006
13. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد، المتنبي ، ط1 ، 2006 .
14. قباني، بكر .اللامركزية ومسألة تطبيقها، ص 7 ، نقلا عن د .نواف كنعان في (ماهية القانون الإداري) عمان ، دار الثقافة ، 2008 ، ص 158 وما بعدها.

15. مازن ليلو راضي ، كلية القانون جامعة دهوك ، دار السنهوري للنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ، 2008 ، ط1.
16. نجيب محمود خلف احمد الجبوري ، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية ، السليمانية ، العراق ، ط1 ، 2014 .

القوانين : ثانياً

1- الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.
2- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.
3- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل
4- قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.