

التنظيم القانوني لاعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة

أ.م.د. رحيم حسين موسى

نجم عبد حمود

كلية القانون - جامعة ميسان

مقدمة:

يحتل المحافظ مركزاً بارزاً ومهماً في الحكومة المحلية وذلك بوصفه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، إذ يقع على عاتقه اختصاصات تنفيذية واسعة يضطلع بممارستها وفق أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. ومن بين الصلاحيات التي يمارسها المحافظ تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.

إن مسؤولية المحافظ عن تنفيذ قرارات مجلس المحافظة تشكل أساساً قانونياً ومنطقياً لحقه في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة، حيث منح القانون في المادة (٣١/أحد عشر) المحافظ حق الاعتراض على قرارات المجلس إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، أو لم تكن من اختصاصات المجلس، أو كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة.

- أهمية موضوع البحث

تحتل دراسة موضوع اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة أهمية بالغة في واقع التنظيم القانوني، فتجربة اللامركزية الإدارية تجربة حديثة العهد في العراق، ومن ثمَّ فإنَّ نضوجها يتطلب مدة من الزمن قد تطول وقد تقصر، تبعاً لتطور التجربة ذاتها، والظروف المحيطة بها.

كما تظهر أهمية الموضوع في استجلاء الغموض الذي يعتري النصوص المنظمة لاعتراض المحافظ وبيان مواطن النقص والقصور، لأجل الخروج بمجموعة من الاستنتاجات والمقترحات التي تساعد في رد السلطة التشريعية والحكومات المحلية بما يسهم بسد النقص والقصور الذي يكتنف ممارسة هذا الحق من قبل المحافظ.

- إشكالية البحث

ان البحث في موضوع اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة يثير عدة اشكاليات منها ما يتعلق بالنصوص التشريعية المنظمة لممارسة هذا الحق، ومنها ما يتعلق بالواقع العملي وانعكاس النصوص القانونية المنظمة للاعتراض من الناحية العملية.

وعليه فإن اشكالية البحث ستدور حول الأسئلة التالية :

- هل تكفي النصوص القانونية المنظمة لممارسة حق الاعتراض، وما هي جوانب النقص والغموض التي اكتتفت تنظيمه، وهل كان المشرع موفقاً في تنظيمه لهذا الحق؟

- ما هي التطبيقات العملية التي افرزها استعمال هذا الحق، وماهي المعوقات التي تعترض ممارسته من قبل المحافظ، وما هي المؤشرات التي افرزها الواقع التطبيقي بشأن الجوانب الإجرائية لمباشرته من حيث المدد القانونية والجانب الاداري والقضائي؟

- منهجية البحث

سنتبع في بحثنا لموضوع اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة منهج الدراسة الوصفية التحليلية من خلال استعراض النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لممارسة هذا الحق واستقراء أحكامها وتحليلها، مسترشدين بآراء فقهاء القانون والتطبيقات العملية وأحكام القضاء، وبما يحقق الوصول الى نظام قانوني متكامل يسدّ النواقص التشريعية، ويكمل النواحي القانونية التي تحيط بممارسة المحافظ لحقه في الاعتراض.

- خطة البحث

بغية الاحاطة بجوانب موضوع "التنظيم الدستوري والقانوني لحق المحافظ في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة" ارتأينا تقسيم الدراسة فيه الى مبحثين، خُصص أولهما لمبحث نطاق اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وذلك في مطلبين، تناول الأول القرارات المخالفة للدستور والقوانين النافذة، وأُفرد الثاني للقرارات الخارجة عن اختصاص المجلس والقرارات المخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة. أما المبحث الثاني فعقد لمبحث أحكام اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وتم تقسيمه على مطلبين ، تناول الأول شروط اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وخُصص الثاني لمصير القرار المعترض عليه من قبل المحافظ، وانتهت الدراسة بخاتمة تضمنت أهم النتائج والتوصيات التي تمخض عنها الدراسة.

المبحث الأول

نطاق اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة

إن اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة تنظمه جملة من الضوابط والأحكام، فهناك مجموعة من المسوغات التي تدفع بالمحافظ الى تقديم اعتراضه على قرارات مجلس المحافظة والتي تشكل أساساً يستند اليه في ممارسته لهذا الحق.

ويتمثل نطاق القرارات التي يجوز للمحافظ الاعتراض عليها في الحالات التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، فأما ان يكون الاعتراض مرده مخالفة قرار مجلس المحافظة للدستور أو القوانين النافذة، أو أن يكون خارجاً عن اختصاص المجلس، أو مخالفاً للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة. ويشمل هذا النطاق جميع قرارات مجلس المحافظة المشوبة بهذه الحالات عدا القرارات التي رسم المشرع طريقاً محدداً للطعن بها. وتأسيساً على ما تقدم سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في أولهما القرارات المخالفة للدستور أو القوانين النافذة، ونخصص ثانيهما لبحث القرارات الخارجة عن اختصاصات المجلس والقرارات المخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة.

المطلب الأول

القرارات المخالفة للدستور أو القوانين النافذة

تتضمن الوثائق الدستورية عادة عدداً من الأحكام والقيود التي ينبغي على مجلس المحافظة التزامها والتقييد بها، وأن يتغيا بقراراته المصلحة العامة التي تعد رائدة كل عمل تشريعي على المستوى الوطني والمحلي، وجاء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مؤكداً على تلك القيود مضيفاً قيوداً أخرى في مقدمتها عدم تعارض قرارات مجلس المحافظة مع القوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية. وسوف نتناول هذا الموضوع في فرعين، نبحت في أولهما القرارات المخالفة للدستور، ونبين في ثانيهما القرارات المخالفة للقانون.

الفرع الأول

القرارات المخالفة للدستور

يعد الدستور القانون الأسمى للدولة والذي يعلو على ما سواه من قوانين أخرى، بحيث لا يمكن مخالفة أحكامه، وإن أي مخالفة لأحكامه توجب البطلان^(١). وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بشكل صريح على سموه

وبطلان أي نص قانوني يتعارض مع أحكامه، وذلك في المادة الثالثة عشر منه والتي جاء فيها " أولاً: يُعدّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحائه كافة وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه "

ويترتب على مبدأ سمو الدستور عدة نتائج مهمة، منها أن القواعد الدستورية ملزمة لجميع هيئات الدولة، ولا يتمتع النشاط المخالف لهذه القواعد بأي أثر قانوني لأنه يمس مبدأ المشروعية الذي يعني وجوب احترام القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية والالتزام بها، ووجوب مطابقة تلك القوانين للنصوص الدستورية، وبخلافه تكون باطلة وفاقة لكل قيمة قانونية.^(٢)

هذا وقد قيد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (٢/ أولاً) منه اختصاص مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية بما لا يتعارض مع الدستور، إذ عرفت المادة المذكورة مجلس المحافظة بأنه " السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية "، كما جعلت المادة (٧/ ثالثاً) من بين اختصاصات مجلس المحافظة " اصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية "، ويتضح من نص المادتين الثانية والسابعة من قانون المحافظات سالفتي الذكر، إن صلاحية التشريع واتخاذ القرارات الاخرى الممنوحة لمجالس المحافظات مشروطة بعدم التعارض مع الدستور.

وقد أجاز قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة إذا كانت مخالفة لإحكام الدستور، وفي حالة اصرار المجلس على قراره، أو تعديل القرار دون ازالة المخالفة يحق للمحافظ احواله الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا.^(١) ويعد احواله الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا تأكيداً لاختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين بغض النظر عن جميع الآراء والخلافات الفقهية التي تناولت مسألة الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات.

والسؤال الذي يثار هنا هل يمكن للمحافظ أن يطعن بقرارات مجلس المحافظة المخالفة للدستور أمام المحكمة الاتحادية العليا دون مراعاة الآلية التي رسمها قانون المحافظات النافذ في المادة (٣١/ أحد عشر) منه ؟

للإجابة على هذا التساؤل نبين أولاً أن المادة (٩٣/ أولاً) من الدستور العراقي نصت على أنه " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة " ولم نجد في هذا النص ما يشير الى أن المقصود بالقوانين ما يشرعه مجلس النواب فقط، كما لم نجد ذلك في نصوص قانون المحكمة الاتحادية العليا

ونظامها الداخلي، فضلاً عن أن قضاء المحكمة الاتحادية العليا قد استقر على الاعتراف لمجالس المحافظات بالتشريع^(٢)، لا بل أن المحكمة الاتحادية العليا ذهبت الى أبعد من ذلك حيث أعطت الأولوية للقانون الذي يشرعه مجلس المحافظة في حالة تعارضه مع القوانين الاتحادية.^(٣)

الفرع الثاني

القرارات المخالفة للقوانين النافذة

تحتل القوانين العادية المرتبة التالية لمرتبة القواعد الدستورية في سلم التدرج التشريعي داخل الدولة، حيث تعد المصدر الثاني من مصادر المشروعية. ويقصد بالقوانين العادية القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة وفق الحدود التي رسمها الدستور.^(١)

وعندما يصدر التشريع وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور ودون تعارض مع احكامه، فإنه يكون ملزماً للأفراد والسلطات على السواء، أما إذا خالف التشريع أحكام الدستور فإنه يفقد قوته الملزمة ولا يمكن تطبيقه لمخالفته الأساس الذي يستند اليه.

وفي العراق تصدر التشريعات العادية من ثلاث جهات، الأولى مجلس النواب الاتحادي استناداً الى أحكام المادة (٦١/ أولاً) من الدستور، والثانية هي المجالس التشريعية في الاقاليم بموجب احكام المادة (١٢١/ أولاً) من الدستور، والثالثة هي مجالس المحافظات وفقاً للمادة (١١٥) من الدستور والمواد (٢/ أولاً) و (٧/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

هذا وقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة المخالفة للقوانين التي تضعها السلطة التشريعية الاتحادية، وفق الالية التي رسمها القانون.^(٢)

وهكذا يمكن للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة المخالفة للقوانين النافذة، ومن التطبيقات العملية لهذا الاعتراض اعتراض محافظ ميسان على قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٢ والذي يقضي بفرض رسم مقداره خمسة آلاف دينار على كل جواز سفر يصدر عن مديرية جوازات ميسان، تذهب الى صندوق التكافل الاجتماعي في المحافظة والباقي لسد حاجة مديرية الجوازات من الاحبار اللازمة لطبع الجوازات، وبعد اشعار المحافظ بقرار المجلس بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٩ بادر الى الاعتراض عليه بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٩ كونه مخالف للقانون، ولإصرار مجلس المحافظة على القرار أقام محافظ ميسان اضافة لوظيفته دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا طالباً الغاء قرار مجلس المحافظة لنفس السبب الذي بينه في اعتراضه على القرار وهو مخالفة القوانين

الاتحادية، وقد قررت المحكمة الاتحادية إن قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٢ مخالف لقانون الجوازات رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٩ المعدل والتعليمات الصادرة بموجبه والذي حدد رسماً اتحادياً عن كل جواز يصدر في مديريات الجوازات في انحاء العراق كافة، ولا يجوز تكرار الرسم وتعديل مقداره كونه يعد من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وإن مجالس المحافظات ملزمة عند مزاولتها لصلاحياتها المنصوص عليها في المادة (٢/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقضت بإلغائه.^(١)

ويثار التساؤل هنا عن امكانية المحافظ الاعتراض على قرار صادر عن مجلس المحافظة لتعارضه مع تشريع محلي صادر عن المجلس؟

للإجابة على هذا التساؤل يمكن القول إن اعتراض المحافظ على قرار مجلس المحافظة لتعارضه مع تشريع محلي سابق للقرار أمر وارد، فلا يوجد ما يمنع ذلك الاعتراض من الناحية القانونية طالما كان التشريع المحلي قد صدر عن المجلس وفقاً للصلاحيات الممنوحة له وبما يتوافق مع الدستور والقوانين الاتحادية، حيث يدخل التشريع المحلي ضمن مفهوم (القوانين النافذة) الوارد في حالات الاعتراض التي حددتها المادة (٣١/ حادي عشر) من قانون المحافظات النافذ.

المطلب الثاني

القرارات الخارجة عن اختصاص المجلس والقرارات المخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة

منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ المحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة إذا كانت خارجة عن اختصاص المجلس المعني، وكذلك اذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة، وهذا تأكيد للقواعد العامة المتعلقة بالاختصاص وأولوية الخطط التي تترجم السياسة العامة للحكومة الاتحادية. وسوف نقسم هذا المطلب على فرعين، الأول نتناول فيه القرارات الخارجة عن اختصاص المجلس، والثاني نخصصه لدراسة القرارات المخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة.

الفرع الأول

القرارات الخارجة عن اختصاص المجلس

يُعرف الاختصاص بأنه القدرة القانونية على القيام بتصرف قانوني معين، وتجد هذه القدرة أساسها في الدستور أو القانون أو التشريع الفرعي^(١). وانطلاقاً من ذلك فان عدم الاختصاص يعني عدم القدرة على اتخاذ تصرف قانوني

معين من الناحية القانونية، حيث تنتهك السلطة التي أتت التصرف القواعد المنظمة لعملها. وتعد قواعد الاختصاص من أهم الركائز والأسس التي يقوم عليها النظام القانوني بأكمله لذلك تحرص النظم الدستورية على تحديدها بدقة وتعددها من النظام العام، ولا تسمح لأي سلطة بتجاوزها أو تعديلها بالزيادة أو النقصان ما لم يجوز الدستور والقانون ذلك.^(٢)

وللاختصاص أربعة عناصر^(٣)، أولها العنصر الشخصي والذي يقصد به أن يصدر التصرف من العضو أو الجهة التي حددها القانون، والتي لها سلطة التعبير عن ارادة الدولة. فالسلطة التي يخولها الدستور أو القانون صلاحية التشريع تكون هي المختصة بالتشريع دون غيرها. وهكذا فمجلس المحافظة هو الجهة المختصة بسن القوانين المحلية وإقرارها، بحيث يكون له الحق في تنظيم أي موضوع يريد تنظيمه بصيغة تشريع محلي، وأن يقرر ما يشاء من القرارات ضمن الحدود التي وضعها الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، ومتى كان قرار مجلس المحافظة معيماً بغييب الاختصاص الشخصي جاز للمحافظ الاعتراض على القرار.

والعنصر الثاني للاختصاص هو العنصر الموضوعي، ويقصد به أن تحدد قاعدة الاختصاص أنواع التصرفات التي يجوز اتخاذها من قبل الجهة صاحبة الاختصاص، والتي تتصرف ضمن الموضوعات المحددة لها ، فالسلطة التي يمنحها الدستور أو القانون صلاحية التشريع يجب أن لا تمارس هذه الصلاحية إلا في نطاقها المحصور بالتشريع، فالعنصر الموضوعي للاختصاص يتصل بموضوع التشريع ومادته، أي أنه يتعلق بالحدود الموضوعية لاختصاصات مجلس المحافظة والتي رسمتها المادة (١٢٢) من الدستور والمادة (٢/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، والتي تتمحور حول الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة التي تمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وأن لا تتعلق بالاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. ومتى كان قرار مجلس المحافظة معيماً بغييب الاختصاص الموضوعي جاز للمحافظ الاعتراض عليه.

والعنصر الثالث للاختصاص هو العنصر الزمني، فممارسة الاختصاص يجب أن تكون في الوقت الذي يسمح فيه القانون بممارسة الاختصاص، وقبل انتهاء ولاية الجهة المختصة، فغييب الاختصاص الزمني يتمثل بمخالفة مجلس المحافظة لقواعد الاختصاص الزمني كالقيود الزمنية التي وضعها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، فإذا لم يراعي مجلس المحافظة هذه القيود، وأصدر القرار في وقت لم يكن له الحق في اصداره، جاز للمحافظ الاعتراض عليه.^(١)

ويتجلى عيب الاختصاص الزمني في شكلين، يتمثل أولهما في ممارسة المجلس لاختصاصاته قبل تخويله تلك الاختصاصات، كما في اصدار قرار من المجلس قبل المصادقة على نتائج انتخابات اعضائه. ويظهر ثانيهما في

ممارسة المجلس لاختصاصاته بعد تجريده من تلك الاختصاصات، كما في اصدار قرار من المجلس بعد انتهاء دورته الانتخابية، أو بعد حله بإحدى الحالات التي حددها القانون.

أما العنصر المكاني للاختصاص، وهو رابع عناصره، فيقصد به أن يحدد القانون نطاقاً إقليمياً لا يجوز تجاوزه في ممارسة الاختصاص، ومن ثم تكون التصرفات معيبة بعيب الاختصاص المكاني اذا اتخذت خارج النطاق الإقليمي المخصص للجهة صاحبة الاختصاص^(١)، فالعنصر المكاني للاختصاص يتمثل بأن يباشر مجلس المحافظة سلطته التشريعية ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة، وبخلافه فإن قراره يكون مشوباً بعيب الاختصاص المكاني، ويبرر اعتراض المحافظ عليه.

وبالرجوع الى التطبيقات العملية لاعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة التي تخرج عن اختصاص المجلس نجد تركز هذه الاعتراضات على مخالفة العنصر الموضوعي للاختصاص، وندرتها بالنسبة لمخالفة عناصر الاختصاص الأخرى، فعلى سبيل المثال اعترض محافظ البصرة على قرار مجلس محافظة البصرة ذي الرقم (٢١٣) لسنة ٢٠١٥ والذي تضمن البند أولاً منه ايقاف بيع وإيجار كافة الأراضي والعقارات التابعة للكيانات المنحلة، وألزم البند الثاني دوائر التسجيل العقاري وعقارات الدولة والبلدية والبلديات في المحافظة بجرد العقارات العائدة للكيانات المنحلة خلال ثلاثين يوم من تاريخ صدور القرار، ونص البند الثالث من القرار على حق المجلس باستملاك هذه العقارات، فاعتراض محافظ البصرة على القرار المذكور كونه خارج اختصاصات مجلس المحافظة، وإلصاق مجلس المحافظة على القرار بالرغم من اعتراض المحافظ بادر الاخير بإقامة دعوى امام المحكمة الاتحادية العليا، والتي بينت أن قرار المجلس خارج عن اختصاصاته التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، حيث أن قانون ادارة الاموال العائدة للكيانات المنحلة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥ وتعليمات تسهيل تنفيذه رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ قد نصت على ايلولة الاموال المنقولة وغير المنقولة للكيانات المنحلة لوزارة المالية والتي لها حق التصرف فيها وفق احكام القانون، فقررت المحكمة الاتحادية الغاء القرار المذكور.^(٢)

الفرع الثاني

القرارات المخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة

يقصد بالخطة العامة وثيقة خطية تتضمن أهم الخطوات والمراحل التي من المفترض أن يتبعها الشخص أو الهيئة خلال تنفيذه لمهمة ما، بحيث يتم تقسيم جميع المراحل على كامل الوقت المحدد لأداء تلك المهمة بشكل دقيق وواضح، مع التأكيد على أن تلخص هذه الوثيقة الخطية الكيفية التي تتحقق بها الأهداف المطلوبة.^(١)

وترتبط الخطة العامة لأي دولة بالسياسة العامة لها، وتعرف السياسة العامة بأنها مجموعة من آليات العمل المؤسسية تقوم باستخدام جميع المتغيرات والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية وصياغتها بإطار قانوني يصدر عن سلطة مختصة، ومن ثم يتم تفعيلها بشكل رسمي وتأخذ طريقها بإجراءات تنفيذية تلامس أرض الواقع، وتعمل على سد الحاجات العامة. وتتضمن السياسة العامة خيارات الحكومة وخطتها المستقبلية بخصوص النشاطات التي تؤدي الى تحقيق اهداف عامة مخطط لها في سبيل المصلحة العامة.^(٢)

وتضع الدولة خطتها العامة على ضوء المناهج والمعايير القياسية لتنمية خيارات السياسة العامة، بحيث تمثل استجابة حكومية لاحتياجات ومطالب انسانية واجتماعية تنشأ عن مجموعة من العوامل والظروف البيئية الخارجية والداخلية، وهذه الاستجابة قد تكون ايجابية تعبر عن عزم الحكومة اقرار سياسات عامة تتضمن حلول فعلية واقعية لمواجهة تلك المطالب والاحتياجات ومعالجة المشاكل وقضايا المجتمع، أو سلبية تعني امتناع الحكومة عن اتخاذ تدابير تعمل على حل المشاكل أو الاستجابة للمطالب والاحتياجات المجتمعية.^(٣)

هذا وقد ألزم قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ مجالس المحافظات برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات ذات العلاقة في مجال تطوير الخطط ونظام تبادل المعلومات بين المحافظة والوزارات المختلفة في الحكومة الاتحادية الامر الذي يضمن العمل المشترك والمتبادل دون حدوث تقاطع مع السياسة العامة التي وضعتها الحكومة الاتحادية، وهذا التنسيق قد يكون مباشراً مع الوزارة المعنية، أو من خلال الهيئة العامة لحفظ وضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي نص الدستور على تشكيلها، أو من خلال الهيئة العليا للتنسيق التي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

ويعد مجلس الوزراء هو الجهة المعنية بوضع الخطط ورسم السياسة العامة للدول وفقاً لأحكام الدستور النافذ، فقد أشارت المادة (٧٨) من الدستور الى أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، كما نصت المادة (٨٠/أولاً) منه على ممارسة مجلس الوزراء لصلاحيه تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

ونظراً لأهمية السياسة العامة للدولة ولغرض تنظيم عملية صنعها ووضع الخطط التنفيذية اللازمة لإنجازها، فقد حرصت الامانة العامة لمجلس الوزراء متمثلة بدائرة المتابعة والتنسيق الحكومي على اعداد وتنسيق مبادرات السياسة العامة وفقاً للبرنامج الحكومي، وخطط التنمية الوطنية، وذلك بإبداء التوجيه للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في ضوء المناهج والمعايير القياسية لتنمية خيارات السياسة العامة، كما بادرت الامانة العامة لتشكيل قسم تنسيق السياسة العامة للدولة ضمن تشكيل دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي^(١)، كما طلبت من كافة الوزارات والمحافظات تأسيس وحدة تنظيمية للسياسات العامة بمستوى قسم أو شعبة كحد ادنى، تتولى تنفيذ عدة مهام وواجبات في

مقدمتها المشاركة في عملية تقديم مبادرات السياسة العامة، وإرسال وثائق السياسة العامة الى الامانة العامة لمجلس الوزراء بعد المصادقة عليها، واستلام وتنفيذ الارشادات والتعليمات بشأن السياسة العامة ووضع خطة تنفيذ السياسة العامة بعد المصادقة عليها.^(٢)

هذا وقد أنط قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ بمجلس المحافظة رسم السياسة العامة للمحافظة، شرط التنسيق مع الحكومة الاتحادية في هذا المجال^(١)، وبخلافه يصبح قرارها الذي يتعارض مع الخطة العامة للدولة معيباً، ويسمح باعتراض المحافظ عليه.

أما الطائفة الثانية من القرارات التي يجوز للمحافظ الاعتراض عليها فهي تلك المخالفة للموازنة العامة للدولة، وتعرف الموازنة بأنها وثيقة تتضمن تخمينات لمصروفات الدولة وإيراداتها لفترة زمنية مقبلة، وترتبط الموازنة العامة للدولة ارتباطاً وثيقاً بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تقسم الخطة العامة الى خطط سنوية وتفصيلية يتم ترجمتها في شكل موازنة سنوية تمثل برنامج العمل في مختلف القطاعات وتعكس الموازنة مختلف السياسات التي تتبعها الدولة لتحقيق الاهداف المرسومة.^(٢)

هذا ولا يمكن لمجلس المحافظة اصدار قرارات مخالفة للموازنة العامة للدولة، وإلا فبإمكان المحافظ عليها، حيث اجاز قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة لإحكام الموازنة العامة الاتحادية^(٣)، ومنح المحافظ هذه الصلاحية نتيجة منطقية لاختصاص المحافظ بتنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة.

ومن التطبيقات العملية لاعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة المخالفة للموازنة العامة، اعتراض محافظ ميسان على قرار مجلس المحافظة رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٢ والمتضمن تخصيص مبلغ مالي لأحد الاندية الرياضية في المحافظة، فبعد اصرار مجلس المحافظة على قراره أقام محافظ ميسان دعوى أمام المحكمة الاتحادية للبت في موضوع الاعتراض، وقضت المحكمة الاتحادية العليا بإلغاء القرار كونه مخالف للستور ولقانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٢.^(٤)

المبحث الثاني

الأحكام المنظمة لاعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة

رسم قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل آلية واضحة لممارسة المحافظ حقه في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة، واضعاً أحكاماً محددة تنسجم مع الغرض الذي شرع من أجله هذا الحق.

وبغية القاء الضوء على هذه الأحكام، فقد ارتأينا تقسيم الدراسة في هذا المبحث الى مطلبين، يفرد أولهما لبحث شروط اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظ، ويخصص ثانيهما لبحث مصير القرار المعترض عليه من قبل المحافظ.

المطلب الأول

شروط اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة

حرص المشرع العراقي على احاطة ممارسة المحافظ لحقه في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة بشروط معينة، وأوجب مراعاة تلك الشروط حتى يكتمل الوجود القانوني لهذا الاعتراض خالياً من الشوائب والعيوب، إذ سيمر الاعتراض على أكثر من جهة، وينتقل الفصل بصحته الى جهة باتة قراراتها، ومن ثم فإن عدم مراعاة تلك الشروط يفقد الاعتراض صفته القانونية من خلال عدم ترتب الآثار التي يرجى تحققها.

ولأن المشرع العراقي قد ذكر بشكل صريح أجلاً زمنياً للاعتراض يجب التقيد به، كما اشترط أن يكون الاعتراض مسبباً، لذا سيتمحور الحديث في هذا المطلب حول هذين الشرطين مقسمين البحث فيه الى فرعين، نتناول في أولهما الميعاد القانوني للاعتراض، ونخصص ثانيهما لبحت تسبب قرار الاعتراض.

الفرع الاول

الميعاد القانوني للاعتراض

إن ممارسة المحافظ حقه في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة مقيد بفترة زمنية معينة لا يمكن ممارسة هذا الحق خارجها، حيث حدد المشرع سقفاً زمنياً معيناً يتوجب على المحافظ الالتزام به عند الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة، لا يجوز تقديم الاعتراض بعد فواته، إذ تصبح قرارات مجلس المحافظة محصنة من الاعتراض.

ويعرّف الميعاد القانوني بأنه " الأجل أو المهلة الزمنية التي يحددها القانون لإجراء عمل معين بحيث إذا انقضى هذا الاجل امتنع عن اجراء العمل "، كما يعرف في مجال القضاء الاداري بأنه " الفترة الزمنية التي يحق للشخص خلالها تقديم الدعوى لمخاصمة القرار الاداري ".^(١)

وهكذا فالميعاد القانوني للاعتراض هو المدة الزمنية التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ والتي يحق للمحافظ خلالها تقديم اعتراضه على القرار أو التشريع الذي أصدره مجلس المحافظة إذا كان مشوباً بإحدى الحالات التي تجيز الاعتراض عليه.

وقد حدد القانون سالف الذكر هذه المدة بخمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ المحافظ بالقرار، حيث نص على أنه " يقوم المحافظ بإعادة القرار الى المجلس المعني خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تأريخ تبليغه به مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته ^(٢)، ولا تختلف تلك المدة من حيث طبيعتها عن المواعيد الإجرائية التي حددها قانون المرافعات المدنية وأوجب اتخاذ الإجراء خلالها والتي يطلق عليها بالمواعيد الناقصة، بأن يحتسب اليوم الأخير منها ضمن الميعاد الذي يُقدّم فيه الاعتراض ^(٣).

وتعد مدة الاعتراض التي حددها المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ مدة سقوط من حيث طبيعتها، إذ يترتب على مضيها سقوط حق المحافظ في الاعتراض على قرار مجلس المحافظة المشوب بإحدى الحالات التي حددها القانون، وتتشابه مدة الاعتراض من حيث طبيعتها مع المدد الإجرائية التي حددها قانون المرافعات المدنية والتي يترتب على مضيها سقوط الحق بممارسة الاجراء، كما أنها تتعلق بالنظام العام فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها أو التنازل عنها، ويمكن للمحكمة المختصة اثارها من تلقاء نفسها وإن لم يتمسك بها الخصوم.

هذا وقد روعي في تحديد ميعاد الاعتراض ألا تكون مدته بالغة الطول حتى لا يتأخر الفصل النهائي في الموضوع، كما روعي ألا تكون المدة بالغة القصر حتى لا يندفع المحافظ بدافع الاستعجال والاستياء من القرار الصادر فيسرع الى الاعتراض عليه قبل التروي في أمره ودراسته بشكل وافٍ. وحسناً فعل المشرع في تحديد الميعاد بتلك المدة كونها كافية لعلم المحافظ بالقرار ودراسته والتفكير في الاعتراض عليه، وتقدير جدوى الاعتراض وكسب الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا لاحقاً.

ووفقاً للقواعد العامة في القانون المدني العراقي تحتسب المدة بالأيام وليس بالساعات، ولا يحسب اليوم الأول الذي تم فيه تبليغ القرار للمحافظ، وتكمل المدة بانقضاء آخر يوم منها ^(١)، وبالنسبة لبدء احتساب هذه المدة فالأصل وحسب القواعد العامة إن المدة المحددة للاعتراض تبدأ من اليوم الذي اصبح فيه القرار المعترض عليه معلوماً للمحافظ بشكل رسمي، وبحسب الأصل العام وما استقر عليه القضاء من التفرقة بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية حيث يتم العلم بالأولى عن طريق النشر وتبدأ مدد الطعن بها من تأريخ نشرها، ويتم العلم بالثانية عن طريق التبليغ وتبدأ مدد الطعن بها من تاريخ التبليغ بها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ^(٢).

وحيث أن قانون المحافظات النافذ قد ألزم مجلس المحافظة بنشر قراراته في الجريدة الرسمية التي يصدرها المجلس ^(٣)، فقد اشترطت المادة (٣١/حادي عشر/٢) منه تبليغ المحافظ بقرار مجلس المحافظة لبدء سريان مدة الخمسة عشر يوماً التي يحق للمحافظ خلالها الاعتراض على القرار.

وقد جرت العادة في التطبيق العملي أن ترسل مجالس المحافظات قراراتها بكتاب رسمي موجه الى المحافظ يُعلمه باتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القرار. هذا ويبدأ احتساب مدة الاعتراض من تاريخ تسجيل كتاب مجلس المحافظة في سجل وارد ديوان المحافظة.

والملاحظ هنا إن قانون المحافظات النافذ قد جعل بدأ احتساب مدة الاعتراض من تاريخ تبليغ المحافظ بقرار مجلس المحافظة، في الوقت الذي جعل فيه قانون المرافعات بدأ سريان المدد القانونية اعتباراً من اليوم التالي للتبليغ بالحكم، ويعد هذا التوجه في احتساب المدة أكثر صواباً وذلك لضمان منح فرصة كافية لممارسة حق الاعتراض لاسيما وأن مدة الاعتراض قصيرة نسبياً مقارنة بالمدد القانونية التي كفلتها التشريعات العراقية.^(١)

وفي جميع الاحوال إذا صادف أن انتهت المدة المحددة لتقديم الاعتراض في يوم عطلة رسمية، فإن المدة تمتد الى أول يوم يلي العطلة من أيام العمل وذلك استناداً الى القواعد العامة للمدد الاجرائية التي رسمها قانون المرافعات العراقي، الذي يعد الشريعة العامة للقوانين الاجرائية، أما إذا كان يوم العطلة ضمن المدة القانونية المحددة للاعتراض، أي في وسطها، فلا تمتد تلك المدة، وتحسب مدة العطلة ضمن الميعاد.^(٢)

ويترتب على انقضاء المدة التي حددها القانون لتقديم الاعتراض عدم امكانية تقديمه بعد انتهاء تلك المدة، على اعتبار أن هذه المدة هي مدة سقوط يسقط فيها الحق بتقديم الاعتراض، ولا يعني ذلك زوال العيب الذي تخلل قرار المجلس، فلا يتحصن قرار مجلس المحافظة من الطعن إذا كان مشوباً بمخالفة الدستور أو القوانين النافذة، فقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم مجلس النواب العراقي امكانية الاعتراض على تلك القرارات، وفي حالة عدم ازالة المخالفة المعترض عليها فلمجلس النواب الغاء قرار المجلس من خلال التصويت عليه بالأغلبية البسيطة.^(٣)

الفرع الثاني

تسبب قرار الاعتراض

لما كان ضمان احترام الدستور والقوانين النافذة هو الهدف الذي يسعى اليه المحافظ من اعتراضه على قرارات مجلس المحافظة، لذا لا بد من وسيلة يُعبر من خلالها عن حرصه فيما خلص إليه في قرار اعتراضه من أسباب ومبررات، ولا بد أيضاً من الوسيلة ذاتها ليتمكن مجلس المحافظة، والمحكمة الاتحادية العليا، والرأي العام من مراقبة اعمال المحافظ للتأكد من انه لم يعترض على القرار بناءً على هوى أو ميل أو تحكم، هذه الوسيلة تتمثل في إلزام المحافظ بأن يسبب قرار الاعتراض الصادر عنه، بعدها يمكن القول إن المحافظ قد قدم المسوغات المنطقية الكافية لإقناع كل من يطلع على قرار الاعتراض بأنه قد جاء موافقاً للقانون.

ويعرّف التسبب بأنه التعبير الشكلي عن اسباب القرار، وفي الاصطلاح القانوني يطلق مصطلح التسبب على ذكر الاسباب الواقعية والقانونية التي دفعت وقادت الى اتخاذ التصرف القانوني محل التسبب، ويقصد بالأسباب الواقعية الاثباتات والتأكيدات التي تتصل بالواقع في ماديته، وما يتصل بوجود الواقعة أو عدم وجودها ومن ثم اسنادها الى القانون، أما الأسباب القانونية فيقصد بها خضوع الواقعة المادية للقانون بعد تكييفها التكييف الذي ينطبق عليها قانوناً، وبذلك يتضح بأن التسبب هو افصاح الادارة عن سبب قرارها، وكذلك بيان الوقائع، والسند القانوني الذي استندت اليه الادارة عند اصدار قرارها.^(١)

والأصل أن المحافظ وأي جهة ادارية اخرى غير ملزم بتسبب قراراته، أي غير ملزم بذكر السبب في صلب قراره إلا إذا اشترط القانون ذلك، فإذا اشترط القانون التسبب وجب على جهة الادارة تسبب قرارها على اعتبار ذلك من الشكليات الجوهرية، وفي حال تجاهلت ذلك كان قرارها معيباً بعبب شكلي. وبصورة عامة فإن عدم الزام القانون لجهة الادارة بتسبب قراراتها، يعني أن تحمل قراراتها على قرينة الصحة من حيث الأسباب إلا إذا ثبت العكس.^(٢)

وقد الزم قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظ بتسبب اعتراضه على قرارات مجلس المحافظة، حيث المادة (٣١/حادي عشر/٢) على أن " يقوم المحافظ بإعادة القرار الى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمس عشرة يوماً) من تاريخ تبليغه به مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته ".

إن السلطة التي يملكها المحافظ في الاعتراض على القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة تمثل وسيلة هامة لحماية امتيازات السلطة التنفيذية تجاه المجلس، كما تشكل ضماناً أساسية ضد سن قرارات معيبة أو غير سليمة، لذلك يجب أن يتقيد المحافظ عند استخدامه لحق الاعتراض بتسبب اعتراضه، وذلك للسماح بتقدير قرارات المجلس وتقويمها والحكم عليها، لأن إعادة قرار المجلس قد لا يجد جدواه دون ذكر هذه الأسباب.

إن أهمية تسبب الاعتراض تتمثل في تصحيح الأخطاء الفنية الموجودة في مشروع القانون أو القرار الذي أصدره المجلس، مما يؤدي إلى تحقيق التقارب والتعاون بين العمل التشريعي والتنفيذي في الاطار المحلي. كذلك فإن تسبب الاعتراض ليس مجرد الزام قانوني، بل هو وسيلة بيد المحافظ لإقناع المجلس إما بتعديل قراره، أو إلغائه لكونه معيب.^(١)

وعلى الرغم من وجود نص صريح في قانون المحافظات النافذ يقضي بتسبب الاعتراض، فإن اشتراطه يُعد أمراً منطقياً من شأنه أن يحيط مجلس المحافظة المعني بالدوافع التي حُدّت بالمحافظ إلى الاعتراض، لكي يحدد خياراته في ضوءها، ولهذا فإن تسبب المحافظ لاعتراضه يجب أن يتضمن شرحاً وافياً يبين فيه أسباب اعتراضه بوضوح، مما ينتفي معه فرضية التحكم والتعسف في استخدام الاعتراض، وهذا بدوره يؤدي إلى قناعة مجلس المحافظة بالاعتراض ومبرراته.

هذا ويجب أن يرد التسبب في صلب الاعتراض، فأى سبب يستند اليه المحافظ في تحديد الواقعة الموجبة للاعتراض أو بيان الأسس القانونية التي تركز عليها يجب أن يكون مكتوباً، وذلك لأن القانون اشترط أن يكون الاعتراض مسبباً، وبالتالي فإن الأسباب يجب أن تكون صريحة ولا تكون كذلك إلا من خلال الكتابة والتي هي الأساس الذي تبنى عليه الأسباب الصريحة، ومن ثم فإن الاعتراض لا يمكن أن يكون شفوياً، بل يجب أن يكون تحريراً بدليل أن القانون اشترط التسبب، ولا يكفي أن تكون الأسباب موجودة في وثيقة الاعتراض، بل يجب أن تكون واضحة لا تقبل اللبس والتأويل.^(١)

المطلب الثاني

مصير القرار المعترض عليه من قبل المحافظ

يوصف اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة بأنه اعتراض نسبي ناقل لا يمنع من صدور قرار المجلس بشكل نهائي، وإنما يؤخر صدوره الى حين أن يحسم المجلس أمره تجاه الاعتراض ومبرراته، أما بالأخذ بملاحظات المحافظ وأسباب اعتراضه، أو بالإصرار على القرار دون تعديله، أو تعديل القرار دون ازالة المخالفة. وهذا ما سيقع عليه البحث في الفرع الأول من هذا المطلب.

وعند اصرار المجلس على قراره ينتقل البت في مصير القرار المعترض عليه الى المحكمة الاتحادية العليا، والتي ستبت في الموضوع بصفة نهائية. وهو ما سوف نتناوله في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الأول

اجراءات مجلس المحافظة تجاه القرار المعترض عليه

إن اعتراض المحافظ على قرار مجلس المحافظة وعلم المجلس بوقوعه يُدخل الاعتراض مرحلة جديدة ينبغي خلالها أن يُبين المجلس موقفه من اعتراض المحافظ ومبرراته. وفي جميع الأحوال فإن موقف المجلس سيشكل أحد احتمالين، الأول أن يقتنع المجلس بملاحظات المحافظ، والثاني أن يصر المجلس على موقفه، أو أن يعدّل القرار دون ازالة المخالفة التي اعترض عليها المحافظ.

أولاً : موافقة المجلس على اعتراض المحافظ

بعد اعتراض المحافظ على قرار مجلس المحافظة يرسل الاعتراض مكتوباً الى المجلس بموجب كتاب رسمي، ليسجل بسجل الكتب الواردة الى المجلس برقم وتأريخ معينين، ولهذا الاجراء أهمية كبيرة من ناحيتين، الاولى معرفة

ما إذا كان المحافظ قد قدم اعتراضه خلال المدة القانونية، والثانية معرفة متى يبدأ المجلس باتخاذ موقفه تجاه الاعتراض.

يبدأ المجلس اجراءاته تجاه القرار المعارض عليه بإعادة دراسة القرار المعارض عليه في ضوء الملاحظات التي أبداهها المحافظ في اعتراضه، ووفقاً للإجراءات التي رسمها النظام الداخلي للمجلس المعني، ذلك ان موافقة المجلس على اعتراض المحافظ تشكل قراراً جديداً للمجلس، يجب أن يستوفي كافة الاجراءات اللازمة لصدوره.

وتبدأ الاجراءات بإحالة رئيس المجلس للقرار المعارض عليه الى اللجنة المختصة، حسب مضمون القرار وأسباب الاعتراض، وكذلك الى اللجنة القانونية لبيان رأيها بالاعتراض، ليتم بعدها مناقشة أوجه الاعتراض من قبل أعضاء اللجنة، والتي ترفع تقريرها لرئيس المجلس الذي يقرر بعد ذلك ادراج مناقشة الاعتراض ضمن جدول أعمال المجلس، ثم يشرع المجلس بمناقشة اسباب الاعتراض في ضوء تقرير اللجنة المختصة.

فإذا وافق المجلس على الملاحظات التي ساقها المحافظ في اعتراضه فإن ذلك يعد بمثابة اقرار من المجلس بعدم مشروعية القرار المعارض عليه، وبالتالي فإن مجلس المحافظة ولا اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة سيقوم بسحب القرار المعيب وفقاً للقواعد العامة لسحب القرارات الادارية غير المشروعة^(١)، مع الاحتفاظ ببعض الخصوصية للجوانب الشكلية والإجرائية التي رسمها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

وحيث أن التشريعات المحلية تصدر عن مجلس المحافظة بموجب قرارات تلحق بها تلك التشريعات^(٢)، فهذا يعني أن التشريع المحلي يلغى أو يعدل بقرار آخر يصدر عن مجلس المحافظة مستوفياً كافة شروطه.

أما عن الأغلبية الواجب توافرها للتصويت على قبول اعتراض المحافظ من عدمه، فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ لم يحدد أغلبية معينة لاتخاذ مثل هذا القرار، ومن ثم فإن ذلك يعني أن التصويت على اعتراض المحافظ يكون بالأغلبية البسيطة بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسة نزولاً عند حكم المادة (١٩) من قانون المحافظات النافذ.^(١)

وكان الأجدر بالمشرع تحديد الاغلبية المطلقة للتصويت على اعتراض المحافظ، وذلك لأهمية هذا الاعتراض وتعلقه بعموم مواطني المحافظة، وبالتالي يجب أن يحظى القرار بموافقة الاغلبية المطلقة لممثليهم خاصة في حالة كون القرار المعارض عليه تشريعاً محلياً.

هذا ويلاحظ أن قانون المحافظات النافذ لم يحدد مدة زمنية لمجلس المحافظة للنظر باعتراض المحافظ، لذا فلا توجد مدة معينة يمكن خلالها لمجلس المحافظة سحب القرار المعارض عليه في حالة موافقة المجلس على الملاحظات التي بينها المحافظ، وهذا يخالف مبدأ استقرار المراكز القانونية ويخل بالأمن القانوني. وكان على

المشرع تحديد فترة زمنية مناسبة ليقوم المجلس خلالها بسحب القرار المعارض عليه، ونأمل أن يتم تحديد تلك المدة عند تعديل القانون.

ثانياً : اصرار المجلس على قراره أو تعديله دون ازالة المخالفة

قد لا يقتنع المجلس بالأسباب والملاحظات التي استند اليها المحافظ في اعتراضه، وبالتالي يصرّ على القرار المعارض عليه، أو يعدل فيه دون ازالة المخالفة التي اعترض من أجلها المحافظ، وهذا ما نص عليه المشرع صراحة في المادة (٣١/أحد عشر/٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، والتي جاء فيها " إذا أصرّ المجلس المعني على قراره أو إذا عدّل فيه دون ازالة المخالفة التي بيّنها المحافظ ... " .

هذا وإن اصرار المجلس على القرار المعارض عليه من قبل المحافظ يعد قراراً آخرًا يجب أن يستوفي كافة الاجراءات اللازمة لصدوره، بما في ذلك التصويت على رفض الاعتراض.

هذا ولم يشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ أغلبية خاصة لقرار مجلس المحافظة المتضمن الاصرار على القرار المعارض عليه، ورغم القصور التشريعي الواضح، إلّا أننا قد نلتبس تفسيراً لموقف المشرع هذا، وهو أن كلمة الفصل في الموضوع ستنقل الى المحكمة الاتحادية العليا، والتي ستتولى البت فيه. وجعل كلمة الفصل في مصير القرار المعارض عليه بيد المحكمة الاتحادية العليا وليس بيد مجلس المحافظة يمنع امكانية تمرير قرار مخالف للدستور أو القوانين من قبل المجلس، حيث أن اصدار قرار معيب بالعيوب التي حددها القانون لا يمنع من اصرار مجلس المحافظة عليه، ونرى أن توجه المشرع هذا جاء لتقوية مركز المحافظ تجاه مجلس المحافظة، بحيث سلب من المجلس القدرة على التغلب على اعتراض المحافظ حتى وأن أصرّ على القرار بأغلبية خاصة أو بالإجماع.

والجدير بالذكر إن مسألة اصرار مجلس المحافظة على القرار المعارض عليه من قبل المحافظ محل اعتبار لدى المحكمة الاتحادية العليا عند احالة الموضوع اليها من قبل المحافظ، فقد ردت المحكمة أعلاه دعوى مقامة من قبل محافظ ميسان لعدم اصرار مجلس المحافظة على القرار المعارض عليه، حيث أقام محافظ ميسان الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا معترضاً على قرار مجلس محافظة ميسان المرقم (٦١) لسنة ٢٠١٤ والمتضمن الزام هيئة استثمار ميسان باستحصال موافقة مجلس المحافظة قبل اصدار اجازة الاستثمار لأي شركة وطنية أو أجنبية، لمخالفته قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦، وبالرغم من ورود كتاب صادر عن مجلس المحافظة - لجنة الاستثمار بالعدد (٦٣٧١) في ٢٣/٩/٢٠١٤ والموقع من نائب رئيس مجلس المحافظة والذي بيّن اصرار المجلس على القرار المعارض عليه، إلّا أن الممثل القانوني لمجلس المحافظة أوضح عدم اصرار المجلس على قراره، وأن الكتاب أعلاه كان بقص التوضيح وليس الاصرار، طالباً رد الدعوى. وقد أخذت المحكمة الاتحادية العليا بطلب

الأخير وردت الدعوى كونها أُقيمت قبل أوانها، وجاء بقرار المحكمة " ... وحيث ثبت لهذه المحكمة عدم اصرار مجلس محافظة ميسان على قراره المرقم (٦١) لسنة ٢٠١٤ والمطعون فيه من المحافظ وهذا ما أكدّه وكيل المدعى عليه في لائحته الجوابية المقدمة بتاريخ ٣١ /١٢ /٢٠١٤، وأمام هذه المحكمة بتاريخ ٢١ /٤ /٢٠١٥ فبذلك تكون الدعوى المقامة من محافظ ميسان قد أُقيمت قبل أوانها وبدون سند قانوني، مما يستوجب ردّها من هذه الجهة ... " (١).

ولو أمعنا النظر بقرار المحكمة الاتحادية العليا سالف الذكر نجد أنها تُشير ضمناً الى أن اصرار المجلس على القرار المعارض عليه يجب أن يكون صريحاً، وبقرار من المجلس مستوفياً للشروط الشكلية والموضوعية، وهذا ما يفسر عدم اعتادها بالكتاب الصادر عن لجنة الاستثمار في مجلس محافظة ميسان والموقع من قبل نائب رئيس مجلس المحافظة حسب حيثيات قرار المحكمة المشار اليه أعلاه.

الفرع الثاني

احالة الاعتراض الى المحكمة الاتحادية العليا

إذا أصرّ مجلس المحافظة على القرار المعارض عليه من قبل المحافظ أو عدّله دون ازالة المخالفة التي بيّنها المحافظ في اعتراضه، فلأخير احالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه، حيث منح قانون المحافظات النافذ المحكمة الاتحادية العليا اختصاصاً جديداً اضافةً لاختصاصاتها الواردة في الدستور، فقد نصّت المادة (٣١/حادي عشر/٣) منه على أنه " إذا أصرّ المجلس المعني على قراره أو إذا عدّل فيه دون ازالة المخالفة التي بيّنها المحافظ فعليه إحالته الى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر " .

هذا ولم يحدد قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الكيفية التي يلجأ فيها المحافظ الى المحكمة الاتحادية العليا عند رفض اعتراضه من قبل المجلس واصرار المجلس على قراره أو تعديله دون ازالة المخالفة، وبالرجوع لتطبيقات المحكمة الاتحادية نجد أن الإحالة تكون بدعوى يرفعها المحافظ أمام المحكمة، وهذا ما صرحت به المحكمة في قرارها ذي العدد (٣٢/اتحادية/٢٠١٢) في ٨ /٥ /٢٠١٢ حيث ردت الطلب المقدم من محافظة واسط والذي طلب فيه البت في صحة قرار مجلس محافظة واسط المرقم (٨٥١) في ٢٨ /٢ /٢٠١٢ حول قبول هبة من أحد المستثمرين، فقد جاء في قرار المحكمة " ... تبين من تدقيق الموضوع المطلوب البت فيه أنه يشكّل منازعة بين المحافظة ومجلس المحافظة مما يتطلب اقامة الدعوى وفق القانون للفصل فيه، وبإمكان المحافظة اقامة الدعوى بخصوص طلبها وفقاً لما تقدم ... " (١).

هذا ولا يمكن للمحافظ الطعن بجميع قرارات مجلس المحافظة أمام المحكمة الاتحادية العليا، بل يقتصر الطعن على تلك القرارات التي يحق للمحافظ الاعتراض عليها والتي سبق لنا بيانها، فقد اعتبرت المحكمة الاتحادية العليا الطعن بقرار مجلس المحافظة بإعفاء مدير شرطة إحدى المحافظات من منصبه لا يدخل ضمن قرارات مجلس المحافظة التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الاتحادية العليا والمحددة بنص المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.^(١)

هذا ولم يحدد المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ مدة محددة يلتزم المحافظ بتحريك الدعوى خلالها، وهو قصور تشريعي واضح يتيح للمحافظ التراخي في رفع الدعوى على سبيل المماطلة والتأخر في حسم الموضوع، وبذلك يرتبط مصير القرار المعترض عليه، والذي قد يكون تشريعاً محلياً يهم شريحة واسعة من أبناء المحافظة.

وحيث أن اتصال المحكمة الاتحادية بالموضوع يتطلب إقامة دعوى كما بينا أعلاه، فإن هذه الدعوى تنطبق عليها ذات الأحكام المتعلقة بالتداعي أمام المحكمة الاتحادية العليا، إلا ما تعلق منها بخصوصية بعض الدعاوى.

ومن ثم فعلى المحافظ الالتزام بإجراءات التقاضي المنصوص عليها في قانون المحكمة الاتحادية العليا، وفي نظامها الداخلي، وفي قانون المرافعات المدنية الذي يعد الشريعة العامة لكافة الإجراءات، فبغير ذلك يعد المحافظ عاجزاً عن إضفاء الصفة القانونية على عريضة دعواه، فضلاً عن أن الالتزام بتلك الإجراءات من شأنه أن يبين جدية الدعوى، وأنها لم تقام لأسباب كيدية بقصد التسويف والمماطلة.^(٢)

الخاتمة

بعد أن أنهينا دراسة موضوع " لتنظيم القانوني لاعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة " توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات، نورد أبرزها على النحو الآتي :

أولاً : النتائج

١- حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على سبيل الحصر الحالات التي يمكن للمحافظ عند تحققها الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة، وهي القرارات المخالفة للدستور أو القوانين النافذة، أو التي لم تكن من اختصاصات المجلس، والقرارات المخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة، وكان الأولى ذكر القرارات المخالفة للدستور والقانون فقط كونها تستوعب الحالات الأخرى.

٢- لم يضع المشرع في قانون المحافظات النافذ معياراً واضحاً يمكن من خلاله التمييز بين القرارات التي يحق للمحافظ الاعتراض عليها، وتلك التي لا يمكن الاعتراض عليها، إذا كانت مشوبة بالحالات التي حددها القانون، الأمر الذي دفعنا الى استنتاج معيار مفاده أن كل قرار يتخذه مجلس المحافظة ولم يرسم المشرع طريقاً للطعن فيه، يكون قابلاً للاعتراض من قبل المحافظ إذا كان مشوباً بإحدى الحالات التي حددها القانون.

٣- لم يحدد المشرع شكلاً محدداً للاعتراض، كما أنه لم يحدد مدة زمنية معينة يمكن للمجلس خلالها بيان موقفه من الاعتراض، كذلك لم يحدد المشرع شكلاً معيناً لموقف مجلس المحافظة سواء بالموافقة أو الاصرار، وهو أمر بالغ الاهمية حيث يعتمد عليه في تحديد التوقيت الذي يمكن للمحافظ خلاله احالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا.

٤- توصلنا من خلال البحث الى أن أحكام الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة من قبل المحافظ أكثر انسجاماً مع التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات، خاصة ما يتعلق بنظر الاعتراض من قبل المحكمة الاتحادية العليا حيث تختص الاخيرة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وكان الأجدر بالمشرع قصر الاعتراض على التشريعات المحلية صراحة وترك باقي القرارات التي يتخذها المجلس ليتم الطعن فيها وفق القواعد العامة.

٥- أضاف المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل اختصاصاً جديداً للمحكمة الاتحادية العليا علاوة على اختصاصاتها الواردة في المادة (٩٣) من الدستور العراق، حيث أناط بها النظر بالدعوى المتعلقة باعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة.

٦- لم يبين لنا المشرع القواعد التي من خلالها يتم احالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا، ولم يحدد مدة زمنية يمكن خلالها تحريك الدعوى أمام تلك المحكمة، كذلك لم يحدد المشرع سقفاً زمنياً لحسم الموضوع من قبل المحكمة.

ثانياً : التوصيات

١- نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (٣١/احد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ وفق المحددات الآتية :

- يكون اعتراض المحافظ على التشريعات المحلية التي يصدرها مجلس المحافظة فحسب، أما باقي القرارات فيتم الطعن فيها وفقاً للقواعد العامة للطعن بالقرارات الادارية .

- يكون المحافظ ملزماً بالاعتراض على التشريعات المحلية التي يسنّها المجلس خلافاً للدستور والقوانين النافذة.
- للمحافظ احوالة الاعتراض الى المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بإصرار المجلس على التشريع المعارض عليه، أو تعديله دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ، واعتبار امتناع مجلس المحافظة عن بيان موقفه بشأن الاعتراض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه باعتراض المحافظ بحكم الاصرار على التشريع.
- ٢- ولما تقدم نقترح أن يكون نص المادة (٣١/احد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ على النحو الاتي:
- أولاً: على المحافظ الاعتراض على التشريعات المحلية التي تصدر عن مجلس المحافظة إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة وفق الآلية الآتية:
- أ- يقوم المحافظ بإعادة التشريع المحلي المعارض عليه الى مجلس المحافظة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته.
- ب- إذا أصرّ مجلس المحافظة على التشريع، أو عدّل فيه دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ، فلأخير احوالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا بدعوى مستوفية للشروط خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بإصرار مجلس المحافظة على التشريع، أو تعديله دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ، ويُعدّ بحكم الاصرار امتناع مجلس المحافظة عن بيان موقفه بشأن الاعتراض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به.
- ثانياً: للمحافظ الطعن بقرارات مجلس المحافظة المخالفة للدستور والقوانين النافذة وفقاً للقواعد العامة للطعن بالقرارات الادارية.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

- ١- د. رفعت عيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩
- ٢- د. عبد الله طلبية، القانون الاداري، الرقابة القضائية على أعمال الادارة، ط٢، مطبعة جامعة دمشق، ٢٠١٦
- ٣- عبد الستار ناهي عبد عون، تسبيب الاحكام القضائية بين النص القانوني والاجتهاد القضائي، ط١، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١٦

٤- علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤،

٥- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨،

٦- د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، ط٢، مؤسسة النبراس، النجف الأشرف، ٢٠١٣،

٧- د. فرح ضياء حسين، الحوكمة بين السياسات العامة وسياسات الحكم، دار الجواهري، بغداد، ٢٠١٢،

٨- د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، ط١، ٢٠٠٥، دار قنديل للنشر، عمان.

٩- د. محمد عبد العال السناري، مبادا المشروعية والرقابة على أعمال الادارة، مطبعة الإسراء، بلا مكان وسنة طبع.

١٠- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج٢، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.

ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية

١- ببداء ابراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة النهرين، ٢٠٠٨،

٢- سمر ناجي فاضل، دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان الشرعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة الكوفة، ٢٠١٥،

٣- علي مزيهير سوادي، الغاء الادارة لقراراتها المشروعة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة النهرين، ٢٠٠٨،

٤- ليلي حنتوش ناجي، امتناع رئيس الدولة عن التصديق على مشروعات القوانين، اطروحة دكتوراة، كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١٦.

ثالثاً: البحوث

١- أسعد خليل لازم، دور الرقابة المالية في تدقيق تنفيذ موازنات الحكومات المحلية، بحث مقدم الى المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، بغداد، ٢٠١٣

٢- د. عثمان سلمان غيلان، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الاول، ٢٠٠٩

٣- فيصل شطناوي وسليم سلامة حاتملة، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٤٢، العدد الثاني، ٢٠١٥.

رابعاً: القوانين والتعليمات

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

٢- قانون المرافعات رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤- اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي المرقم (م خ/ت س/٨٦٩٩) في ٢٠١٢، ٣/٤

٥- أعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي المرقم (م ت ٨/٣/١/٢/١٦٩٤٥) في ٢٠١٤، ١٢/٢

خامساً: المواقع الإلكترونية

١- الموقع الرسمي للسلطة القضائية (<http://www.iraqja.iq>).

٢- الموقع الرسمي لمجلس محافظة كربلاء (www.karbalacouncil.com)).