نظام اللامركزية الادارية بين الدستور والتشريع

(دراسة تحليلية لنصوص دستور ٢٠٠٥

وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل)

Administrative decentralization system between the constitution and legislation (An analytical study of the texts of the 2005 constitution and the law of governorates not organized in a region No. (21) for the year 2008, amended)

م.م. مروه ملكي مجيد م.م. حسين جاسم شاتي
كلية الكنوز الجامعة- قسم القانون

الملخص

إن اعتماد نظام الادارة اللامركزية المتمثلة في تشكيل مجالس المحافظات والمجالس المحلية، في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، تعد تجربة متقدمة في النظام القانوني العراقي، لكن هذا لا يعني أن اللامركزية الادارية في العراق لا يعتريها النقص او الغموض سواء على صعيد النصوص الدستورية المنظمة لها أو في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم. وهذا ما تناقشه هذه الدراسة تحت عنوان(نظام اللامركزية الادارية بين نصوص الدستور لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة٢٠٠٨ المعدل)، وذلك من اجل تحليل وبيان مواطن الضعف والتعارض في النصوص المنظمة لها، وصولا لأفضل الحلول القانونية.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الادارية، الدستور، المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

Abstract.

The adoption of a decentralized administration system represented in the formation of provincial councils and local councils, in light of the law of governorates not organized in a region No. (21) for the year 2008 as amended and the Iraqi constitution for the year 2005, is an advanced

experience in the Iraqi legal system, but this does not mean that administrative decentralization in Iraq There is no deficiency or ambiguity in it, whether in terms of the constitutional texts regulating them or in the law of governorates that are not organized in a region. This is what this study discusses under the title (Administrative Decentralization in Iraq between the Constitution Texts of 2005 and the Amended Governorates Law No. 21 of 2008), in order to analyze and indicate weaknesses and contradictions in the texts regulating them, in order to reach the best legal solutions.
Key words: administrative decentralization, constitution, governorates.

المقدمة

إن صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يمثل احدى اهم المراحل العملية نحو التحول الديمقراطي الذي شهده العراق بعد عام ٢٠٠٣. وهي مرحلة يتحمل المشرع العادي المسؤولية كاملة عن تعبيد مساراتها في ضوء احكام الدستور ليضمن انتقال سلس وامن من نظام الادارة المركزي الى نظام الادارة اللامركزية.

ونتيجة لحرص المشرع الدستوري في العراق على تعزيز المشاركة في ادارة الدولة كإحدى تطبيقات النظام الديمقراطي الذي تبناه بموجب المادة (١) منه، فقد تبني نظام اللامركزية الادارية بدلالة المادة(١١٦) منه، وذلك من خلال تشكيل هيئات محلية على مستوى المحافظات تتولى إدارتها بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية، وعمل المشرع العادي على ترجمة تلك الفلسفة بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي نظم تشكيل تلك الهيئات وعلاقتها ببعضها واختصاصاتها، وبما انها هيئات ادارية تمارس الوظيفة الادارية للدولة.

وهذا ما حملنا على تقديم هذه القراءة لبيان موقف المشرع الدستوري والعادي من تشكيل تلك المجالس وتقييمه في ضوء الاعتبارات القانونية والسياسية والعملية وصولا الى تقييم موضوعي في اعتماد نظام الادارة اللامركزية المتمثلة في تشكيل مجالس المحافظات والمجالس المحلية، وقد حرصنا على ان تنصب دراستنا على تحليل مفاصل النظام القانوني لتشكيل مجالس المحافظات والمجالس المحلية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وذلك من خلال تقسيم هذه الدراسة على مبحثين:

المبحث الاول:- تنظيم اللامركزية الادارية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

المبحث الثاني:- اللامركزية الادارية في قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

المبحث الأول: تنظيم اللامركزية الادارية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
Organization of administrative decentralization in the Iraqi constitution of 2005

نتناول في هذا المبحث الية الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في معالجة اللامركزية الادارية واختصاصات المحافظات وكيفية توزيعها بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من خلال تقسيم هذا المبحث على مطلبين، يكون المطلب الاول لدراسة مبادئ اللامركزية الادارية، بينما نخصص الثاني لمناقشة الاسس الدستورية لتوزيع هذه الاختصاصات.

المطلب الاول: اللامركزية الادارية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
administrative decentralization in the Iraqi constitution of 2005

كفل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النظام الإداري اللامركزي، حيث استوحى مبدئي الفدرالية واللامركزية الإدارية من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والأمر رقم ٧١ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة ٢٠٠٤، وكفل إدارة المحافظات التي لم تنتظم في إقليم من قبل مجالس المحافظات وهي مجالس محلية منتخبة. إذ جاء الباب الخامس تحت عنوان (سلطات الأقاليم) والفصل الأول منه تحت عنوان (الأقاليم) ونصت المادة (١١٦) منه على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية).

أما الفصل الثاني من نفس الباب المسمى (المحافظات التي لم تنتظم في إقليم) فقد جاء بمادتين هما (١٢٢ و١٢٣)، إذ نصت المادة(١٢٢) على خمسة مواضيع نوردها وفقا للاتي:

أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى.

ثانيا: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثا: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ وصلاحيتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة. عند دراسة هذه المادة نورد الملاحظات الاتية:

فالمحافظة (لا المحافظات)[١] تتكون من أقضية ونواح وقرى ولا معنى للحصر بعدد. وجاء البندين الأول والثاني من المادة (١٢٢) من الدستور لكي يوضح المشرع الوحدات الإدارية التي يتكون منها العراق إذ قسم في البند الأول الوحدات الإدارية إلى محافظات وأقضية ونواح وقرى، أما البند الثاني فقد جاء مكملا لما سبقه إذ أشار إلى

[١] د. فوزي، حسين سلمان، اللامركزية الادارية مالها وما عليها، مجلة الرافدين، المجلد١٥، العدد ٥٥، السنة ١٧، ص٣١٧.

الصلاحيات المالية والإدارية المناطة إلى هذه الوحدات التي سيتم الاعتماد عليها في إدارة العراق وشؤونه من خلال هذه الصلاحيات التي وصفها بالواسعة وترك تنظيم ذلك إلى قانون[١]، وبالفعل شرع هذا القانون وسمي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، سنأتي على دراسته لاحقا.

ثم جاء المشرع ونص في البند خامسا من ذات المادة على عدم خضوع مجلس المحافظة لأية سيطرة أو إشراف، وبذلك ادخل نصوص الدستور في تناقضات، فلا يستقيم نظام اللامركزية الإدارية مع عدم الخضوع لرقابة أو إشراف السلطة المركزية، فالهيئات اللامركزية تتمتع باستقلال نسبي وليس مطلق لأنها تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة من الناحية الإدارية ولضمان عدم خروج هذه الهيئات على حدود ما منح لها من اختصاصات [٢].ومن ثم أن رفض المشرع إخضاع المحافظات لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة لم يحدد الجهة التي تنسق السلطات في المحافظة معها في أقل تقدير!، والحقيقة ان هذه المادة غامضة جدا من حيث أسلوبها وفحواها، وقد سببت فعلا إرباكا لكل الجهات وحتى لسلطات المحافظات نفسها، لا تعرف الجهة التي تخضع لها، وحصلت الكثير من المشاكل في المحافظات، ولا تعرف حتى السلطات الاتحادية كيفية التصرف إزاءها

وهذا ماتم معالجته في التشريعات التي لحقت نفاذ الدستور العراقي[٣]. ويرى البعض انه لكي تمارس الهيئة الإدارية المحلية هذه الصلاحيات الواسعة فإنه من الضروري أن تكون هذه الهيئة منتخبة من قبل مواطني الوحدة الإدارية حتى تمارس صلاحيات أصلية وليست صلاحيات تفويضية قابلة للاسترداد من قبل السلطة المركزية المانحة لها.[٤]

أما البند ثالثا من المادة(١٢٢) من الدستور فكذلك يعتيرها جانب من الغموض وعدم الدقة[٥]، إذ أعتبر المشرع صلاحيات المحافظ مخولة من قبل مجلس المحافظة، وهذا أمر غير سليم من الناحية القانونية، إذ يجب أن تكون تلك الصلاحيات ممنوحة له بموجب القانون وليس بتفويض من المجلس!، وهنا نتساءل ماذا لو أمتنع المجلس عن تخويل تلك الصلاحيات؟[٦]. وفي ذات السياق جاءت المادة (١٢٣)على أن(يجوز تفويض

---

[١] د. رياض الزهيري، اسس القانون الاداري، دار السنهوري، ط١، ٢٠١٦، ص١٧٠.

[٢] المصدر السابق، ص١٧١.

[٣] نصت المادة(٢/الفقرة ثالثا) من القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على الاتي(تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب) ومن ثم فأن المقصود بالمجالس هنا هي مجلس المحافظة ومجلس القضاء فقط، وذلك عملا بأحكام المواد(١/ثانيا،١٥) من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير منتظمة في أقليم المذكور في أعلاه.

[٤] د. رياض الزهيري، مصدر سابق، ص١٧٢.

[٥] المادة(١٢٢)/ثالثا: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس..

[٦] د. مصدق عادل طالب، شرح دستور جمهورية العراق، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦،ص١٣٢.

سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون).

ونرى إلغاء هذه المادة لعدة أسباب منها: ١- ان تفويض الاختصاص جائز في مجال القانون العام بناء على نص صريح وهو يتم عادة من الرئيس الإداري الأعلى إلى الموظف المرؤوس أو من هيئة أو مجلس إلى رئيس أي منهما، وذلك كله بناء على قناعة وحسن اختيار، أما تفويض الاختصاص بناء على اتفاق جهتين متوازيتين فنادر الحصول في اطار العمل الاداري.

٢- ان المادة (١١٠) من الدستور حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وبالتالي فان ما عداها من اختصاصات يدخل ضمن حصة الأقاليم، فكيف يمكن بعد ذلك أن تقوم السلطات الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي خاضعة لمبدأ اللامركزية الإدارية. فيمكن النص هنا على تفويض الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم وحصر التفويض بتلك وحدها.

٣- ان صاحب التفويض الذي يفوض بالصلاحيات لا يحتاج إلى موافقة الطرف الأخر، فإنه قانونا غير مقهور ولا مجبور على استحصال موافقة لتفويض ما يملك ألا يتنازل عنه. أما إذا فرضنا أن المعنى ينصرف إلى تفويض مجلس المحافظة لصلاحياته إلى السلطات الاتحادية، فإن ذلك يتناقض مع التوجه العام للمشرع وإرادته التوسع في صلاحيات المجلس، وتدوير ما يحصل عليه من صلاحيات إلى غيره تضييق لصلاحياته التي يراد منها أن تتوسع أصلاً.

هذا من جانب ومن جانب آخر، يكون المشرع قد سلك طريق آخر لتفويض الاختصاص التفويض بعقد، عندما اشترط اتفاق الطرفين على التفويض وهذا الامر لم نألفه في اطار القواعد العامة للتفويض الاداري.[١]

المطلب الثاني: الأسس الدستورية لتوزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والمحافظات

The constitutional basis for the distribution of powers between the central authorities and the governorates

بعد أن حدد الدستور العراقي طبيعة وشكل نظام الحكم في العراق كنظام اتحادي وفقا لما ورد في المادة الأولى منه. فأن الدستور قد تبنى النظام الفيدرالي في علاقة السلطة الاتحادية بأقليم كردستان والأقاليم التي قد تنشأ في فترات لاحقة طبقا للمادة ١١٩ من هذا الدستور. وأعتمد اللامركزية الادارية كنظام إداري في إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وبناء على هذا التحديد وضع الدستور الأسس الدستورية لتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وهذه المحافظات التي أطلق عليها تسمية (المحافظات غير المنتظمة في إقليم).

---

[١] د. ماهر الجبوري، مبادئ القانون الاداري، العاتك، بيروت، ص١٧٠.

الفرع الأول: الاختصاصات الحصرية Exclusive Specialties

وفقا لما جاء في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وهي على النحو الاتي:

رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي[١]، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية ، وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها ورسم السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. وضع سياسة الدفاع الخارجي والامن الوطني وتنفيذها وكل ما يتعلق بإنشائها .تنظيم أمور الجنسية والتجنس والاقامة وحق تنظيم سياسات مصادر المياه الخارجية. تنظيم الاحصاء والتعداد العام للسكان. رسم السياسات المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية بين الاقاليم والمحافظات ووضع الميزانية العامة للدولة والسياسة النقدية .[٢]

وبناء على حصره هذه الاختصاصات بيد السلطة الاتحادية فأن كل ما لا يدخل في هذا الاختصاص الحصري يكون من اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم طبقا للمادة ١١٥ من الدستور. ومن ثم اذا حصل خلاف في هذا المجال فان المحكمة الاتحادية العليا هي التي تفصل في هذا النزاع طبقا للفقرة رابعا من المادة ٩٣ من الدستور.[٣]

الفرع الثاني: الاختصاصات المشتركة Shared Specialties

طبقا للمادة ١١٤ من الدستور تم تحديد بعض الاختصاصات وجعلها مشتركة بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات. وهي: إدارة الكمارك، تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية وتوزيعها. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام، رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة، رسم سياسة الموارد المالية الداخلية وتنظيمها، رسم السياسة الصحية.

غير ان الملاحظ في هذا النص الدستوري (م١١٤) أنه نص في البدء على انه (تكون الاختصاصات التالية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم...) ومن ثم فهو لم يشر إلى شمول المحافظات غير المنتظمة في اقليم بهذا النوع من الاختصاصات، إلا انه شمل هذه المحافظات بهذه الاختصاصات عندما حدد أنواع هذه الاختصاصات المشتركة في فقراته السبع.[٤] كما أن هذا النص الدستوري لم يحدد ولم يبين لنا كيفية ادارة وممارسة هذه الاختصاصات المشتركة، فهو استخدم عدة تعابير مثل (إدارة، تنظيم، رسم سياسات، تشاور، تعاون... الخ)، دون ان يشر إلى أي مدى تشترك هذه

---

[١] على الرغم من كون التمثيل الدبلوماسي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا أن المشرع الدستوري قد خالف هذا المبدأ، وذلك عندما منح هذا الاختصاص الى الاقاليم والمحافظات بموجب المادة(١٢١/ رابعا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥(تؤسس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية).

[٢] المادة ١١٠ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

[٣] وتم تأكيد هذا الأمر في المادة الثانية – خامسا من التعديل الثاني لقانون المحافظات لسنة ٢٠٠٨، حيث جاء فيه «تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور».

[٤] عقيل نجم مهدي، نظام اللامركزية الادارية لدستور العراق، مجلة جامعة تكريت، المجلد٢، العدد٤، ص٣٨٢.

المحافظات في ممارسة هذه الاختصاصات، هل يصل إلى حد الاشتراك في الادارة والتسيير أم يتوقف الأمر عند حد التشاور والتنسيق والتعاون فقط ويزيد من غموض هذا الأمر ما ورد في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بقولها ((تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٢و١١٣، ١١٤) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينها طبقا للمادة (١١٥) من الدستور)) .[١]

وفي كل الاحوال اذا حصل خلاف بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات حول الاختصاصات المشتركة فان الأولوية ستكون لقانون الاقليم والمحافظات طبقا لنص المادة ١١٥ من الدستور، وهذا النص يعد مسلكا غريبا، لكون القانون الاتحادي يعلو على سائر القوانين الاخرى، ومن ثم ترتفع درجة اللامركزية الادارية التي تتمتع بها المحافظات إلى مستوى الفدرالية.

الفرع الثالث: اختصاصات أخرى Other specialties

أشار الدستور لاختصاصات غير حصرية وغير مشتركة نظرا لأهمية النفط والغاز في الاقتصاد الوطني وفي تنمية الاقاليم والمحافظات فأن المشرع الدستوري قد وضع قواعد دستورية خاصة في كيفية استغلالها وادارتها. غير ان صياغة هذه القواعد اكتنفها نوع من الغموض وعدم الوضوح في تحديد جهة الاختصاص في ادارة وتسيير مرافق النفط والغاز في العراق، فهي ليست من قبيل الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وهي ايضا ليست من المشتركة. (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة... الخ) .[٢]

فهذا النص يحدد نطاق هذه الادارة المشتركة بالحقول القائمة فعلا دون ان يقرر مصير الحقول المستقبلية وغير الحالية. فهل تتم ادارتها من قبل السلطة الاتحادية ام تترك ادارتها إلى الاقاليم والمحافظات طبقا لنص المادة ١١٥ من الدستور التي تنص على ان كل ما لا يدخل في الاختصاصات الحصرية يكون من اختصاص سلطة الاقاليم والمحافظات.

لكن في الوقت ذاته ينص الدستور[٣]، على ان رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز تقوم بها الحكومة الاتحادية بالاشتراك مع الاقاليم والمحافظات المنتجة دون تحديد مدى ونطاق هذا الاشتراك. أن هذا الغموض في هذه النصوص سيخلق صراعا حول تفسير هذه النصوص بين السلطة الاتحادية وحكومات هذه الاقاليم والمحافظات وسيكون له أثرا سلبيا على تنمية الاقتصاد الوطني.

---

[١] **الفقرة سادسا من المادة الثانية من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣.**

[٢] **المادة ١١٢/ف١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥**

[٣] **المادة ١١٢/ف٢ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥**

وصاحب هذا الغموض قيام المشرع بإصدار قوانين متعارضة او معدلة للدستور كقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، إذ نص على(اعتبار المواد (١١٢، ١١٣) من قبيل الاختصاصات المشتركة وأعطى الأولوية لقانون المحافظات اذا حصل خلاف او تعارض مع الاتحادية، بينها حدد الدستور هذه الاختصاصات ووصفها بالمشتركة في نطاق المادة (١١٤) من الدستور حصرا)[١]. وفي هذا المجال نقول أن يقوم المشرع الدستوري بتحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر ويترك كل ما لا يدخل في هذه الاختصاصات الحصرية او ما يستجد من اختصاصات جديدة إلى المحافظات.

المبحث الثاني: اللامركزية الادارية في قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

Administrative Decentralization in the Law of Governorates Not Organized in a Region No. 21 of 2008

ندرس من خلال هذا المبحث شروط العضوية في مجالس المحافظات ومجلس القضاء فقط، وذلك لكون مجلس الناحية تم الغاءه بموجب التعديل الثالث لقانون المحافظات[٢]، والاختصاصات المنوطة بها وفقا لقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، من خلال تقسيم هذا المبحث على مطلبين، نبين في المطلب الاول شروط العضوية وإنتهائها، في حين نخصص الثاني للحديث عن اختصاصات مجالس المحافظات والمجالس المحلية.

المطلب الاول: شروط العضوية وانتهائها

Membership Conditions and finished

حددت المادة السابعة من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ ، الشروط الواجب توافرها لعضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية، ومن ثم نقسم هذا المطلب على فرعين، نبين في الفرع الاول شروط العضوية، في حين نخصص الفرع الثاني لبيان كيفية انتهاء العضوية.

الفرع الاول: شروط العضوية Membership Conditions

أولا: ان يكون عراقيا وكامل الاهلية اتم (٢٨) الثامنة والعشرين من عمره يوم الاقتراع[٣].

ومن ثم فأن تحديد صفة المواطنة يرجع به الى قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، مع الاخذ بعين الاعتبار يعتبر عراقي الجنسية كل من حصل على

---

[١] المادة (٢ - سادسا) قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ .

[٢] نصت المادة(١٥) من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على الاتي((تلغى نصوص المواد ٣،٤، ٥، ١٢، ١٤، ٥٠) من القانون وتحذف عبارة (مجلس الناحية) أينما وردت في القانون) منشور بالوقائع العراقية بالعدد٤٤٧٨ في ٢٠١٨/٤/١٦.

[٣] كمال الاهلية جانبين عقلي وادبي فقد يكون فقدان الاهلية الادبية مانع من موانع الترشيح في حال صدور حكم قضائي بجناية او جنحة مخلة بالشرف .

الجنسية العراقية بموجب أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٤٢) لسنة ١٩٢٤ الملغى و قانون الجنسية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٦٣ و قانون منح الجنسية العراقية للعرب رقم (٥) لسنة ١٩٧٥ وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل (الخاصة بمنح الجنسية العراقية) .[١]

ثانيا :- أ- ان يكون حاصلا على الشهادة البكالوريوس او ما يعادلها .

ب- للقوائم الانتخابية تخصص نسبة لا تزيد على (٢٠%) من عدد المرشحين لشرائح المجتمع من حملة شهادة الدبلوم او الإعدادية او ما يعادلها .

ثالثا:-ان يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف بما في ذلك قضايا الفساد الاداري والمالي بحكم قضائي بات سواء كان مشمولا بالعفو عنها من عدمه. وان اهم ما يتمتع به المرشح للعضوية ان يكون ذا سمعة جديدة وان يكون ذا سلوك حسن وان تكون سيرته مرضية بين المجتمع وان لا يكون صدر بحقه حكم لارتكابه جناية او جنحة تخل بالشرف وتحط من مكانته في المجتمع.

وفي هذا الاطار لا يوجد مفهوم محدد للجرائم المخلة بالشرف، إذ أختلف الفقه الجنائي بشأن الجرائم المخلة بالشرف المشار إليها في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، فيما اذا تم ذكرها على سبيل المثال ام على سبيل الحصر؟.

فهنالك من يذهب[٢] ان الجرائم المخلة بالشرف تم الاشارة اليها في الفقرة (٦) من المادة (٢١) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، وهي: (كالسرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الامانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض)، كما تم الاشارة اليها بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٠٩) في ١٢/ ٨ / ١٩٨٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣١٦٤) في ٢٤ / ٨ / ١٩٨٧، الذي نص على انه (تحل كلمة (مجرم) محل كلمة (المدان) وتحل عبارة (قرار التجريم) محل عبارة (قرار الادانة) عند الحكم على المتهم بإحدى الجرائم الماسة بالشرف (كالسرقة والاختلاس وخيانة الامانة والتزوير والرشوة والجرائم المتعلقة بالتخريب الاقتصادي))، ويستدل من النصين انفي الذكر، ان الجرائم المخلة بالشرف ذكرها المشرع على سبيل المثال وليس الحصر، ويتأيد ذلك من عبارة (كالسرقة...)، ذلك ان الكاف هنا جاءت للتشبيه والقياس وليس للحصر والتعداد، والتشبيه يعني امكانية القياس على المنصوص عليه في الحالات غير المنصوص عليها اذا اتحدت العلة، و ان القول بخلاف ذلك، يستدعي عدم اعتبار غيرها بهذه الصفة، سواء اكان ذلك في قانون العقوبات انف الذكر او في القوانين الخاصة الأخرى.

---

[١] ينظر: المادة(٢) من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦. اما ما يتعلق بالمتجنس فان حقه في الترشيح لا يكون مباشرة وانما محدد بمرور عشر سنوات على تاريخ اكتسابه الجنسية العراقية وفقا للمادة (٩/ ثانيا) من قانون الجنسية المذكور، كون ممارسة لحقوق السياسية للمتجنس ليست مطلقة كالعراقي من ابوين عراقيين.

[٢] رأي في إضفاء الصفة المخلة بالشرف على الجرائم

القاضي د.حيدر علي نوري، مقال منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق.

وقد استقر مجلس الدولة المصري في تحديد الجرائم المخلة بالشرف بإنها ترجع الى انحراف في الخلق والقيم الادبية والاخلاقية[١]

رابعا: من ابناء المحافظة التي يرشح عنها بموجب سجل الاحوال المدينة أو مقيما فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن (١٠) سنوات على ان لا تكون اقامته لأغراض التغيير الديمغرافي[٢] ولهذا الشرط اهمية اذ ان المرشح لعضوية المجالس ان يكون من بين أبناء المحافظة أو ممن سكن فترة عشر سنوات وعرف مشاكلها ومعاناتها وشعر بآلام أبنائها وشاركهم في أمالهم للخروج من تلك الآلام والمشاكل حتى يتمكن من المشاركة في اتخاذ القرار السريع والفاعل من أجل تغيير احوال أبناء المحافظة. ونلاحظ هنا اشتراط المشرع العراقي الاقامة يخل بمبدأ ممارسة الحقوق الدستورية السياسية في الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥ [٣].

خامسا:- غير مشمول بأحكام اجراءات المساءلة والعدالة او أي قانون يحل محله.

سادسا:- غير محكوم بسبب اثراء غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي بات .

سابعا:- ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الأمنية (عدا الموظفين المدنيين فيها) او القضاة المستمرين بالخدمة عند الترشيح . وذلك عملا بأحكام المادة (٩/اولا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥[٤]، قبل صدور قانون انتخابات مجالس المحافظات اذا كان امر سلطة الائتلاف رقم ٧١ سارياً وهو يحيل الى احكام المادة ٣١ من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية والتي تتضمن شرط عدم الانتماء الى القوات المسلحة عند الترشيح.

والجدير بالذكر أن الشروط المذكورة في أعلاه تسري على رئيس الوحدة الادارية(المحافظ) بالإضافة الى الشروط الاتية: ١- حاصلا على شهادة جامعية٢- مؤهلات اساسية لقيادة المرفق الاداري٣ - خبر في مجال عمله لا تقل عن (١٠) سنوات[٥].

---

[١] د. حنان القيسي، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨،بغداد، ٢٠١١، ص٤٢؛ د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، بدون دار الطبع،١٩٩٣،ص١٥٠.

[٢] تشير ظاهرة ونظرية التحول الديمغرافي (بالإنجليزية: Demographic transition) إلى التغيّر التاريخي في التركيبة السكانية، كما يحدث على سبيل المثال عند ارتفاع معدلات الولادة وارتفاع معدلات وفيات الرّضع في المجتمعات محدودة التطوّر، تستند النظرية إلى تفسير للتاريخ الديموغرافي المطور في عام ١٩٢٩ من قبل الديموغرافي الأمريكي وارن طومسون (١٨٨٧-١٩٧٣). ينظر https://ar.wikipedia.org/wiki/.

[٣] المادة (١٤) من الدستور العراقي (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي) المادة (٢٠) ((للمواطنين، رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح)) .

[٤] ولاً :- أ- تتكون القوات المسلحة العراقية والاجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييز او اقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية، وتدافع عن العراق، ولا تكون اداةً لقمع الشعب العراقي، ولا تتدخل في الشؤون السياسية، ولا دور لها في تداول السلطة.

[٥] المادة (٢٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠١٨ المعدل .

أما بالنسبة لقائم المقام ومدير الناحية فيشترط بهم بالإضافة لشروط عضو مجلس المحافظة، ايضا يجب أن تكون لهم خدمة وظيفية لا تقل عن (١٠) سنوات.[١]

الفرع الثاني: انتهاء العضوية Membership Expiry

أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لكيفية انتهاء العضوية، إذ تنتهي العضوية في مجالس المحافظات والمجالس المحلية بطريقة طبيعية وطريقة استثنائية، كما هو الاتي:

أولا- الطرق الطبيعية لانتهاء العضوية:-

١- تنتهي العضوية من حيث المبدأ بانتهاء مدة الدورة الانتخابية والبالغة اربع سنوات.

٢- أو بوفاة العضو أو إصابة بعاهة مستديمة او بعجز او مرض خطير يحول دون استمراه في عمله بقرار صادر من لجنة طبية مختصة. وفي هذا الشأن فأن مناط تحديد العجز أو المرض يصار الى تطبيق أحكام قانون العجز الصحي رقم (١١) لسنة ١٩٩٩[٢]، الذي أشار في المادة(١/رابعا) لمفهوم العجز بقوله(نقصان القدرة على العمل بشكل كامل او جزئي بسبب المرض).

ثانيا:- الطرق الاستثنائية لانتهاء العضوية:-

١- تقديم العضو استقالة[٣] تحريرا الى رئيس المجلس المعنى اي مجلس المحافظة او مجلس القضاء او مجلس الناحية الذي هو ينتمي الى عضويته ويقوم الرئيس بدوره بعرض استقالة العضو في أول جلسة للمجلس تالية لغرض البت فيها وفي حالة عدم قبول غالبية أعضاء المجلس على الاستقالة مع اصرار العضو مقدم استقالة عليها، فانه عند ذلك تعد مقبولة حتى وان تم رفضها من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة .[٤]مع الاخذ بعين الاعتبار هنا لم يحدد المشرع مدة للبت بالاستقالة وانما تطلب عرضها في اول جلسة للمجلس بعد تقديمها ، ولأعضاء المجلس المحلي رفض الطلب ، الا في حال اصراره على الاستقالة عندها يعتبر الرفض كان لم يكن، وبالتالي فان احكام الاستقالة الواردة في قانون الخدمة المدنية لا تسري على مجالس المحافظات كونهم مكلفين بخدمة عامة وليسوا موظفين.

٢- يعد العضو مقالا اذا تخلف عن الحضور أربع جلسات متتالية، او اذا غاب (١/٤) ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة اربعة اشهر بدون عذر مشروع وفي هذه الحالة يدعو المجلس العضو لغرض الاستماع الى أقواله عن سبب تخلفه عن الحضور لجلسات

---

[١] **المادة(١٠) من قانون التعديل الثالث رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨.**

[٢] **الوقائع العراقية |رقم العدد : ٣٧٧٥| تاريخ العدد :٢٤-٠٥-١٩٩٩|.**

[٣] **المادة (١/٣٥) من قانون الخدمة المدنية ١- للموظف أن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه الى مرجعه المختص .**
٢- على المرجع أن يبت في الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويعتبر الموظف منفكاً بانتهائها الاّ إذا صدر أمر القبول قبل ذلك .
٣- إذا قدم الموظف استقالته وعين فيها موعداً للقبول فيجوز قبولها من تاريخ ذلك الموعد أو قبله .

[٤] **عقيل عبدالحسين الكلكاوي قراءة في سلطات مجالس المحافظات وفق القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الموقع . www.alnoor.se article.**

المجلس في جلسة خاصة لاستماع أقواله ، تعقد بعد سبعة أيام من تاريخ تبليغه بموعدها على الاقل ويعد مقالا اذا كانت أقواله لا تبرر هذا الانقطاع بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه وهذه الاقالة تعطي للعضو الحق في الطعن بهذا القرار لدى محكمة القضاء الاداري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه بالقرار وتبت المحكمة بالطعن خلال ثلاثون يوما من تاريخ استلامها الطعن ويكون قراها باتا.

٣- للمجلس أنهاء العضوية بقرار بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه في حالة تحقق احد الاسباب الواردة في المادة(٧) فقرة (٨) وهي عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي التسبب في هدر المال العام ، فقدان احد شروط العضوية والإهمال او التقصير المتعمدين في إداء الواجب والمسؤولية ومثل هذا القرار المبني على هذه الاسباب هو من أجل تحصين لأعضائه من الانزلاق في مهاوي الرذيلة وابعادهم عن الشبهات .[١]

٤- وتنتهي عضوية العضو عند فقدانه لشرط من شروط العضوية الواردة في المادة (٧) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨، والتي مر بنا شرحها، ويكون التعويض عن العضو الذي انتهت عضويته في تحقق احد الحالات المذكورة من القائمة التي كان ينتمي اليها، مع مراعاة النظام الانتخابي المعمول به.

مع الاخذ بعين الاعتبار أن مسؤولية استمرار العضو الفاقد لاحد شروط يتحملها رئيس مجلس المحافظة ورئيس مجلس القضاء كلا حسب اختصاصه.[٢]

المطلب الثاني: اختصاصات مجالس المحافظات والمجالس المحلية

Functions of governorates councils and local councils

الإحاطة بالجانب القانوني لاختصاصات مجالس المحافظات والمجالس المحلية يقتضي تقسيم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الاول منهما اختصاصات مجالس المحافظات، بينما نخصص الفرع الاخر للحديث حول اختصاصات المجالس المحلية.

الفرع الاول: اختصاصات مجالس المحافظات

Functions of governorates councils

يمتلك مجلس المحافظة وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، جملة من الاختصاصات بعضها مألوفة وهي تلك المتعلقة بالانتخاب والاقالة والرقابة، واختصاصات غير مألوفة وهو الاختصاص التشريعي. ولتفصيل ذلك بصورة أكثر تركيزا نتناول هذا الفرع وفقا للفقرات الاتية.

أولا- الإختصاص غير المألوف:- مجلس المحافظة : هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ

---

[١] د. مصطفى راشد، محمد سالم كريم، واخرون، قراءة تحليلية في النظام القانوني لتشكيل مجالس المحافظات، مجلة واسط، العدد٣٧، ٢٠١٩، ص ٦٩٩.

[٢] المادة٣ من القانون رقم(١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الإتحادية التي تندرج ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية.[١]

ويلاحظ على هذه المادة ان المشرع جعل من مجلس المحافظة سلطة تشريعية ضمن حدود المحافظة ، وتوجه المشرع في منح مجالس المحافظات اختصاص تشريعي لا يتفق مع الوظيفة الحقيقية لتلك المجلس بوصفها جزء من الهيئات العامة التي تباشر مظاهر الوظيفة الادارية للدولة كما ان هذا التوجه لا يتفق مع طبيعة نظام اللامركزية الادارية الذي يستلزم وجود هيئات محلية تقاسم الهيئات المركزية ممارسة وظيفتها الادارية[٢] ، فضلا عن ان تعدد مستويات التشريعات على مستوى الدولة قد يكون مصدرا للجدل والخلاف[٣]. وهذا يعد خروجا عن نص المادة(١٢٢) من الدستور التي نصت على منح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية[٤].

ثانيا:- الاختصاصات المألوفة:- اطلقنا تسمية الاختصاصات المألوفة تمييزا لها عن الاختصاصات الاخرى غير المألوفة التي يتمتع بها مجلس المحافظة ومن تلك الاختصاصات هي الاتي:

انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في اول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من المحافظ خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي حالة عدم دعوة المحافظ لانعقاد المجلس يعقد تلقائيا في اليوم (١٦) السادس عشر، وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سناً. إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة بناءً على طلب ثلث الأعضاء.[٥]

---

[١] المادة(٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ المعدل.

[٢] د. علي محمد بدير، د. عصام البرزنجي واخرون، مبادي القانون الاداري، بغداد، ص١٠٤. أريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي، مجلة جامعة الانبار، العدد الثالث، ص١٥٥.

[٣] د. فوزي حسين، اللامركزية الادارية، مصدر سابق، ص٣٢٣. عقيل نجم مهدي، نظام اللامركزية الادارية لدستور العراق لسنة٢٠٠٥، مصدر سابق، ص٣٩٧.

[٤] وجاء في قرار محكمة الاتحادية العليا بالعدد ٢٥ / اتحادية /٢٠٠٨ في ٢٣ /٢٠٠٨/٦ " ان صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٦١/ اولا و (١١٠) و(١١١) و(١١٤) و(١١٥) و(١٢٢/ثانيا) من الدستور " والتي حددت صلاحية مجلس المحافظة في سن تشريعات محلية خاصة بالشؤون الادارية والمالية وبما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية، اما القوانين الاتحادية فتكون من صلاحيات المجالس النيابية فالأخيرة لا تملك صلاحية اصدار تشريعات محلية للمحافظة وفقا للمادة (٦١/ ثانيا) من الدستور اضافة الى صلاحية مجالس المحافظة في اصدار كافة القرارات باستثناء القرارات الخاصة بالسلطة المركزية حصرا والمشتركة المنصوص عليها في (١١٠- ١١١- ١١٣- ١١٤) من مواد الدستور وفي حالة التعارض بينهما في غير الاختصاصات الحصرية تكون الاولوية لقانون الاقليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم وفقا لتفسير المحكمة الاتحادية العليا بقرارها ذي العدد ٦/ اتحادية /٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٣/٤ لنص المادة (١١٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

[٥] نصت المادة (٧)/ ثامناً من قانون المحافظات على :

أ ـ عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي .

ب ـ التسبب في هدر المال العام .

انتخاب المحافظ و نائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد أول جلسة له. أذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات و ينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني .[١]

كما للمجلس ايضا استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس. لمحافظ إن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به ، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن ، وعليه أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة خلالها[٢].

وعلى هذا الاساس يقوم مجلس المحافظة بعد انتهاء مدة الطعن المشار إليها في أعلاه أو المصادقة عليه من قبل المحكمة المختصة، بانتخاب محافظ جديد خلال مدة لا تتجاوز (١٥) خمسة عشر يوماً[٣]. هذا بالإضافة إلى تلك الاختصاصات يتمتع مجلس المحافظة باختصاصات اخرى مالية وادارية وامنية[٤].

الفرع الثاني: اختصاصات مجلس القضاءFunctions local councils

لا تختلف اختصاصات مجلس القضاء عن الاختصاصات التي يمارسها مجلس المحافظة، لكن بالحدود الادارية للقضاء، دون أن يكون لمجلس القضاء اختصاص تشريعي، لكون الاخير مناط بمجلس المحافظة دون المجالس المحلية الاخرى، وذلك على اعتبار أن ما يسري عل الكل يسري على الجزء فأن منح مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي يكون سريان ذلك في حدود المحافظة بما في ذلك الاقضية والنواحي.

ومن ثم سنقتصر في دراستنا هذه على الاختصاص القانوني فقط دون الاختصاص المالي والاداري والامني لمجلس القضاء.

وفقا للمادة(٨/اولا) من هذا القانون لمجلس القضاء انتخاب رئيس مجلس القضاء بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء في اول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من القائم مقام خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي حالة عدم دعوة القائم مقام لانعقاد مجلس القضاء ينعقد تلقائيا في اليوم السادس عشر وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سناً .

ج ـ فقدان احد شروط العضوية .
د ـ الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية .
[١] المادة(٧) فقرة/سابعا من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.
[٢] المادة(٧/سابعا/ الفقرة ٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.
[٣] المادة(٧) فقرة/ثامنا/٤/ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم. وايضا ينظر: عقيل نجم مهدي، نظام اللامركزية الادارية لدستور العراق لسنة٢٠٠٥، مصدر سابق، ص٣٩٨.
[٤] المادة(٧) فقرة/ثامنا/٤/ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

واشارت الفقرة الثانية من المادة اعلاه إلى : إعفاء رئيس مجلس القضاء من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في المادة (٧) / الفقرة (٨) من هذا القانون بناء على طلب ثلث الأعضاء .

كما لمجلس القضاء ايضا بموجب المادة(٨/ثالثا) انتخاب القائم مقام ومدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات ويُنتخب مَن يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

هذا من جانب ومن جانب آخر للمجلس إقالة القائم مقام ومدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب ثلث عدد الأعضاء أو بناءً على طلب المحافظ في حالة تحقق أحد الأسباب المنصوص عليها في اقالة رئيس مجلس المحافظة والمحافظ ورئيس مجلس القضاء وهي:[١]

أ. عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي .

ب ـ التسبب في هدر المال العام .

ج ـ فقدان احد شروط العضوية .

د ـ الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.

ومن ثم فأن الادارة في هذا الاطار تتقيد بالشروط الواردة اعلاه ولا يجوز لها التوسع او اضافة شروط اخرى او اسباب للإقالة، وبخلافه يعد قرارها معيب بعيب عدم المشروعية ومحلا للإلغاء، وهذا ما اشارت اليه محكمة القضاء الاداري في العراق بقولها[٢](اذا تجد المحكمة ان الاسباب الحصرية لإقالة القائم مقام المنصوص عليها في المادة (٧/ ثامنا") من قانون المحافظات غير متوافرة في اقالة المدعي لذا قرر بالاتفاق الحكم بإلغاء قرار مجلس قضاء عفك رقم (١٦) في ٢٠١٢/١١/٢٢ القاضي بإقالة المدعي من منصب قائمقام (قضاء عفك)، وصدر الحكم استناداً لأحكام المواد (١٥٦) و (١٦١) و (١٦٦) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ حكماً حضورياً قابلا" للتمييز امام المحكمة الادارية العليا).

الخاتمة

اولا- النتائج:

١- لم يكن المشرع العراقي موفقا في البند ثالثا من المادة(١٢٢) من الدستور لسنة ٢٠٠٥ إذ جاءت المعالجة بجانب من الغموض وعدم الدقة، حيث أعتبر المشرع صلاحيات المحافظ مخولة من قبل مجلس المحافظة، وهذا أمر غير سليم من الناحية القانونية، إذ يجب أن تكون تلك الصلاحيات ممنوحة له بموجب القانون وليس بتفويض من المجلس.

---

[١] **المادة (٧/ الفقرة٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل**

[٢] **ينظر قرار غير منشور لمحكمة القضاء الاداري في العراق ذي العدد(٢٥٨) في ٢٠١٣/٨/٥.**

٢- أسس المشرع العراقي في هذه المادة مبدأ جديدا في تفويض الاختصاص وهو التفويض يعقد وهذا امر لم نألفه في الدساتير العربية والاجنبية (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون).
٣- خرج المشرع العراقي في قانون المحافظات عن نص المادة(١٢٢) من الدستور، وذلك بإعطاء المجالس حق التشريع، وهذا ما يخالف الدستور من جهة، ومبدأ اللامركزية الادارية من جهة اخرى.

ثانيا المقترحات:

١- ندعو المشرع العراقي لإعادة النظر في المادة(٣/١٢٢) لتكون على النحو الاتي(يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها وفقا للقانون).
٢- ندعو المشرع العراقي لإعادة النظر في المادة(١٢٣) لتكون وفقا للسياق الاتي(يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، وينظم ذلك بقانون.
٣- اعادة النظر بقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بما ينسجم مع مبدأ اللامركزية الادارية.