الاساس القانوني لرقابة البرلمان على اعمال الحكومات المحلية

أ م د. بلاسم عرنان عبد الله
كلية القانون-جامعة ويالى

الملخص
تعتبر الرقابة البرلمانية من أشكال رقابة السلطة المركزية على الحكومات المحلية وقد نصت المادة ٢/أ من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على هذه الرقابة فقد أقر المشرع العراقي في قانون المحافظات وبشكل صريح خضوع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب العراقي وهي رقابة واسعة تشمل المجالس وأعمالها وتستند وتتعدد صور وآليات رقابة البرلمان على الحكومات المحلية وأعمالها ورقابة البرلمان على الحكومات المحلية يمكن أن تمارس بشكل واضح ومباشر تصرح به النصوص ويمكن أن تتم بشكل غير مباشر عندما يمارسها مجلس النواب، مستندا إلى اختصاصاته العامة في مجال التشريع والرقابة

Abstract
Parliamentary oversight is a form of the central authority's oversight of local governments Article 2/A of the Provincial Law No 21 of 2008 stipulates this oversight The Iraqi legislator explicitly approved in the Provincial Law the subordination of the provincial council and local councils to the oversight of the Iraqi Council of Representatives, which is a broad oversight that includes councils And its work is based on multiple forms and mechanisms of Parliament's oversight over local governments and their work, and Parliament's oversight over local governments can be exercised clearly and directly authorized by the texts, and it can be done indirectly when it is exercised by the House of Representatives, based on its general competences in the field of legislation and oversight

المقدمة
إن دراسة نصوص الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نجد أن هنالك دور مهم يضطلع به مجلس النواب في الرقابة على السلطات المحلية بالرغم أن هذا الدور لا يشكل مظهرا مباشرا للعلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية إلا أنه يمثل في بعض الأحيان سبيلا لهذا الطرف أو ذاك لتحريك الرقابة ضد الآخر وبالرجوع إلى أحكام الدستور العراقي يلاحظ الاهتمام الكبير الذي أبداه المشرع بموضوع الرقابة على السلطة التنفيذية المركزية وعلى

السلطات المحلية إلى الحد الذي فاق اهتمامه بتنظيم الوظيفة التشريعية للبرلمان فقد بين وسائل تلك الرقابة وإجراءاتها وشروطها والجهات المستهدفة بها والنتائج المترتبة عليها

اولا :- أهمية الموضوع

الرقابة البرلمانية شكلا اشكال السلطة المركزية على الحكومات المحلية وتستند تلك الرقابة في الأساس إلى اختصاص مجلس النواب العام بالرقابة على السلطة التنفيذية وأيضا إلى النص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم فقد أقر المشرع العراقي في قانون المحافظات خضوع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب العراقي وهذا ما نصت عليه المادة ثالثا من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

ثانيا : فرضية البحث

ان صلاحية مجلس المحافظة في اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات والاوامر مقيدة او مشروطة بقرينة دستورية وعدم مخالفة القوانين الوطنية النافذة والتكامل معها

ثالثا :مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في أن المشرع العراقي لم يميز بين مفهوم الإدارة المحلية وبين الحكومة المحلية خاصة وأن لكل من تلك المفاهيم أركان وعناصر خاصة بها وكل وقد أدى هذا الأمر إلى حصول إشكاليات عملية ناجمة عن تطبيق مجالس المحافظات لقانونها رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

رابعا : منهج البحث

انسجاما مع موضوع البحث فقد تم اعتماد المنهج التحليلي إذ تم توظيف هذا المنهج في تحليل النصوص القانونية

خامسا : هيكلية البحث

لقد تم تقسيم البحث إلى مبحثين إضافة إلى هذه المقدمة والخاتمة، وكما يلي

المبحث الأول الأساس الدستوري والقانوني لاختصاصات الحكومة المحلية

المبحث الثاني رقابة البرلمان على أعمال الحكومات المحلية

المبحث الأول الأساس الدستوري والقانوني لصلاحية مجلس المحافظة

The constitutional and legal basis for the authority of the provincial counci

لا بد من الرجوع للدستور والقانون العراقي لتحديد موضوعات التشريعات المحلية حيث حدد الدستور اختصاص السلطات الاتحادية على سبيل الحصر كما حدد الصلاحيات

المشتركة لكل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية من صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم سأقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب

المطلب الأول :-الأساس الدستوري لصلاحيات مجلس المحافظة

The constitutional basis for the powers of the provincial counci

اتجه المشرع نحو توسيع النظام الاتحادي لتضم عدة مستويات للسلطة واعتبار المحافظات وحدات اتحادية إلى جانب الأقاليم إذ نصت المادة (١٦ /أ) من الدستور والتي جاءت بصدد وتركيبة النظام الاتحادي وتحديد مكوناته على أنه يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عده وفقا لهذا النص وحدات اتحادية ولم يشأ المشرع تسميتها وحدات إدارية وقد منح المشرع الدستوري المحافظات تمثيلا سياسيا مباشرا في السلطة التشريعية الاتحادية من خلال إشراك ممثليها في عضوية مجلس الاتحاد ويشكل على هذا الأساس تمثيل تلك الوحدات المكونة للدولة الاتحادية بأن يتم تشكيله ومن ممثلين عنها وغالبا ما يكون على أساس المساواة [١] كما أن الدستوري جعل المحافظات طرفا مستقلا في مواجهة السلطات الاتحادية كما هو الحال بالنسبة للأقاليم وهو إشارة المادة (١٢٦ / رابعا)اعتبار المحافظات غير المنتظمة بإقليم وحدات إتحادية لها و للأقاليم حق تأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية يتضح أن موقف الدستور العراقي كان أكثر وضوحا في إعتبار المحافظات غير المنتظمة في إقليم وحدات إتحادية وإن ما ورد في نص المادة (١٢٢/ ثانيا) هي صلاحيات إدارية ومالية واسعة يمكنها من إدارة شؤونها

كما أجاز الدستور في المادة (١٢٣) تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات وبالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون فهذا النص جعل الحكومة الاتحادية في مستوى الحكومة المحلية لأن مبادئ تفويض الاختصاص أو السلطات أن التفويض يكون من الأعلى إلى الأدنى فكيف يصبح تفويض المحافظات بعض سلطاتها إلى الحكومة الاتحادية إلا أن تكون بمستواها وحينها يسمى ذلك اتفاق لا تفويضا

إن ما ورد في نص المادة (١٢٢ /ثانيا)يمنح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية لا يتوافق مطلقا مع النصوص الدستورية الأخرى التي تضمنت مركز المحافظات بل إنه لا يتوافق حتى ما أوردته المادة نفسها في الفقرة خامسا من عدم خضوع مجلس المحافظة للسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة، كون ذلك يتناقض مع مبدأ اللامركزية الإدارية التي تفترض خضوع الإدارات المحلية لرقابة الحكومة المركزية

---

(١) د. زهير شكر الوسيط في القانون الدستوري جزء الأول طبعا ثلاثة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع مجد بيروت ١٩٩٤ صفحة ٦٤

المطلب الثاني الأساس القانوني لصلاحية مجلس المحافظة بالتشريع

The legal basis for the authority of the provincial council to legislate

منح البند أولا من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)لسنة ٢٠٠٨ المعدل مجلس المحافظة سلطة التشريع المحلي في المحافظة وقد حددت المادة (السابعة) من القانون المذكور اختصاصات مجلس المحافظة إذا جاءت الفقرة (ثالثا)من تلك المادة لتؤكد على صلاحيتها في إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية وبهذا منح هذا القانون مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية أوسع في نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها في البند ثانيا من المادة ١٢٢ منه التي أكدت على تبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية الذي يشير إلى تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي إحدى واجبات الهيئة التنفيذية وليس تقاسم الوظيفة السياسية على الرغم من وجود رأي مؤيد لمنح مجالس المحافظات صلاحية التشريع إلا أن بعض الفقه الإداري يرى إنه ليس بوسع مجلس المحافظة الغير منتظمة باقليم إصدار تشريعات محلية ولا إصدار أنظمة لأن الأنظمة تصدر من مجلس الوزراء حصرا [١] كما قضى بذلك البند(ثالثا)من المادة (٨٠) من الدستور [٢]

إن المشرع العراقي يسعى جاهدا لتطوير قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ من خلال تعديله ففي التعديل الثاني الذي أجري له في تموز ٢٠١٣تمت إضافة مصطلح الحكومات المحلية في مادته الأولى وجعلها تتكون من (مجلس المحافظة والقضاء والناحية) والوحدات الإدارية .

إن هذه الإضافة قد أغفلت موقع المحافظ في الحكومة المحلية على الرغم أن القانون قد عده (الرئيس التنفيذي الأعلى)في المحافظة [٣] بينما عد التعديل الثاني للقانون لسنة ٢٠١٣ (الوحدات الإدارية) من مكونات الحكومة المحلية وهي تقسيم إداري وليس سياسي كما أنها شخصية معنوية يمثلها مجلسها المنتخب بصورة دورية وللوحدات الإدارية شخصية معنوية نص عليها القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل في الفقرة واحد من المادة ٤٨ حيث نصت(بأن يكون لكل شخص معنوي ممثل يعبر عن إرادته) [٤] و الأشخاص المعنوية العامة هي الدولة و المحافظات والأقضية والنواحي والقرى وإن الشخصيات المعنوية تكون للوحدات الإدارية المحلية أو كأجزاء من إقليم الدولة وليس لمجلسها الذي يدير شؤونها إذا أنه يعتبر الأداة المعبرة عن ارادتها ذاتيا

---

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

(٢) نص البند ثالثا من المادة ٨٠ على (إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)

(٣) المادة ٢٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

(٤) القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٠١٥ في ١٩٥١/٩/٨ رقم الصفحة ٢٤٣ مجموعة القوانين والأنظمة ١٩٥١

كما يتضح ذلك من نص المواد ٤٧- ٤٨ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١المعدل
إن القانون قد منح المحافظات في البند ثالثا من المادة (السابعة) صلاحيات إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية

المطلب الثالث التشريعات المحلية والإدارية

Local and administrative legislation

إن التشريعات التي يصدرها مجلس المحافظة خاصة بإدارة الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة فضلا عن كل ما يتعلق بوضع تعديل أو تغيير نظامه الداخلي، لذلك سأقسم هذا المطلب وفق الآتي
الفرع الأول التشريعات الإدارية المحلية وفي الفرع الثاني التشريعات المالية المحلية ثم تناول في الفرع الثالث خصائص التشريع المحلي وفي الفرع الرابع انتهاء عمل مجلس المحافظة .

الفرع الأول التشريعات الإدارية المحلية

local administrative legislation

تكون هذه التشريعات وفقا للصلاحيات مجلس المحافظة الإدارية المثبتة قانونا وتتجسد هذه الصلاحيات في استحداث وحدة إدارية كاستحداث ناحية أو قضاء أو دمج قضائيين بقضاء واحد أو ناحيتين بناحية واحدة أو تغيير اسم ناحية أو قضاء وعلى سبيل المثال منح البند (٢) من المادة ٢٦ من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل مثلا هذه الصلاحية إلى المجلس إذ نصت على المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالتغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث أو تغيير أسمائها ومركزيا وما يترتب عليها التشكيلات الإدارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس

الفرع الثاني التشريعات المالية المحليةlocal financial legislation

وتتمثل في سن قوانين المحلية الخاصة بفرض جباية وإنفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة ١١٥ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ حق الأولوية في التطبيق عند الخلاف بينهما
إن صلاحيات مجلس المحافظة في فرض الرسوم والضرائب يجب أن يتطابق مع ما ورد في البند أولا من المادة ٢٨ من دستور ٢٠٠٥ الذي نص (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون)
إن ما ورد في البند أولا من المادة ٢٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي نص على استيفاء الضرائب والرسوم و الأجور وفقا لأحكام القوانين الاتحادية النافذة [١] وهذا النص القانوني لا يتعارض مع النص

([١]) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل منشور في الوقائع العراقية عدد ٢٠٧٠ في ٣١ /٣/ ٢٠٠٨

الدستوري العام حيث يختص مجلس المحافظة بمقتضى أحكام الفقرة واحد من البند خامسا من المادة (السابعة)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بإعداد مشروع الموازنة الخاصة [١] وهي تشمل الموازنة التشغيلية فقط، وتشمل على سبيل المثال مكافأة الأعضاء والكوادر الإدارية، وأجور الموظفين والوقود، وأجور الهاتف والقرطاسية والمطبوعات والنثرية كذلك يقوم مجلس المحافظة بالمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليه من المحافظ وإجراء المناقلة في أبوابها بموافقة أغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها ودمجها مع الموازنة الاتحادية

ان مسودة مشروع الموازنة العامة للمحافظة تتضمن الميزانيات المخصصة لمجلس المحافظة ومجالس الأقضية والنواحي، ومكتب المحافظ والقائمقام ومدير الناحية[٢]

الفرع الثالث خصائص التشريع المحلي

characteristics of local legislation

فقد منحت مجالس المحافظات صلاحية إصدار التشريعات بموجب دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ووفقا لما هو مستفاد من نص المادة ١١٥ منه وطبقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل إذا عرفت المادة الثانية من هذا القانون مجلس المحافظة بأنه السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

١- كما جعلت المادة سبعة ثالثا من بين اختصاصات مجلس المحافظة إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفقا لمبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية إذا التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات هي لتنظيم [٣] الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة شرط أن لا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية وأن لا يتعدى نفاذ حدود تلك المحافظة ويلحق بسلطة مجلس المحافظات بإصدار التشريعات المحلية اختصاصها بإصدار الأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية المحلية في المحافظة [٤]ا والانظمة والتعليمات تتميز بكونها قواعد عامة تخاطب مجموعة من الأشخاص

---

(١) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل منشور في الوقائع العراقية عدد ٢٠٧٠ في ٣١ /٣/ ٢٠٠٨

(٢) عماد الجنابي ، محسن البهادلي دراسة تحليلية ل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الطبعة الأولى، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مشروع دعم إسناد الحكم المحلي من دون مكان طبعة ٢٠٠٨ صفحة ٣٨

(٣) أمير عبد الله أحمد اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها مكتبة القانون قانون المقارن بغداد ٢٠١٤

(٤) المادة سبعة ثالثا من قانون المحافظات المشار إليها والتي جعل من اختصاص مجالس المحافظات إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات

غير محدودين بذواتهم تتضمن تفصيلات قد لا تتضمنها القوانين وهي من حيث قوتها تعد أدنى من القانون، وبالتالي لا يجوز لها أن تخالفه وميزة التعليمات بالنسبة للأنظمة أنها تأتي بقواعد أكثر تفصيلا من الأنظمة مع احتفاظها بصفة العمومية كما أنها غالبا ما تأتي لتسهيل تنفيذ القوانين الإدارية والمالية الواضحة والتي تلبي حاجات الناس المحلية ومعاملاتهم

١- عموميتها وتجريدها والجزاءات التي تتناسب مع سمتها المحلية
٢- عدم مخالفتها لدستور الدولة وقوانينها الاتحادية النافذة
٣- نطاقها الجغرافي المحلي المتحدد بحدود المحافظة الإدارية

وعلى هذا الأساس لا يجوز لمجالس المحافظات تنظيم شؤون وظيفة معينة أو عمل بها خارج إدارة شؤونها المحلية الذي عادة ما يتم أو يترك تنظيمه لقانون اتحادي وهنالك معايير على مجلس المحافظات مراعاتها عند التشريع وهذه المعايير هي[١]

١- أن يكون التشريع المحلي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة المحلية وأن يكون عاما ومجردا
٢- أن لا يخالف التشريع المحلي دستور الدولة أثنين أن لا يخالف التشريع المحلي دستور الدولة ومنظومته القانونية
٣- إقناع مكونات المجتمع المحلي بأن التشريع المحلي يحقق مصالحها المتنوعة بصورة متوازية
٤- توعية المخاطبين بالتشريع المحلي بأهدافه وأهميته وعدالة أحكامه
٥- التطبيق السليم للتشريعات المحلية
٦- مراعاة الأعراف والقواعد الأخلاقية والدينية والثقافية المستقرة في ضمير أبناء المجتمع المحلي عند صياغة الجزاءات التي يتضمنها التشريع المحلي
٧- صياغة التشريع المحلي على أساس فلسفة محددة بما يحقق لأحكام التناسق، ويضمن صلاحية للتطبيق أطول فترة ممكنة
٨- ترتيب أولويات المجتمع المحلي التي هي بحاجة إلى تنظيم بواسطة التشريعات المحلية

الفرع الرابع انهاء عمل مجالس المحافظات

Ending the work of the provincial councils

قرر مجلس النواب العراقي يوم ٢٨-١٠-٢٠١٩ بجلسة خاصة حل مجالس المحافظات ومن ضمنها مجلس محافظة كركوك إلا أن القرار واجه انتقادات كبيرة وطعن عدد من المجالس بالقرار باعتبار البرلمان لا يمتلك صلاحية حل مجالس المحافظات بقراره إن التعديل القانوني والذي بموجبه أنهى مجلس النواب عمل مجالس المحافظات والأقضية وينص التعديل على تكليف نواب البرلمان بمراقبة عمل المحافظ ونائبيه ونص التعديل على إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم و مجالس المحافظات

---

(١) المستشار سري محمد صيام التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان جامعة ديبول ٢٠٠٥ صفحة ١١

والأقضية والنواحي الحالية التابعة لها وبموجب التعديل، يقوم أعضاء مجلس النواب كلا، قدر تعلق الأمر بالمحافظة التي يمارس يمارسها الإشراف والرقابة على أعمال المحافظ ونائبيه وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها لمجلس النواب ويعد هذا القانون نافذا من تاريخ التصويت عليه في مجلس النواب وبموجب التعديل أيضا، لن تجري انتخابات مجالس جديدة، بل يقتصر الأمر على انتخاب الحكومات المحلية المتمثلة بالمحافظين ونوابهم وتم الطعن من قبل مجالس المحافظات أمام المحكمة الإتحادية إلا إن المحكمة الإتحادية ردت الطعون المقدمة إليها بشأن قرار مجلس النواب القاضي بحل مجالس المحافظات والأقضية والنواحي، وعدت القرار قانونيا وغير قابل للرفض

المطلب الثاني : الاختصاص الرقابي للمحافظ على مجلس المحافظة

The supervisory jurisdiction of the governor over the provincial council

يحتل المحافظ مركزا بارزا ومهما في الحكومات المحلية بوصفه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة إذ يقع على عاتقه اختصاصات تنفيذية واسعة يطلع بممارستها وفق أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل و سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول الاختصاص الرقابي للمحافظ على مجلس المحافظة ونخصص الفرع الثاني للاختصاص الرقابي للمحافظة على الدوائر والأجهزة التنفيذية، أما في الفرع الثالث الرقابة على القائمقام ومدير الناحية التنفيذية

الفرع الأول الاختصاص الرقابي للمحافظ على مجلس المحافظة

The supervisory jurisdiction of the governor over the provincial council

يرى بعض الفقه أن الاختصاص الرقابي للمحافظ على مجلس المحافظة مخالفا للمنطق القانوني على أساس أن النص الذي يمنح المحافظ سلطة الرقابة على مجلس المحافظة والاعتراض على القرارات التي يصدرها هذا نصا ميتا من الناحية العملية كون المحافظ هو منتخب من قبل مجلس المحافظة وبإمكان المجلس مساءلته وإقالته فكيف يكون المحافظ في الوقت نفسه رقيبا على ذلك المجلس [١] إن رقابة المحافظ على مجلس المحافظة وإن كانت صعبة التحقق من الناحية العملية إلا أنها ليست مستحيلة [٢]، حيث أن المحافظ وهو يراقب مجلس المحافظة يمارس دوره بصفته ممثلا للسلطة المركزية، إضافة إلى السلطة المحلية بعد أن أناط بها القانون، علاوة على تنفيذ قرارات مجلس المحافظة تنفيذ السياسة العامة للدولة ومن ثم عليه التوفيق بين المصلحة المحلية والمصلحة الوطنية الأجدر بالرعاية والاهتمام للحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، ويتمثل الجانب الرقابي للمحافظ على مجلس المحافظة بالمظاهر التالية

للمحافظ أن يطلب من مجلس النواب حل مجلس المحافظة في حالة تحقق أحد الأسباب الآتية

---

(١) البند ١١ من المادة ٣١ من قانون المحافظات غير المنتظمة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري الوسيط في القانون الإداري دار إبن الأثير جامعة الموصل ٢٠٠٩ صفحة ١٤

أولا :مخالفة الدستور والقوانين
ثانيا :الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه
ثالثا : فقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية
على أن يصدر قرار الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب [١] وإذا لم يحصل على الأغلبية المطلقة لمجلس النواب، يقدم الطلب إلى مجلس الوزراء بدلا من مجلس النواب [٢] الذي حددت اختصاصاته على سبيل الحصر بمقتضى الدستور، إضافة إلى أن قرار حل هو اختصاصا إداريا بحتا [٣] وهو ما ندعو المشرع إليه لأنه يمثل الوضع الصحيح في نظام اللامركزية الإدارية المحلية وأكثر توافقا مع أركانها التي تقرر خضوع الحياة المحلية إلى رقابة الحكومة المركزية
ومحاولة من المشرع يعكس بعض أوجه التعاون الرقابي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني من خلال ما تملكه كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى إذ يكون للجهاز التنفيذي، بالإضافة إلى حق طلب المجلس النيابي، القيام ببعض الأعمال الخاصة بالتدخل في سير العمل فيه كالدعوة إلى إجراء الانتخابات أو الدعوة إلى انعقاد المجلس النيابي في جلسات عادية أو غير عادية [٤] ألزم القانون المحافظ بالدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة بعد صدور قرار المصادقة على حل مجلس المحافظة أو انتهاء مدة الطعن القانونية إذا ما انتهى المجلس نهاية غير طبيعية بالحل قبل إنتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجلس وهي أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة للمجلس [٥] إلا أن المشرع لم يحدد المدة التي يلتزم بها المحافظ بالدعوة إلى انتخابات جديدة كذلك على المحافظة أن يدعو المجلس المنتخب إلى إنعقاد خلال ١٥ يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات حيث يكون للمحافظ ملزما قانونا بالدعوة إلى إجراء الانتخابات أو دعوة المجلس إلى أن يقال بعد ذلك وإلا كان مخالفا للقانون مما يتوجب مسائلته قانونيا قضائيا ما لم يكن هنالك عذرا مشروعا ومن ثم تكون الدعوة من قبل من يحل محله قانونا استنادا إلى مبدأ التفويض بالاختصاص [٦]

الفرع الثاني الإختصاص الرقابي للمحافظ على الدوائر والأجهزة التنفيذية

The supervisory competence of the governor over the executive departments and agencies

المحافظ بوصفه المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة يمارس اختصاصات متعددة منها ما منح له بموجب الدستور وتشمل الاختصاصات اللا حصرية للحكومة الاتحادية والاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة

---

(١) ينظر البندان أولا و ثانيا من المادة ٢٠ من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل
(٢) ينظر للمادة ٦١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
(٣) د. غازي فيصل مهدي نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان بحث منشور في مجلة الملتقى دار الكتب والوثائق بغداد ٢٠٠٨ صفحة ١٤٧
(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا النظم السياسية والقانون الدستوري منشأة المعارف في الإسكندرية من دون ذكر سنة، صفحة ٤١٧
(٥) ينظر المادتان(٢١ ،٤٠ أولا)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل
(٦) ينظر المادة سبعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

بإقليم في حالة الخلاف بينهما كذلك منح اختصاصات بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إضافة إلى جميع الأعمال والمهام الموكلة إليه بموجب القوانين الأخرى بما لا يتعارض مع الدستور لعام ٢٠٠٥

وقد حدد القانون الدور الرقابي للمحافظ على الدوائر والأجهزة التنفيذية في المحافظة في وجوه متعددة

أولا: الإشراف والتفتيش على سير المرافق العامة في المحافظة ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد [١]وصلاحيته في ذلك من الاختصاصات المميزة التي منحها القانون للمحافظ

ثانيا على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة إشعار المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة لي اطلاعه عليها، ومراقبة تنفيذها، وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة الالتزام بما يلي [٢]

١- إعلام المحافظ ب مخاطباتهم الرسمية مع دوائرهم في مركز الدائرة
٢- رفع التقارير إلى المحافظ بخصوص الأمور التي يحيلها إليهم
٣- احاطة المحافظ بأعمالهم التي لها مساس بالأمور بالأمن والأمور المهمة
٤- إعلام المحافظ بمباشرتهم في الوظيفة وانفكاكهم أو ترك العمل
٥- إنجاز المهام وأعمال للجان التي يكلفهم بها

الفرع الثالث الرقابة على القائمقام ومدير الناحية

Oversight of the District Commissioner and District Director

يعد كل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية اعلى موظف تنفيذي على ملاك وحدته الإدارية ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض وأحكام هذا القانون حيث يرأس كل منهم وحدته الإدارية على مستوى المحافظة والقضاء والناحية تباعا ويعد كل منهم مسؤولا عن شؤون وحدته الإدارية [٣] وبما أن المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة بموجب الدستور [٤] فهو المسؤول الأول عن كل صغيرة وكبيرة في المحافظة بأقضيتها ونواحيها [٥] كذلك نظم القانون علاقة المحافظة الرقابة الرقابية على رئيس الوحدة الإدارية في القضاء والناحية في المجالات الآتية

أولا :يصدر المحافظ أمرا إداريا بتعيين كل من القائم مقام ومدير الناحية ويكونان خاضعين لتوجيه وإشرافه

---

(١) ينظر للمادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(٢) د. عماد الجنابي محسن جبير دراسة تحليلية ل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط١ بغداد ٢٠٠٨ صفحة ٩٩

(٣) ينظر للمادة تان ٢٣ أ ولا،٣٩ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل

(٤) د. حنان محمد القيسي الوجيز في شرع قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بغداد ٢٠١١ صفحة ٨٨

(٥) ينظر البند ثالثا من المادة ٢٢ /أ من دستور جمهورية العراق ١٠٥ والمادة ٢٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

ثانيا : عند غياب القائممقام يكلف المحافظ أحد مدراء النواحي التابعة للقضاء لكي يقوم مقامه وللمحافظ أن يطلب من مجلس القضاء إقالة القائم مقام إذا تحققت أحد الأسباب المنصوص عليها في البند ثامنا من المادة سبعة من القانون فهو وإن لم يستطع إقالة القائم مقام مباشرة وأن سلطته تقف عند حدود تقديم طلب الإقالة إلا أن ذلك بحد ذاته يمنح المحافظ دورا رقابيا فاعلا عندما يكون طلب الإقالة مدعما بالأسانيد والادلة التي تقنع الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس القضاء للتصويت بالإقالة وهو ذات الدور الرقابي الذي منحها المشرع للقائمقام في مواجهة مدير الناحية عنده قناعته [١] و قناعة الأغلبية المطلقة لمجلس الناحية بتوفر ذات الأسباب المشار إليها في القانون [٢]من غير أن يكون ذات الحق للمحافظ في تقديم طلب الإقالة إلى مجلس الناحية اتجاه مديرها وهو في كل الأحوال لا يستطيع إقالته مباشرة وهذا ما أكده القرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا والذي جاء فيه(ليس من صلاحية المحافظ اقالة مدير الناحية من منصبه وإنما هي من صلاحية المجلس المحلي في الناحية على أن يسبقه جلسة استجواب يتم فيها استجواب الشخص المعني بإقالته [٣]

المبحث الثاني رقابة البرلمان على أعمال الحكومات المحلية

Parliament's oversight of the actions of local governments

مما تعارفت عليه الأنظمة البرلمانية وهي ترسي تقاليدها أن الرقابة ليست وسيلة لتصفية حسابات السلطة البرلمانية مع مجالس المحافظات أو هي وسيلة تستهدف تحقيق مصالح شخصية أو مآرب ذاتية وإنما هي وسيلة الغرض منها رعاية الصالح العام [٤] وبإمعان النظر في جميع النصوص الدستورية واللائحية المنظمة للرقابة يتجلى واضحا أن لها هدفا عاما تسعى بمختلف وسائلها إلى تحقيقه، كما أن لكل من تلك الوسائل هدفا خاصا لا يجوز تحقيقه بغير اتباعها وإلا لكان الالتجاء إليها حريا بالرفض ولعل هذا يمثل في رأينا مظهرا لقاعدة تخصيص الأهداف في المجال الدستوري إن هدف الرقابة العام هو الاستيثاق من اتفاق أداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة وتحقيق هذا الهدف يتطلب أمرين

أولهما :-أن تتوفر لدى البرلمان المعلومات والوثائق اللازمة عن مختلف أجهزة الحكومة المحلية بشكل يمكنه من الإحاطة علما بمجريات الأمور فيها وحجب هذه المعلومات عن البرلمان لن يقتصر في اثره على عجزه بالقيام بدوره الرقابي وإنما سيوقعه تحت براثن

([١]) ينظر الفقرة ٢١ من البند ثالثا من المادة ثمانية من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ في سنة ٢٠٠٨ المعدل

([٢]) ينظر الفقرة إثنين من البند ثالثا من المادة ١٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

([٣]) ينظر في ذلك القرار المرقم ٥١ /٥٢ /الاتحادية /تمييز/٢٠١٠ منشور في مجلة النشرة القضائية مجلس القضاء الأعلى السنة الرابعة العدد الثاني ٢٠١٠ صفحة ٤١

[4])(FAISSEIX(P.):LES PARLEMENTAIRES ET LA TUSTIC-R.F.D.C.1999 NO. 39.P..497

جماعات المصالح المحتكرة او الحائزة لتلك المعلومات، مما يجعلها وسيلة للتأثير على الأداء الرقابي للبرلمان تحقيقا لأغراضها [١]

وثانيهما :أن تتصف الرقابة ب الفنية التي تمكنها من تقييم الأداء على أسس ومعايير ثابتة، انها قرار المشرع العراقي في قانون المحافظات خضوع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب [٢] وتتعدد صور وآليات رقابة البرلمان على الحكومات المحلية وأعمالها ويمكن أن تمارس بشكل واضح ومباشر ويمكن أن تتم بشكل غير مباشر وهذا ما سأتناوله عن الرقابة المباشرة كمطلب أول و الرقابة غير المباشرة في مطلب ثاني

المطلب الأول: **الرقابة المباشرة للبرلمان على أعمال الحكومات المحلية**

Parliament's direct oversight of the actions of local governments

لقد بين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بخضوع الحكومات المحلية وتشكيلاتها وخاصة المجالس لرقابة مجلس النواب وقد بين آليات وأوجه تلك الرقابة عضويا ووظيفيا حيث يملك مجلس النواب سلطة رقابية في حل المجالس وإقالة المحافظ وإلغاء قرارات الحكومات المحلية ومن أجل الإحاطة بجوانب الموضوع قسمت هذا المطلب إلى ثلاثة فروع تناولت في الفرع الأول سلطة مجلس النواب في حل مجلس المحافظة وفي الفرع الثاني سلطة مجلس النواب في إقالة المحافظ وتناولت في الفرع الثالث سلطة مجلس النواب في إلغاء قرارات الحكومات المحلية

الفرع الأول سلطة مجلس النواب في حل مجلس المحافظة

The authority of the House of Representatives to dissolve the provincial council

إن السلطات المحلية تم النص عليها دستوريا وهذا يعني أن إلغائها أو تحديد صلاحياتها لا بد أن يكون ضمن النص الدستوري وبالرغم من أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وفي المادة ٢٠ من القانون نص على **أولا** :يحل المجلس مجلس المحافظة والمجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناء على طلب الأعضاء في الحالات الآتية

١- الإخلال الجسيم بالأعمال والمهمات والمهام الموكلة إليه
٢- مخالفة الدستور والقوانين
٣- فقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية

ثانيا: لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه إذا تحقق أحد الأسباب المذكورة في البند أولا من المادة [٣]

---

[1])(VIDELIN.(T.) LA MISSION DINFORMATION PALEMENT TUSTIC-R.F.D.C.1999 NO ٤٠.P..699

(٢) نص المادة ٢/ ثالثا (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)

(٣) نص المادة ٢١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

وقد منحت الفقرة ثالثا /٢ للمجلس أولثلث أعضائه أن يعترض على القرار أمام المحكمة الإتحادية خلال ١٥ يوما من تاريخ صدوره، وعلى المحكمة أن تبت في الاعتراض خلال ٣٠ يوما من تاريخ تسجيله لديها وينتهي عمل المجلس المنحل عنده تصديق قرار الحل من قبل المحكمة المختصة أو مرور مدة الاعتراض عليه دون وقوع الاعتراض وعلى رئيس الوحدة الإدارية أن يدعو إلى انتخاب مجلس جديد ويقدم رئيس الوحدة الإدارية ويقوم رئيس الوحدة الإدارية بتصريف الأعمال لحين انتخاب مجلس جديد

الفرع الثاني سلطة مجلس النواب في إقالة المحافظ

Parliament's power to dismiss the governor

لمجلس النواب صلاحية استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناء على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية، ويعتبر مقال بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستندا على أحد الأسباب الحصرية الآتية [١]

أ- عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي
ب- التسبب بهدر المال العام
ج- فقدان أحد شروط العضوية
د- إهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية

وكذلك لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه

وقد أوجب المشرع قبل إقالة المحافظ أن يتم استجوابه إذ نص ان كل أمر فيه إعفاء وإقالة يسبقه جلسة استجواب للشخص المعني [٢] ويحق للمحافظ المقال الطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال ١٥ يوما من تاريخ تسلمه وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة ٣٠ يوما من تاريخ استلامها الطعن وعلى المحافظ أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة خلال هذه الفترة وكتطبيق لهذه السلطة الرقابية، أصدر مجلس النواب العراقي قرار بإقالة محافظ الموصل على خلفية سقوط المحافظة بيد داعش الإرهابي [٣] كذلك هناك تطبيق ثاني من قبل مجلس النواب حيث تم إقالة محافظ كركوك بسبب الإجراءات التي اتخذها بشمول المحافظة في الاستفتاء الانفصالي،[٤]

الفرع الثالث سلطة مجلس النواب في إلغاء قرارات مجالس المحافظات

The authority of the House of Representatives to cancel the decisions of the provincial councils

أولا: آلية الغاء القرارات

لمجلس النواب سلطة الرقابية على القرارات التي تصدر من مجلس المحافظات في حالة مخالفتها للدستور أو القوانين النافذة وإذا لم يقم مجلس المحافظة بإزالة المخالفات

---

(١) ينظر المادة ٧/ثامنا من قانون حافظ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل
(٢) ينظر نص المادة ١٢/ ثالثا من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨
(٣) قرار مجلس النواب في ٢٠١٥/٥/٢٨
(٤) القرار رقم ٥٢ لسنة ٢٠١٧ نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٤٦٤ في ٩-١٠-٢٠١٧م

فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة[١] ومن التطبيقات على ذلك إلغاء قرار مجلس محافظة كركوك المتضمن إجراء الاستفتاء على انفصال محافظة كركوك إلى جانب إقليم كردستان عن العراق [٢] وكان هذا القرار أحد الإجراءات التي اتخذتها السلطات الإتحادية لمواجهة إجراءات سلطات إقليم كردستان لإعلان الانفصال عن الدولة الاتحادية

ثانيا : الطعن بقرار مجلس النواب

من حق مجلس المحافظة أن يتمسك بدستورية ومشروعية قراره في مواجهة مجلس النواب ويجوز له الطعن بقرار مجلس النواب أمام المحكمة الاتحادية العليا واستنادا لنص المادة ٩٣ ثالثا من الدستور والتي أعطت المحكمة اختصاص (الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطات الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء و ذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة)

المطلب الثاني الرقابة غير المباشرة على أعمال الحكومات المحلية

Indirect control over the actions of local governments

يمكن لمجلس النواب الرقابة على الحكومات المحلية والتحكم بوضعها من خلال القوانين التي يضعها ك القانون الخاص بالمحافظات وانتخاباتها وقانون الموازنة العامة وغيره من القوانين فيمكن من خلال قانون المحافظات وقانون انتخابات المجالس أن يقوم بزيادة وإنقاص عدد أعضاء المجالس أو تعديل شروط العضوية والترشيح أو إلغاء المجالس باستثناء مجلس المحافظة بوجود نص عليه في الدستور

ويمكن للبرلمان، من خلال قانون الموازنة العامة الذي يختص بالمصادقة عليها أن يتحكم بوضعها المالي فيفوضها بعض الاختصاصات كفرض رسوم أو ضرائب أو يسحب منها هذه الصلاحية ويحدد حجم ونوع المنح التي تستند لها وحجم تخصيصاتها وغير ذلك وكمثال على الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومات المحلية من خلال التشريع قيام مجلس النواب بتعديل شروط العضوية في المجالس وإلغاء مجالس النواحي و إنقاص عدد أعضاء مجالس المحافظات والأقضية فقد وجد البرلمان مجلس النواب من خلال متابعة أداء المجالس في الفترة السابقة أن لا ضرورة لوجود مجالس النواحي ولا يعني وجود هذا العدد الكبير من المجالس ومن الأعضاء قياسا بالوظائف التي تؤديها من الدستور وهي الأقضية والنواحي والقرى التي هي أسس اللامركزية الإدارية وأن وجود مجلس الناحية في كل ناحية لا أساس له في الدستور ذلك أن الوجود الوحيد الذي نص الدستور عليه هو وجود مجلس المحافظة وذلك بموجب المادة ١٢٢ رابعا وكما وتجد المحكمة الاتحادية العليا مما تقدم أن إلغاء مجلس الناحية بموجب التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم جاء خيارا تشريعيا يملكه مجلس النواب بموجب صلاحياته التشريعية المنصوص عليها في المادة ٦١ أو لا من الدستور ولا يوجد فيه أي

---

(١) نص المادة ٢٠ ثانيا /أ من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

(٢) د. رائد حمدان المالكي دراسات في النظم الاتحادية جزء الأول الاستقلال الذاتي لولايات الدول الاتحادية دار السنهوري بغداد٢٠١٨

مخالفة [١] وتجدر الإشارة إلى أن سلطة مجلس النواب في الرقابة على الحكومات المحلية والتحكم بها بوضعها من خلال التشريع ليست مطلقة والتحكم بوضعها من خلال تشريع ليست مطلقة، فالخيار التشريعي الذي يملكه في هذا الشأن مقيدا بمراعاة الحدود الدستورية التي تحدد نطاق اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم و المرجع في تحديد ذلك عند الاختلاف هو المحكمة الاتحادية العليا

كما لاحظ البرلمان ضعف أداء أعضاء مجالس المحافظات فاشترط توافر شهادة البكالوريوس في المرشح لعضويتها كما لاحظ عدم أهلية رؤساء الوحدات الإدارية وخاصة المحافظين، فيشترط أن يتمتع بالمؤهلات اللازمة لقيادة المرفق الإداري وله خبرة في مجال عمله لا تقل عن عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية وقد أقرت المحكمة الاتحادية العليا بدستورية تدخل المشرع في تنظيم وضع الحكومات المحلية حتى وإن وصل حد إلغاء بعض تشكيلاتها في ضوء تقديره للمصلحة وجاء ذلك بمناسبة الطعن بدستورية بعض نصوص قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم عشرة لسنة ٢٠١٨ عدا تلك التي ألغت مجالس النواحي وجاء في قرار المحكمة رقم ٨٢/اتحادية /٢٠١٨ وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن التعديل موضوع الطعن لا يمس النظام الاتحادي في جمهورية العراق المنصوص عليه في المادة ١١٦ من الدستور والمتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية ولا يمس المكونات الإدارية في المحافظات المنصوص عليها في المادة ١٢٢/أولا

الخاتمة

وبعد أن انتهينا من بحثنا الموسوم الأساس القانوني لرقابة البرلمان على أعمال الحكومات المحلية، نحاول أن نعرض أهم النتائج والمقترحات

أولا: النتائج

١- اختلاف مضامين ونصوص النظم الداخلية لمجالس المحافظات مع بعضها البعض الآخر
٢- إن الغرض الأساس الذي تم الاستناد إليه في منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية التشريع المحلي هو تنظيم الشؤون الإدارية والمالية
٣- تم اضافة مصطلح الحكومات المحلية في المادة الأولى من التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وجعلها تتكون من مجلس المحافظة والقضاء والناحية والوحدة الإدارية وتم إغفال موقع المحافظ في الحكومة المحلية على الرغم من أن القانون قد اعتبره الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة
٤- وجود العديد من القيود الدستورية والقانونية التي تواجه مجلس المحافظة في موضوع التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر

ثانيا، المقترحات

([١]) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٢/اتحادية /٢٠١٨ في ٢٠١٨/٦/١١

١- تحديد المركز القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتحديد اختصاصاتها بموجب نصوص دستورية واضحة وصريحة بحيث يبعد اللبس والخلط بين وصفها وحدات فيدرالية من جهة، ومنح صلاحية لها وفق اللامركزية الإدارية من جهة أخرى
٢- أن يلتزم مجلس المحافظة في إصداره للتشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر بقرينة دستورية وعدم مخالفة القوانين الوطنية النافذة
٣- أن يلتزم مجلس المحافظة في ان تكون مواضيع التشريعات المحلية الصادرة من المحافظة إدارية أو مالية وليست سياسية
٤- لضمان وحدة النصوص القانونية للنظم الداخلية لمجالس المحافظات نقترح أن تشترك تلك المجالس في صياغة نظام داخلي على مستوى العراق ينظم سير أعمالها
٥- من أن يكون إصدار التشريع المحلي من صلاحية المحافظ

المصادر

I- د زهير شكر الوسيط في القانون الدستوري جزء الأول طبعا ثلاثة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع مجد بيروت ١٩٩٤
II- د عماد الجنابي محسن جبير دراسة تحليلية ل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط١ بغداد
III- د أمير عبد الله أحمد اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها مكتبة القانون قانون المقارن بغداد
IV- المستشار سري محمد صيام التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان جامعة ديبول ٢٠٠٥
V- د ماهر صالح علاوي الجبوري الوسيط في القانون الإداري دار إبن الأثير جامعة الموصل
VI- د غازي فيصل المهدي نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل دار الكتب والوثائق بغداد/ ٢٠٠٨
VII- د إبراهيم عبد العزيز شيحا النظم السياسية والقانون الدستوري منشأة المعارف في الإسكندرية ٢٠٠٦
VIII- د حنان محمد القيسي الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم الرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بغداد ٢٠١١
IX- د رائد حمدان المالكي دراسات في النظم الاتحادية جزء الأول الاستقلال الذاتي لولايات الدول الاتحادية دار السنهوري بغداد٢٠١٨

ثانيا البحوث المنشورة

الوقائع العراقية ، العدد ٣٠١٥ في ١٩٥١/٩/٨ مجموعة القوانين والانظمة ، ١٩٥١

ثالثا المصادر الاجنبية

I- FAISSEIX(P):LES PARLEMENTAIRES ET LA TUSTIC-R F D C 1999 NO 39 P 497.

II- VIDELIN (T) LA MISSION DINFORMATION PALEMENT TUSTIC-R F D C 1999 NO 40 P 699

رابعا : الدساتير

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

خامسا : القوانين

I- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

II- القانون المدني العراقي رقم (٤٠٩ لسنة ١٩٥١

سادسا : القرارات

I- قرار المحكمة الاتحادية رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٨ .

II- قرار مجلس النواب رقم ٧٢ في ٩ تشرين الاول ٢٠٠٣