للبحوث العلمية | مجلة محكّمة | العدد 7، المجلد 3، السنة الأولى | تموز (يوليو) 2024 | محرم 1445
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

الطبيعة القانونية لمجالس المحافظات في العراق

إعداد: المحقق وسام حسين محمد

إشراف: أ. د. محمد فرحات

المقدمة

يمثل النظام اللامركزي أحد الأنظمة الأساسية التي تم الاعتماد عليها في مرحلة الانتقال والخروج من الحكم السلطوي في العراق، باعتبار أن المركزية كانت واحدة من المصادر المنتجة للسلطوية. وقد اعتبر الانتقال من فرض النظام للإدارات المحلية على المحافظات إلى انتخاب أبناء المحافظات إداراتها المحلية، ثورة في مجال الحوكمة. ويدخل في ذلك تبني الفدرالية إطارا دستوريا يحكم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، مع إمكانية نشوء أقاليم فدرالية جديدة بموجب الدستور.

وتعد المجالس المحلية المنتخبة من التنظيمات اللامركزية الإدارية أحد أوجه هذا النظام الجديد، حيث كان لها دور مهما في الحياة السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية، فقد كان التنظيم الإداري في العراق خلال العهد العثماني يتكون من المحافظات التي كانت تسمى بالألوية قبل قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغى، غير أن تلك المحافظات وإن كانت تتمتع بالشخصية المعنوية إلا أنها كانت أقرب إلى صورة عدم التركيز الإداري من اللامركزية الإدارية المحلية حيث أن أغلب القرارات التي تتعلق بالمرافق المحلية تصدر من الحكومة المركزية. قد بقيت الأمور على هذا الحال حتى عام ٢٠٠٣ وما رافقه من تحول العراق إلى دولة اتحادية بصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغى، حيث يعد تقسيم البلاد إلى مناطق عسكرية من أبرز العوامل التي أدت لتوسيع صلاحيات مجالس المحافظات[1].

(1)- محمد الأمجد، الأثر الاجتماعي والثقافي لتطبيق مجالس المحافظات في العراق، مجلة الملتقى، العدد 11،

ISSN 3006-7294
Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

ودائما ما يسعى المشرع في الدولة إلى تبني نظام اللامركزية الإدارية المحلية في التنظيم الإداري لها وذلك لما تقوم به المجالس المحلية من رسم سياسة المحافظة من تخطيط ومتابعة وتنفيذ ورقابة داخل مفاصل المحافظة التي لها الدور الكبير بتقديم الخدمات للمواطنين وبناء على ذلك أسند المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) السنة ٢٠٠٨ المعدل إلى المجالس المحلية عدة اختصاصات تدور في مجملها حول الدور الرقابي والإشراف على المرافق والأجهزة التنفيذية ضمن حدودها الإدارية. حيث تتمتع مجالس المحافظات بامتيازات مهمة، وتتولى رصد موازنات لقطاعات الصحة والنقل والتعليم.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذه الدراسة في محاولة إيجاد الحلول المناسبة لعمل الأجهزة التنفيذية المحلية، إضافة إلى تذليل كل الصعوبات التي تواجه المجالس المحلية بشكل عام والاختصاص الرقابي لها بشكل خاص.

وقد اتبعنا في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة، ودراسة الاجتهادات الفقهية والقضائية مع عقد المقارنة بينهما، بهدف دراسة أسباب القصور والثغرات والعمل على معالجتها.

هيكلية الدراسة: وقد انتظمت الدراسة في مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الاول طبيعة مجالس المحافظات كأحد أوجه المجالس المحلية، لناحية تعريفها وتكوينها، وفي المبحث الثاني عرضنا للسند القانوني لصلاحيات هذه المجالس.

مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ص 88.

مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

المبحث الأول: طبيعة مجالس المحافظات

إن مجالس المحافظات تعتبر أساس النظام اللامركزي، فمن خلالها يفترض أن تجري مأسسة نقل السلطة من المركز، بمنحها صلاحيات إدارية ومالية واسعة، وتأكيد عدم خضوعها لسيطرة أي جهة تنفيذية مركزية أو إشرافها.

وقد جرى رسم الإطار القانوني للنظام اللامركزي في الباب الخامس من دستور 2005، الذي حمل عنوان «سلطات الأقاليم» (المواد 125–116)، وتدخل في ذلك «المحافظات التي لم تنتظم في إقليم»، التي خُصّص لها الفصل الثاني من هذا الباب (المادتان 122 و123).

وقبله، رسمت المادة (115) من الدستور حدودَ صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بأنها «كل ما لم يُنَصّ عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية»، ثم جرى التفصيل أكثر في سلطات المحافظات ومجالسها، في «قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم» لعام 2008، الذي نصت المادة (2/ أولًا) منه على أن «مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكّنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية".

وبناء على ذلك ونظرا لأهمية هذه المجالس سوف نتناول تعريف مجالس المحافظات وشروط الترشح لعضويتها لتبيان تكوينها بشكل واضح في المطلب الأول، ثم نبين مدى تكريس مجالس المحافظات لهذا النوع من اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: ماهية مجلس المحافظة

يعد مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة ضمن الحدود الادارية وله الحق بإصدار التشريعات والرقابة بما يمكنه من ادارة شؤون المحافظة ورسم سياستها بما لا يتعارض مع الدستور والقانون.

حيث يقوم مجلس المحافظة بتعيين المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، كذلك تعيين أصحاب المناصب العليا ومدراء الدوائر ذات الصلاحية المنقولة الى المحافظة وتعيين قائمقام

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

ومدير الناحية وله الحق بالرقابة على ادائهم وإقالتهم إذا توفرت أحد أسباب الاقالة واحالتهم الى القضاء ان تسببوا بهدر المال العام[1].

وسوف نتطرق لتعريف مجلس المحافظة في الفرع الأول، وتكوين هذا المجلس من خلال الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف مجلس المحافظة

هدف الدستور العراقي إلى أن تعمل هذه المجالس بحرية، وبالقدر الذي يلبي حاجات المحافظة، أي إنه مشروط بأن تعمل هذه المجالس بحرص وموضوعية ومهنية ومسؤولية على تقديم أحسن الأداء الإداري بما يحقق أفضل الخدمات لسكان المحافظة[2].

لذلك نرى من جهة ان المجالس المحلية تمارس الرقابة السياسية (الرقابة البرلمانية) وهي احدى أنواع الرقابة والتي تتمثل بالسلطة التشريعية في المحافظات وتمارسها على الاجهزة التنفيذية في المحافظة مثال (الدوائر الخدمية والامنية) والادارات المحلية في المحافظة ابتداءً من المحافظ، قائمقام القضاء، مدير الناحية، مدراء الدوائر الاخرى)[3].

ويعرف مجلس المحافظة بأنه السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، وهو يخضع لرقابة مجلس النواب، وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

كما تتمتع هذه المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله[4].

وهنا يتبين لنا أن هذا القانون عرف مجلس المحافظة وفقا للصلاحيات المنوطة به، ولم يعط تعريفا

(1)- البنود(7،8،9) من المادة (7) من قانون مجالس المحافظات وكذلك البند(3) من المادتين (8،12) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (21) لسنة 2008 المعدل.

(2)- حنان محمد القيسي وآخرون، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، مؤسسة النور الجامعة، بغداد، 2010، ص 67.

(3)- البند ثالثا من المادتين (8،12) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 المعدل

(4)- المادة الثانية من القانون 21 لسنة 2008.

مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

مؤسساتيا واضحا لمفهوم هذا المجلس.

وهنا يقتضي الإشارة إلى اختلاف هذه المجالس عن المجالس البلدية التي تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال المحلي، وبذات الوقت فإن ذلك لا يعني الخضوع والتبعية، بل يعني تمتع الهيئات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة.

وقد استند الفقهاء في ذلك إلى عدة مبررات، منها أن وجود مثل هذه الرقابة يكرس التزام المجالس المحلية المنتخبة بسياسة الدولة العامة، وعدم توجيه الانتقادات للنظام الإداري اللامركزي، إضافة لحماية الأفراد من إهمال المجالس المحلية أو تعسفها أو عدم تلبيتها للحاجات العامة[1].

وكخلاصة لما سبق يمكننا القول إن مجالس المحافظات في العراق تعتبر بمثابة السلطة التشريعية والرقابية في كل محافظة، حيث تملك هذه المجالس الحق في إصدار التشريعات المحلية، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، دون أن يتعارض ذلك مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات.

الفرع الثاني: تكوين مجالس المحافظات

لفهم تكوين مجالس المحافظات، يقتضي بنا توضيح الشروط الواجب توفرها في المرشحين لعضوية هذه المجالس وكيفية انتخاب أعضائها.

وفيما يتعلق بشروط الترشح فقد حددت المادة السابعة من قانون التعديل الثالث لقانون انتخاب مجلس النواب ومجالس المحافظات[2]، الشروط التي يقتضي أن تتوفر في كل مرشح، حيث ورد فيها أن المرشح يقتضي أن يكون كامل الأهلية، وأن يكون أتم الثلاثين من عمره، وأن يكون متعلما حاصلا على شهادة البكالوريوس، وأن يكون مرشح المحافظة من أبناء المحافظة[3]. وأن يكون غير

(1)- عثمان خليل عثمان، القانون الإداري، مطبعة الأهالي، بغداد، 1940، ص 205.
(2)- القانون الاتحادي رقم 4، تاريخ 26/3/2023، المتعلق بالتعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018، الوقائع العراقية، العدد 4718، تاريخ 8/5/2023، ص 1.
(3)- تعدل المادة (7) من القانون لتقرأ بالشكل الآتي:
يشترط في المرشح:
أولا: عراقي كامل الأهلية أتم (30) الثلاثين سنة من عمره يوم الاقتراع.
ثانياً: أ-أن يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها باستثناء كوتا المكونات تكون الشهادة إعدادية فأعلى.
ب-للقوائم الانتخابية تخصيص نسبة لا تزيد على (20%) عشرين من المائة من عدد المرشحين لشرائح المجتمع من حملة شهادة الدبلوم أو الإعدادية أو ما يعادلهما.

محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف او قضايا الفساد الإداري والمالي المنصوص عليها في المواد (٣٣٠، ٣٣٣، ٣٣٤، ٣٣٥، ٣٣٦،٣٣٨، ٣٣٩،٣٤٠) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩م المعدل، بحكم قضائي بات سواء كان مشمولا بالعفو عنها من عدمه.

وتمتد الدورة الانتخابية لمجالس المحافظات العراقية 4 سنوات تبدأ مع أول جلسة لها، وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم[1].

ويبلغ إجمالي عدد مقاعد مجالس المحافظات 285 مقعداً بعموم البلاد، باستثناء محافظات اقليم كردستان.

المطلب الثاني: مدى تكريس اللامركزية من خلال مجالس المحافظات

إن مجالس المحافظات، والنظام اللامركزي على نحو عام، أصبحت أداة لسيطرة المركز مجرد مقولة تحليلية، بل إنها باتت أشبه بالثقافة الراسخة في كيفية التعاطي مع انتخابات مجالس المحافظات، التي لا يُنظَر إليها الآن بوصفها حدثا لامركزيا، أو في نظام اللامركزية، ولم تعد نتائجها تُقرَأ بوصفها مؤشرات دالّة على وضع هذا النظام اللامركزي، وطبيعة الإدارات المحلية، وتنافس القوى المحلية في ذلك، بقدر ما تُقرَأ بوصفها مؤشرًا دالًّا على طبيعة توازنات القوى السياسية المركزية.

النظام اللامركزي خضع لسيطرة المركز، فإنها كذلك ستحلّل نتائج انتخابات مجالس المحافظات لعام 2023؛ من جهة ما تعكسه من مؤشرات دالّة على طبيعة توازنات القوى بين التنظيمات السياسية المركزية، بما أن هذه الانتخابات قد أصبحت فضاءً لنزاع القوى المركزية وتنافسها.

ثالثاً: ألغيت. (2)
رابعاً: أن يكون مرشح مجلس المحافظة من أبناء المحافظة التي يرشح فيها بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن (10) عشر سنوات على ألا تكون إقامته لأغراض التغيير الديموغرافي.
خامساً: غير مشمول بأحكام إجراءات المساءلة والعدالة أو أي قانون يحل محله.
سادساً: ألا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية (عدا الموظفين المدنيين فيها)، أو من القضاة المستمرين بالخدمة عند الترشيح، أو أعضاء مجلس المفوضين للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات للدورة الحالية والسابقة، أو من موظفي المفوضية المستمرين بالخدمة.
سابعاً: تقديم قائمة بأسماء ما لا يقل عن (500) خمسمائة ناخب غير مكرر داعم لترشيحه من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية التي يتقدم للترشح فيها بقائمة منفردة على وفق تعليمات يصدرها مجلس المفوضين.

(1)- المادة الرابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة، منشور في الوقائع العراقية، رقم 4070، تاريخ 31/3/2008، ص 1.

مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

المبحث الثاني: صلاحيات مجالس المحافظات

إن وظيفة المجلس المحلي إنشاء وإدارة المرافق العامة المحلية، والمساهمة في تنفيذ الخطط على الصعيد المحلي، ومراقبة جهات الإدارة التابعة للمجلس المحلي وضمن حدوده الادارية. ويبين القانون صلاحية المجالس في الرقابة والإشراف على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل ضمن اختصاص المجالس المحلية بمستوياتها المختلفة[1].

وقد قضي في هذا الإطار على أن جميع الصلاحيات الحصرية لا تعود للحكومة العراقية، ويجوز ممارستها من قبل الأقاليم والمحافظات، وهو ما أخذ به دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي نص على أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات وكذلك في الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم[2]،

وسف نحاول فيما يلي أن نبين نوعي الرقابة وحل المجلس المحلي، من خلال المطلبين التاليين وفقا للآتي:

المطلب الأول: الرقابة السياسية والتشريعية

يلاحظ أن الدستور حدد الاختصاصات والمهام الإدارية التي تهم سائر أنحاء الدولة والتي تسمى بالفقه الإداري بالمرافق العامة باعتبار أن إشباع هذه الحاجات يهم الشعب كله دون سكان منطقة معينة، وهي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، حيث أسند قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم عدة اختصاصات للمجالس المحلية تدور في مجملها حول تفصيل الاختصاص الرقابي لهذه المجالات والهيئات المحلية من أجل تنمية وتطوير المجتمع المحلي في حدود نطاقها المكاني وضمن المجالات المحددة لها وبالوسائل والآليات التي يمكن أن تعتمدها في ممارسة عملها

(1)- الفقرة (أ) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغي؛ كذلك المادة (20) من القانون نفسه.
(2)- المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2000.

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

الرقابي والتي من خلالها يمكن التعرف على الطبيعة القانونية لرقابة المجالس المحلية ومجالات عملها.

وسوف نعرض لأنواع هذه الرقابة وحل المجلس المحلي وسوف نتبين ذلك في فرعين اثنين، وفق لما يلي:

الفرع الأول: الرقابة التشريعية

ان رقابة المجالس التشريعية تقوم بالمصادقة على المشاريع والموازنة السنوية الصادرة من الجهاز التنفيذي او الحكومة، نفس الصلاحية قد منحت الى المجالس المحلية التي تصادق على الموازنة المرسلة اليها من قبل المحافظ من أجل تدقيقها ومصادقتها، ولهم الحق في التعديل او الرفض.

ولكي تتمكن المجالس المحلية من ممارسة دورها الرقابي (الاداري) على أتم وجه فقد نظم القانون عمل أعضاء (مجلس المحافظة مجلس القضاء مجلس الناحية) وتوزيعهم الى لجان تخصصية دائمة تراعي في تشكيلها اختصاص اعضائها للاستفادة من خبرتهم في العمل، أضف لذلك فقد منح القانون لمجلس المحافظة تشكيل اللجان المؤقتة أو الاستعانة بذوي الكفاءات والخبرة الفنية المختصة عندما يتطلب العمل الرقابي لذلك[1].

ويقتصر عمل هذه اللجان بتقديم التقارير والتوصيات الى مجلس المحافظة من أجل عرضها في الجلسات الاعتيادية أو الاستثنائية حسب أهمية العمل الرقابي ويكون الدور للمجلس باتخاذ القرارات المناسبة بالتصويت حسب الاغلبية المطلقة او البسيطة لعدد أعضاء مجلس المحافظة[2].

وتكون هذه التقارير او المقترحات الصادرة من اللجان الدائمة او المؤقتة مختصة بتقييم عمل الرئيس الاداري الاعلى في المؤسسة الحكومية التابعة للمحافظة لا على الموظفين الصغار من أجل ان يكون هنالك تحمل المسؤولية من قبل المدير الاعلى للدائرة بتنفيذ التوصيات والمقترحات المصادق عليها من قبل مجلس المحافظة[3].

(1)- محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 473.
(2)- محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 470.
(3)- محمد فؤاد المهنا، الاصلاح الاداري، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد الاول، السنة التاسعة،

مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

وبذلك يمكن القول ان الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة هو صلاحيته القانونية التي تخوله حق المتابعة والاشراف على كافة الانشطة التابعة للدوائر الحكومية ضمن حدود نطاقها المكاني للمحافظة.

الفرع الثاني: القيود المفروضة على رقابة مجالس المحافظات

فنلاحظ ان رقابة السلطة المركزية تمتد الى جميع أراضي الدولة، فأن مجلس المحافظة تختصر رقابته في حدود نطاقه المكاني[1].

لذلك نجد مجلس القضاء ومجلس الناحية يمارس اختصاص الرقابة والاشراف كلاً حسب الرقعة الجغرافية للقضاء أو الناحية، حيث لا يجوز لأي سلطة محلية تجاوز الحدود الادارية لها وإلا كان عملها يشوبه عدم الاختصاص المكاني.

لذلك لا نجد أي ملاحظة أو حالة تجاوز للرقابة بين المجالس المحلية بسبب تحديد الحدود الادارية (الرقعة الجغرافية) لجميع المحافظات.

إضافة للقيد المكاني هنالك القيد الموضوعي للرقابة حيث غالباً ما يختص المشرع السلطة المركزية في مواضيع معينة برقابتها والاشراف عليها لسريتها أو انها تحتاج الى نفقات عالية جداً لا تستطيع الحكومات المحلية ادارتها ومثال ذلك الموانئ في محافظة البصرة.

فمثلاً نجد المشرع الفرنسي أعطى للمجالس المحلية (المحافظات) اختصاص عام لجميع المؤسسات المحلية، الا إذا كان المرفق وطني أو مرفق ذات طابع صناعي وتجاري[2].

أما في العراق فأن المشرع أعطى في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 المعدل فقد استثنى الرقابة على المحاكم والوحدات العسكرية.

1997، ص 102.

(1)- يوسف سعدالله الخوري، القانون الاداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1988، ص 320.

(2)- محمد حسين عواضة، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدولة العربية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1982، ص 90.

ISSN 3006-7294
Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

فإن استثناء الرقابة على القضاء جاء تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات باعتبار السلطة القضائية سلطة مستقلة، أما الجامعات والكليات والمعاهد فأنه مرفق عام وطني يقدم الفئات للطلبة بشكل متساوي من أجل تحقيق الاهداف الوطنية[1].

لذلك نجد ان القانون والمشرع قد حدد السلطة الرقابية لمجالس المحافظات بشكل موضوعي ومكاني الا انه يمكن ان تشمل هذه السلطة الرقابية الاختصاصات الممنوحة للسلطة المركزية الاتحادية عن طريق التفويض الاخيرة لها وعلى أن ينظم هذا التفويض أو التمويل بقانون ، وبما ان جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في الحكومة الاتحادية هي ذات اختصاص اتحادي، وتشمل هذه الوزارات تفرعاتها في المحافظات مثلا مديرية توزيع كهرباء الفرات الاوسط في محافظة الحلة تشمل النجف الاشرف وكربلاء المقدسة، حيث لا توجد أي سلطة للمجالس المحلية بالإشراف والرقابة عليها ولكونها من الدوائر الخدمية والتي وجب ان تكون تحت سلطة المجالس المحلية من أجل تقويم وتطوير عملها وتقديم أكثر الخدمات.

المطلب الثاني: رقابة مجلس المحافظة على الوحدات الادارية الاخرى

بين الدستور العراقي النافذ، أن المحافظات تتكون من عدد من الاقضية والنواحي والقرى[2]، ولم يتطرق الى القرى كوحدة ادارية مستقلة بعد أن منح الشخصية المعنوية في هذا القانون للوحد الادارية وليس للمجالس التي تمثلها[3].

وتمارس الرقابة الادارية على كافة الاجهزة التنفيذية في المحافظة باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء أعمالها[4].

لذلك سوف نبين رقابة مجلس المحافظة لنفسه أولاً ومن ثم رقابته على الوحدات الادارية

(1)- محمد فؤاد مهنا، استقلال الجامعات والمحافظات في ظل اتجاه سياسة الدولة نحو التوسع في نظام اللامركزية الادارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، 1982، ص 52.

(2)- المادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2000.

(3)- المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

(4)- البند(سادساً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 المعدل.

مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

والمجالس المحلية الاخرى التابعة له.

الفرع الأول: رقابة مجلس المحافظة على ذاته

حيث شرع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 2008 المعدل والقاضي بمراقبة نفسه بنفسه من خلال العديد من المجالات ومنها:

انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة وكذلك اقالته بالأغلبية المطلقة بناءاً على طلب ثلث الاعضاء[1]. قبول استقالة أحد اعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بعد تقديم الاستقالة بشكل تحريري[2]. اقالة العضو إذا تخلف عن الحضور أربع جلسات متتالية دون عذر مشروع على أن يستمع المجلس الى أقواله في جلسة يعقدها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس[3]. المصادقة بالأغلبية المطلقة على أي تغييرات أو استحداث وحدات ادارية أخرى أو تسمية قرية أو ادماج ضمن الحدود الادارية التابعة للمحافظة بناءً على طلب المحافظ أو ثلث اعضاء مجلس المحافظة ولم يجعل أي دور لمجالس القضاء أو الناحية بالاعتراض أمام القضاء الاداري، كون مجالس القضاء او الناحية هي الأعلم بشؤونها المحلية كما فعل المشرع المصري[4]، وجعل الامر عائد الى مجلس القضاء أو مجلس الناحية بالاقتراح والاعتراض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة.

هناك العديد من المجالات الرقابية الذاتية للمجلس وأهمها (يحل المجلس نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب ثلث الاعضاء في الحالات التالية:

أ- الاخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه.
ب- مخالفة الدستور والقوانين.
ت- فقدان ثلث الاعضاء لشروط العضوية[5].

(1)- البند (أولًا) من المادة (1) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
(2)- الفقرة (2) البند (أولًا) من المادة (6) من القانون ذاته.
(3)- الفقرة (3) البند (أولًا) من المادة (6) من القانون ذاته.
(4)- الفقرة (ج) من المادة (13) من قانون نظام الادارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979 المعدل.
(5)- البند (أولًا) من المادة (20) من قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

ونرى ممارستها لرقابتها الذاتية في المجالس المحلية تكون على حضور اعضاء المجلس في الجلسات الاعتيادية وتغيبهم عنها وكذلك الرقابة الذاتية على نطاق الحدود الادارية لمجلس القضاء ومجلس الناحية كونها السلطة الرقابية الاعلى في المحافظة ضمن حدودها الادارية[1].

أما دور المجالس المحلية (مجلس المحافظة) بالرقابة الادارية كونها مجالس منتخبة ولها استقلال مالي واداري وفق مبدأ اللامركزية الادارية، لذلك تمارس رقابتها الادارية بشكل ذاتي أو بناءً على شكوى أو تظلم يقدم اليها[2].

الفرع الثاني: رقابة المجالس المحلية على الوحدات الادارية الأخرى

إن مجلس المحافظة يتمتع بسلطة رقابية تمكنه من مراجعة وتقييم جميع الأنشطة التي تقوم بها الدوائر الحكومية المحلية، بما فيها المحافظ أو قائم المقام ومدير الناحية، فضلا عن دوائر الدولة الأخرى باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد، عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي. فوفقا للفقرة أولا من المادة الثانية من قانون مجالس المحافظات يتمتع مجلس المحافظة بسلطة رقابية تتيح له مراجعة وتقييم جميع الأنشطة التي تقوم بها الدوائر الحكومية المحلية[3].

وسوف نبين لمراقبة عمل المحافظ والقائمقام وحل المجلس من خلال هذا الفرع.

فبما يخص رقابته على رؤساء الوحدات الادارية بين القانون ان مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية رقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة فلهُ بموجب القانون أن يراقب عمل المحافظ والقائمقام ومدير الناحية من خلال انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها (30) يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له واذ لم يحصل أي من المرشحين على الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الاصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الاصوات في الاقتراح الثاني[4] وله حق اقالة المحافظ أو أحد نائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب ثلث الاعضاء في المجلس بعد الاستجواب

(1)- المادتين(1،2) اولًا من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 المعدل.
(2)- حنان محمد القيسي، الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 المعدل، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص 15.
(3)- أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، قراءة في قانون المحافظات المرقم 21 لعام 2008، ورقة عمل مقدمة الى قسم القانون بكلية القانون، جامعة الكوفة، العراق، ص 8.
(4)- البند (سابعاً) من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (21) لسنة 2008 المعدل.

مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

ويكون طلب الاقالة مستنداً الى أحد الاسباب الآتية:

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.
ب- التسبب في اهدار المال العام.
ت- فقدان أحد شروط العضوية.
ث- الاهمال أو التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية.

ومن صلاحيات مجلس المحافظة هو حل المجلس المحلي بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس المحلي وفي حالات المخالفات الجسيمة[1]. أومن خلال عمل اللجان الدائمة في مجلس المحافظة حيث تقوم بأعداد التقارير وعرضها في الجلسات من أجل حصول التصويت عليها لبيان أسباب الحل وان هذه الرقابة التي يقوم بها مجلس المحافظة ضمن الرقابة الادارية لمتابعة شؤون مجالس القضاء والناحية ومتابعة كافة القرارات الصادرة منها لضمان اداء عملها وفق القانون.

فلها الحق باستدعاء اي موقف ضمن الحدود الادارية التابعة للمحافظة لاستجوابه او الاستفهام منه عن الاعمال التي يقوم بها ولها الحق بإعداد التقارير وعرضها في جلسة المجلس من أجل ضمان دورها الرقابي ضمن القانون. او تحريك رقابتها بناءً على شكوى أو تظلم يقدم اليها[2]، وغيرها من الرقابة الادارية مثل التفتيش أو التقارير الادارية[3].

(1) – ينظر البندان (أولًا، ثالثاً) من المادة (20) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

(2) – محمد أحمد عبد المنعم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 39.

(3) – فوزي حبيش، الادارة العامة والتنظيم الاداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1991، ص 93.

ISSN 3006-7294
Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

الخاتمة

إن المجالس المحلية كأحد أوجه السلطات المنتخبة تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، وهي تقوم بدور فعال في التنمية القومية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وهي تمارس رقابة إشراف وتوجيه عام على مجالس المحافظات ومجالس الأقضية والنواحي، إضافة إلى رقابة نقض القرارات، وإيقاف الإجراءات ثم الحلول، أي أن تقوم المجالس على مستوى المحافظات بالحلول محل المجالس الفرعية.

النتائج

1. يعد مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية رقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة حسب قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم (21) لسنة 2008 المعدل، حيث خول المشرع المجلس الرقابة على كافة المؤسسات الادارية عدا الجامعات والمحاكم والوحدات العسكرية.

2. فمجالس المحافظات بالرغم من استقلاليتها تظل خاضعة لصور متنوعة من الرقابة، فالهدف من الاستقلالية الممنوحة من الناحية الدستورية، ليست إلا لرفع مستوى الخدمات العامة وخدمة المواطن.

3. عدم وجود نظام داخلي موحد بين مجالس المحافظات وخاصة ما ينص على تأدية الدور الرقابي وآلية الرقابة والاشراف والاستجواب وإعداد التقارير الخاصة بالمؤسسات الحكومية فنلاحظ هناك تباين كبير بين محافظة وأخرى.

4. ان بعض أعضاء مجلس المحافظة ليس لديهم إلمام كافي بالمهام المكلف بها (رقابية، تشريعية) ودليل على ذلك تخبطهم واداؤهم الرقابي على المؤسسات التابعة للمحافظة.

5. مجلس النواب العراقي يمارس الرقابة على مجالس المحافظات ويتابع كافة القرارات والتشريعات التي تصدر منه لبيان مدى موائمتها للدستور والقانون النافذ.

6. عدم فعالية الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات بسبب غياب التعاون بين المجلس والاجهزة الرقابية المركزية (هيئة النزاهة الاتحادية، ديوان الرقابة المالية الاتحادي).

المقترحات:

1. تفعيل الدور الرقابي للمجالس المحلية في المحافظات من خلال التعاون المشترك ووضع لجنة تنسيقية مع الاجهزة الرقابية المركزية متخصصة لمتابعة الانحراف الاداري والمالي بالمؤسسات التابعة للمحافظة.

2. اعداد نظام داخلي موحد لكافة المجالس المحلية بما يضمن اداء المهام المكلفة بها على أتم وجه (الدور التشريعي والدور الرقابي).

3. إشراك أعضاء مجلس المحافظة بدورات تخصصية بالعمل الرقابي والتشريعي بما يمكنهم من تأدية المهام الموكلة إليهم.

4. إعادة النظر من قبل المشرع بالنصوص المنظمة لاختصاصات المجالس المحلية حيث يغلب عليها طابع العمومية في الرقابة والاشراف على كافة المؤسسات والمرافق التابعة للمحافظة من ضمنها الجامعات والكليات والوحدات العسكرية.

5. استحداث لجان مؤقتة تعمل على التقصي عن الحقائق وتفعيل الاستجواب لكي يتلاءم مع الهدف الرقابي للمجلس من أجل تحقيق المصلحة العامة وحسن اداء المؤسسات المحلية.

6. يقتضي ان يستبدل المشرع الدوائر ذات الارتباط الاتحادي بالدوائر ذات الاختصاص الرقابي الاتحادي كهيئة النزاهة الاتحادية، ديوان الرقابة المالية الاتحادي، حتى لا تتعارض أو تتداخل في الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية.

For Scientific Research | Refereed Journal | Issue 7, Vol 3, Year 1 | July 2024
ISSN 3006-7294
Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

الفهرس

المقدمة

المبحث الأول: طبيعة مجالس المحافظات

المطلب الأول: ماهية مجلس المحافظة

الفرع الأول: تعريف مجلس المحافظة

الفرع الثاني: تكوين مجالس المحافظات

المطلب الثاني: مدى تكريس اللامركزية من خلال مجالس المحافظات

المبحث الثاني: صلاحيات مجالس المحافظات

المطلب الأول: الرقابة السياسية والتشريعية

الفرع الأول: الرقابة التشريعية

الفرع الثاني: القيود المفروضة على رقابة مجالس المحافظات

المطلب الثاني: رقابة مجلس المحافظة على الوحدات الادارية الاخرى

الفرع الأول: رقابة مجلس المحافظة على ذاته

الفرع الثاني: رقابة المجالس المحلية على الوحدات الادارية الأخرى

الخاتمة

الفهرس