

## التأصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق

د. ضياء عبد الله الجابر  
جامعة كربلاء / كلية القانون

### ملخص البحث

يعد قانون مجالس المحافظات لبنة أساسية من لبنات بناء دولة القانون في العراق الجديد، خاصة بالنسبة للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، فالحاجة أصبحت ملحة جداً لإصدار مثل هكذا قانون من قبل السلطة التشريعية الاتحادية (مجلس النواب)، للقصور التشريعي في الأمر رقم (71) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة بتاريخ 2004/4/6 ولكن هذه الحاجة يجب أن لا تكون على حساب الدقة في الأحكام القانونية التي يتضمنها من الناحيتين الموضوعية والقانونية، فالقانون يجب أن يحتوي على الأحكام المنظمة لتشكيل هذه المجالس، وشروط العضوية فيها، واليات الترشيح والعمل فيها، كما ينظم الاختصاصات التي تتمتع بها هذه المجالس، وبما لا يتعارض مع الأحكام الدستورية والقوانين الاتحادية. وكما هو معروف أن (المحافظة) بوصفها كيان صغير يدخل في تكوين الكيان الأكبر (الدولة)، تحتاج إلى أجهزة تشريعية، وأخرى تنفيذية للقيام بمهام وواجبات الدولة في المحافظة من توفير الخدمات، وتنفيذ القوانين، وحماية الأمن والنظام... الخ. وتنظيم هذه الأجهزة يتم من خلال هذا القانون، لاسيما أن الدستور قد رسم الخطوط العامة وترك التفاصيل للقانون المذكور المزمع تشريعه بهذا الخصوص، وبالشكل الذي يحقق الأهداف المرجوة منه في إدارة الدولة بالأسلوب الأفضل والأنسب والذي يتلائم مع ظروف تلك المحافظات

### المقدمة :

أن ما جاء به دستور جمهورية العراق لعام 2005 من نظام إتحادي ذو طبيعة خاصة، فهو تبنى النظام الفدرالي في أكثر من نص، ووصف العراق بالدولة الاتحادية بدء من الديباجة ((...من خلال نظام جمهوري إتحادي ديمقراطي تعددي...))، ثم المادة الأولى ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة...))، وفي نصوص أخرى سمح للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بأن تدير شؤونها وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية المواد (116، 117، 122). فالنظام الاتحادي يقوم على أساس تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية وبين الأقاليم أو المحافظات أو المحافظة المنتظمة في إقليم، إذ يكون لكل منها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مثل تلك الموجودة في السلطة الاتحادية (المركزية). أما المحافظات التي لم تنتظم في إقليم فإن نظام اللامركزية الإداري هو الواجب الإتياع فيها، وهو يختلف عن النظام الاتحادي، وانطلاقاً من النصوص الدستورية أصبح وجود القانون الذي ينظم شؤون ((مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم)) أمر ضروري، هذا القانون يجب أن يتضمن الهيكلية الخاصة بتشكيل مجالس المحافظات والمجالس المحلية الأخرى، من حيث عدد الأعضاء، وشروط العضوية فيها، والاختصاصات التي تمارسها، وإلى جانب مجالس المحافظات التي تشكل (الجهاز التشريعي) في المحافظة، هناك الأجهزة التنفيذية المتمثلة بالمحافظ ونوابه، ورؤساء المجالس المحلية، والتي لابد من تحديد شروط العضوية فيها، وصلاحياتها، وطبيعة العلاقة بينها وبين مجلس المحافظة، كذلك يبين القانون الموارد المالية للمحافظة. وتمثل هذه الدراسة لقانون مجالس المحافظات أهمية كبرى كون المحافظة هي الوحدة الأساسية في تكوين الدولة إلى جانب الأقاليم، لذلك يجب أن تدار وفق النظام السياسي والإداري الذي يتلائم مع طبيعتها وطبيعة النظام السياسي العام للدولة، مع مراعاة خصوصياتها واختلاف ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويقتضي بحثنا لهذا الموضوع، إن نتناوله في أربعة مباحث، تسبقها مقدمة، ومبحث تمهيدي نتناول فيه التأصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق، أما المبحث الأول: فنخصصه للتعريف بمجالس المحافظات ونقسمه على ثلاث مطالب، الأول: نببحث فيه تكوين المجالس (هيكليتها) من حيث عدد الأعضاء وشروط العضوية، والحقوق المترتبة عليها، أما الثاني: فتتطرق فيه لإجراءات تشكيل مجالس المحافظات والية عملها، وتركنا الثالث: لمجلسي القضاء والناحية، ونشير في المبحث الثاني: لصلاحيات المجلس وموارده المالية، وقسمناه بدورنا على مطلبين: الأول، نوضح فيه صلاحيات مجالس المحافظات، ونبين في الثاني الموارد المالية لها، وفي المبحث الثالث نتناول الأجهزة التنفيذية في المحافظة وعلاقتها بمجلس المحافظة، وقسمناه على مطلب ثلاث، نتطرق في الأول: لتشكيلات الأجهزة التنفيذية، وفي الثاني نشير إلى صلاحياتها، ونوضح في الثالث: العلاقة بينها وبين مجلس المحافظة، أما المبحث الرابع: فنبين فيه العلاقة بين السلطات الاتحادية والأجهزة التشريعية والتنفيذية في المحافظة، ونقسمه على مطلبين، الأول: نتطرق فيه لرقابة وأشرف مجلس النواب، ونتناول في الثاني رقابة وأشرف مجلس الوزراء، ثم خاتمة البحث، التي ضمناها أهم النتائج والتوصيات التي توصل إليها البحث.

### مبحث تمهيدي

مجالس المحافظات وتشكيلها ليست من المسائل القانونية الحديثة الظهور، بل هي قديمة<sup>(1)</sup>، إذ نصت عليها التشريعات السابقة المتعلقة بتشكيلات الدولة العراقية كقانون إدارة الألوية رقم (58) لسنة 1927<sup>(2)</sup>، وقانون إدارة الألوية رقم (16) لسنة 1945<sup>(3)</sup>، وإن اختلفت تسمياتها عما هو عليه الآن<sup>(4)</sup>. لقد استخدم هذا المصطلح (مجلس المحافظة) بشكل صريح لأول مرة في قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969<sup>(5)</sup>، كما اشير إليه في امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (71) لسنة 2004<sup>(6)</sup>، والنافذ لحد الآن (وقت كتابة هذا البحث)، وتمت الإشارة إليه أيضاً

في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في المادة (55) منه والتي نصت على ما يأتي (يحق لكل محافظة تشكيل مجلس محافظة...)

وإشارة دستور جمهورية العراق لعام 2005<sup>(7)</sup> ، لهذا المصطلح بشكل واضح وصريح في فقرات ثلاث من المادة (122/ثالثا ، رابعا ، خامسا) وكما يأتي :-

ثالثا : (يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة...)

رابعا : (ينظم بقانون ، انتخاب مجلس المحافظة وصلاحياته)

خامسا : (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة...)

ويعد نص المادة (122/رابعا) النص الصريح الذي يخول مجلس النواب كونه السلطة المختصة بالتشريع في إصدار القانون الذي ينظم كيفية انتخاب مجالس المحافظات ويحدد تشكيلاتها واختصاصاتها ، وهو ما لم يتم لحد الآن .

## المبحث الأول

### التعريف بمجالس المحافظات

المجلس لغة يعني موضع الجلوس ، والمجلس النيابي المكان الذي يجتمع فيه نواب الأمة ، ويطلق مجازا على النواب أنفسهم ، ومن المجالس أيضا ... المجلس البلدي<sup>(8)</sup> ، ومجلس المحافظة هو سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة ، ولكي يمارس مهامه وصلاحياته لا بد له من أساسيات يقوم عليها ومن أهمها العنصر البشري الذي تتكون منه ، وفقا لشروط ومؤهلات محدودة ، لضمان وصول أفضل العناصر والكفاءات لعضويتها . عليه سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في الأول تكوين المجالس (هيكليتها) من حيث العضوية وشروطها ، ونتطرق في الثاني لإجراءات تشكيلها وآليات عملها .

### المطلب الأول :-

#### تكوين المجالس (هيكلية مجالس المحافظات)

مجالس المحافظات لكي تؤدي الدور المنوط بها (تشريعيا ورقابيا) لا بد لها من تكوين خاص من حيث عدد الأعضاء والشروط الواجب توافرها في هؤلاء الأعضاء ، وذلك للدور المهم والخطير الذي يقومون له ومن أجل الإحاطة بهذه الأمور ستقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع الأول تخصصه لعدد الأعضاء ، وفي الثاني نبين شروط العضوية ، والثالث نوضح فيه الحقوق المترتبة على اكتساب العضوية .

#### الفرع الأول – عدد الأعضاء

يتكون مجلس المحافظة من عدد من الأعضاء يجب أن يتناسب مع عدد سكان المحافظة ، وكحد أدنى يتكون من (25) عضوا ، يتم انتخابهم بالاقتراع السري المباشر<sup>(9)</sup> ، وبطريقة القائمة المغلقة أو الفردية<sup>(10)</sup> ، ويضاف عضو واحد عن كل (50.000) ألف نسمة<sup>(11)</sup> ، ويراعى في تكوين المجلس تمثيل جميع مناطق المحافظة ، وتمثيل النساء بنسبة لا تقل عن نسبة تمثيلهن في مجلس النواب (QUOTA) (نسبة الربع)<sup>(12)</sup> ، ونحن لا نرى خلاف ذلك ، لإخلاله بمبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور<sup>(13)</sup> ، ونرى ضرورة اعتماد الكفاءة والنزاهة في تكوين المجلس دون اشتراط نسبة معينة لتمثيل النساء ، وصناديق الاقتراع هي التي تقرر ذلك<sup>(14)</sup> .

#### الفرع الثاني – شروط العضوية

لأهمية وخطورة المهام التي يقوم بها مجلس المحافظة ، يتطلب القانون توافر شروط معينة في المرشح للعضوية منها ما يتعلق بالجنسية والأهلية والعمر ومنها ما يتعلق بالمؤهل الدراسي وشروط الإقامة في المحافظة ، وهذه الشروط نجد معظمها في قانون الانتخابات<sup>(15)</sup> ، مع إمكانية استبعاد بعضها وإضافة شروط جديدة تتسجم مع طبيعة المهام والأهداف يعالجها القانون . ويمكننا أن نوجز هذه الشروط بالآتي :-

أولا : أن يكون عراقيا – ويرجع في تحديد ذلك إلى قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006 وفي حالة كونه مزدوج الجنسية لابد أن يتخلى عن الجنسية الأخرى

ثانيا : كامل الأهلية

ثالثا : العمر – لا يقل عمره عن (30) عاما شأنه في ذلك شأن عضو مجلس النواب

رابعا : أن لا يكون مشمولا بقوانين اجتناب البعض

خامسا : أن لا يكون محكوما عليه بجريمة مخلة بالشرف<sup>(16)</sup> ، وان يكون معروفا بالسيرة الحسنة

سادسا : أن يكون حاملا لشهادة جامعية أو عليا

سابعا : أن لا يكون عضوا في القوات المسلحة عند الترشيح

ثامنا : أن يكون من مواليد المحافظة ومقيما فيها ، أو مقيما فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن (5) سنوات

ويتم التأكد من توافر هذه الشروط من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، التي تقبل ترشيح من تتوافر فيه الشروط المطلوبة ، كما ينظر المجلس ذاته بالطعون المقدمة بصحة العضوية ، ويكون قراره خاضعا للطعن فيه أمام المحكمة الاتحادية العليا<sup>(18)</sup> .

#### الفرع الثالث – الحقوق المترتبة على اكتساب العضوية

يتمتع عضو مجلس المحافظة بحقوق وامتيازات قضائية ، وأخرى مالية نتناولها في فقرتين تباعا :-

### أولا – الحصانات القضائية

يتمتع عضو مجلس المحافظة بحصانة قضائية عما يبد به من آراء أو مقترحات أثناء ما يدور في جلسات المجلس أو إحدى لجانه الفرعية (قولا وكتابة). تشكل جرائم سب أو قذف أو إهانة<sup>(19)</sup> , حتى يتمكن هذا العضو من إبداء آراءه ومناقشاته بموضوعية وحيد بعيدا عن الخوف من الملاحقة القضائية<sup>(20)</sup>.

كذلك لا يجوز إلقاء القبض على عضو المجلس أو اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه أثناء فترة الانعقاد إلا إذا كان متهما بجناية أو ضحية وبموافقة الأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس , على رفع الحصانة , أو ضبطه متلبسا بالجرم المشهود في جناية أو ضحية , والحال نفسه خارج فترة الانعقاد , إلا أن الموافقة برفع الحصانة تكون من رئيس المجلس . وبما إن عضو مجلس المحافظة يُعد (مكلف بخدمة عامة) , وهو التكييف القانوني الذي نراه لطبيعة العمل الذي يؤديه , فالاعتداء الواقع عليه كالاغتداء الواقع على الموظف أثناء تأدية وظيفته أو بسببها , وبالتالي تطبق على الجاني العقوبات المتعلقة بجرائم الاعتداء على الموظف أو المكلف بخدمة عامة والمنصوص عليها في قانون العقوبات<sup>(21)</sup>.

#### ثانيا – الحقوق المالية

يستحق عضو مجلس المحافظة مكافأة ومخصصات مالية مقابل خدمته تعادل مخصصات وكيل الوزير , ومدير عام بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية بدءا من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات , ويمنع العضو التفرع الوظيفي إن كان موظفا لأداء عمله في المجلس وتحسب خدمته في المجلس لأغراض العالوة والترفع والنقاع , ويسمح له بالعودة إلى الوظيفة بعد انتهاء مدة ولاية المجلس , ويمنح راتبا تقاعديا لا يقل عن (80%) من المخصصات والمكافأة التي كان يتقاضاها عند انتهاء عضويته للإصابة بعجز أو الوفاة أو الاستشهاد خلال فترة دورة المجلس<sup>(22)</sup>.

#### المطلب الثاني – إجراءات تشكيل المجالس وآلية عملها

تشكيل مجالس المحافظات يتم وفقا لإجراءات قانونية , منصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات تبدأ بالترشيح لعضوية المجلس , وبعد فوز المرشح بالعضوية يمارس عمله وفق آليات تحدد في قانون المحافظات بهدي الدستور , وفي النظام الداخلي الذي يضعه المجلس في بداية عمله , عليه سوف نقسم هذا المطلب على فرعين الأول نبين فيه إجراءات تشكيل مجالس المحافظات , ونتناول في الثاني آليات العمل في المجالس .

##### الفرع الأول – إجراءات تشكيل المجالس

يتم تشكيل مجالس المحافظات وفقا لقانون المحافظات (مجالس المحافظات غير المنتظمة بأقليم) الذي يتسم إقراره استنادا لنصوص دستور 2005 , وقانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005<sup>(23)</sup> , وتبدأ إجراءات التشكيل عندما يتم تحديد موعد الانتخابات الخاصة بمجالس المحافظات وفق لنص المادة (5) من قانون الانتخابات والتي تنص على ما يأتي (يحدد موعد الانتخاب بمرسوم جمهوري ويعلن بوسائل الإعلام كافة قبل الموعد المحدد لإجرائه بمدة (60) يوم) , ثم تبدأ بعدها إجراءات الترشيح وفقا لما تحدده المفوضية العليا المسقلة للانتخابات<sup>(24)</sup> , وتشمل هذه الإجراءات تسجيل المرشحين , والدعاية الانتخابية المحددة بفترة زمنية وبوسائل وأساليب قانونية<sup>(25)</sup> , يليها مرحلة التصويت التي يبدي فيها الناخب رأيه بطريقة الاقتراع السري المباشر , تعقبها مرحلة فرز الأصوات وإعلان النتائج النهائية بصفة رسمية من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بعد المصادقة عليها من قبل الجهات القضائية المختصة<sup>(26)</sup> , ونقترح جعل الاختصاص القضائي للمحكمة الاتحادية العليا , كما هو الحال بالنسبة للانتخابات لمجلس النواب , على خلاف بعض التشريعات التي تعطي أمر إعلان النتائج للسلطة التنفيذية<sup>(27)</sup>.

##### الفرع الثاني – آليات عمل المجلس . (اجتماعات المجلس وآليات عمله)

حتى يمارس مجلس المحافظة دوره بالشكل المطلوب , لا بد من وجود آليات للعمل تسهل عليه القيام بالدور المنوط به , وهذه الآليات قسم منها يضمن في قانون مجالس المحافظات , والقسم الآخر مكانه النظام الداخلي للمجلس .

##### أولا – الجلسة الافتتاحية

بعد إعلان نتائج الانتخابات المصادق عليها من المحكمة الاتحادية العليا بفترة زمنية تحدد من القانون وتتراوح بين (15-30) يوما , يجب على المجلس المنتخب أن يجمع وبدعوة من المحافظ أو من تلقاء نفسه في حالة عدم توجيه الدعوة إليه للانعقاد , لعقد أول جلسة والتي تبدأ منها مدة الدورة الانتخابية للمجلس والبالغة (4 سنوات) تنتهي بنهاية السنة الرابعة<sup>(28)</sup> . ويتألف المجلس من الأعضاء الحاضرين سنا , يتم بعدها أداء اليمين القانونية لأعضاء المجلس وفقا للصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور<sup>(29)</sup> , بعدها يتم انتخاب رئيس المجلس ونائبيه بالأغلبية المطلقة للأعضاء وبطريقة الاقتراع السري المباشر .

##### ثانيا – النصاب القانوني للجلسات وعددها

تفقد جلسات المجلس بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك , وتكون جلسات المجلس علنية , إلا إذا ارتأى لضرورة خلاف ذلك , وتنتشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبة . ويحدد القانون عدد جلسات المجلس الاعتيادية والتي يجب أن لا تقل على جلسة واحدة أسبوعيا (4 شهريا) , مع إمكانية عقد جلسات استثنائية (طارئة) كلما دعت الضرورة لذلك , وتتم دعوة المجلس للانعقاد من رئيسه أو نوابه , أو من قبل عدد محدد من الأعضاء لا يقل عن (5) أعضاء , أو بطلب من المحافظ أو نوابه لمناقشة قضايا معينة .

##### ثالثا – انتهاء العضوية

تنتهي العضوية لأسباب كثيرة منها ما يحدده القانون ومنها ما يبينه النظام الداخلي للمجلس , كالغياب المتكرر عن حضور جلسات المجلس دون عذر مشروع , ولا بد من تحديد عدد المرات التي تنتهي العضوية عند بلوغها ونرى تحديدها بـ(5) اجتماعات متكررة أو منفصلة , وتنتهي كذلك في حالة وفاة الطليعة أو الاستشهاد , والعجز عن أداء المهام على أن يثبت ذلك بتقرير طبية رسمية , وكذلك في حالة الحكم على العضو عن جناية أو جنحة أو فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها قانونا , الإساءة

لسمعة المجلي بارتكاب أفعال لا تأتلف والوظيفة التي يؤديها ويتم ذلك بقرار من المجلس بإسقاط العضوية عن العضو المخالف , وتنتهي العضوية أيضا باستقالة العضو أو حل المجلس وفقا للقانون .

### المطلب الثالث – مجلسي القضاء والناحية

من أجل الاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل , يتم تشكيل مجلس القضاء على مستوى القضاء ليتولى مباشرة الشؤون الإدارية والرقابية في حدود اختصاصه المكاني والأمر نفسه بالنسبة لمجلس الناحية . ولمجالس المحافظات إصدار الأنظمة الخاصة بتشكيل مجالس الأفضية والنواحي والبلديات , وحسب الحاجة , ويحدد عدد أعضاء كل مجلس وشروط العضوية فيه , وصلاحياتها بنظام أو أنظمة خاصة تصدر لهذا الغرض , وهذا الأسلوب الأول , أما الأسلوب الثاني فيكون بتضمين قانون مجالس المحافظات التي تنظم هذه المجالس من حيث عدد الأعضاء وشروط العضوية والصلاحيات وترك باقي التفاصيل للأنظمة الصادرة عن مجلس المحافظة , وهو ما نفضله ونر العمل بموجبه في هذا المجال .

### المبحث الثاني / صلاحيات مجالس المحافظات ومواردها المالية

مجالس المحافظات تمارس صلاحيات (تشريعية ورقابية) , هذه الصلاحيات تحتاج إلى تجديد بشكل دقيق وفقا للإشكالات القانونية التي تقع , ومنها تنازع الاختصاص كما إن ممارسة المجلس لمهامه واختصاصاته يحتاج إلى موارد مالية لتمويل وتغطية نفقاته المتعلقة بتنفيذ خطته وبرامجه المختلفة وفي كافة المجالات , ولتسليط الضوء على هذه الأمور سنقسم هذا المبحث على مطلبين نخصص أولهما لصلاحيات مجالس المحافظات ونترك الثاني لدراسة الموارد المالية لها .

### المطلب الأول :- صلاحيات مجالس المحافظات

مجلس المحافظة (porovince council)<sup>(30)</sup> هو سلطة تشريعية<sup>(31)</sup> , وأعلى جهة رقابية منتخبة في المحافظة , يتمتع بالشخصية المعنوية ويمارس صلاحياته بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية<sup>(32)</sup> . وتتمتع مجالس المحافظات صلاحيات واسعة من الناخبين الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ (اللامر لزية الإدارية)<sup>(33)</sup> , ولا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة . إن المشرع الدستوري وقع في تناقض واضح بشأن مبدأ اللامركزية الإدارية والذي بإتباعه تواجه في عملية التطبيق صعوبات كثيرة , لأنه يقوم على الاستقلالية في الوظيفة الإدارية دون التشريعية أو القضائية عن السلطة المركزية , والرقابة الإدارية للسلطة المركزية على الهيئات المحلية , وهذا إخلاف ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرار حديث لها بشأن مد صلاحية مجالس المحافظات في إصدار التشريعات اللازمة في المحافظة أو خلاف ما أكدته النصوص الدستورية المادة (122/خامسا) ومن أجل الوقوف على صلاحيات مجالس المحافظات سنقسم هذا المطلب على فرعين الأول تبحث فيه الصلاحيات التشريعية , وننتظر في الثاني للصلاحيات الأخر المتنوعة .

### الفرع الأول – الصلاحيات التشريعية

يمثل مجلس المحافظة السلطة التشريعية في المحافظة فيتولى إصدار القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة وفي مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية , بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية , ويتم ذلك وفق آلية للاقتراح والتصويت يتم اعتمادها في قانون المحافظات , بفضل اعتماد الأغلبية البسيطة ما لم تنص على خلاف ذلك . ونوجز أهم الأمور التي يمكن أن تدخل ضمن الصلاحيات التشريعية لمجلس المحافظة :-

- 1- رسم السياسة العامة للمحافظة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة .
- 2- إصدار القوانين والأنظمة واللوائح بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية .
- 3- إعداد الميزانية الخاصة بالمحافظة والمصادقة عليها .
- 4- إقرار النظام الداخلي الخاص بالمجلس .
- 5- وضع الهيكلية الإدارية للمحافظة وشعارها .
- 6- وضع الأنظمة الخاصة بتكوين مجالس الأفضية والنواحي وصلاحياتها .
- 7- النظر في مقترحات أو مشاريع القوانين المقدمة من الأجهزة التنفيذية في المحافظة واعتمادها بالإصدار .

### الفرع الثاني – الصلاحيات الأخرى

هناك صلاحيات أخرى لا علاقة لها بالتشريع ولكنها مكملة لها يقوم بها مجلس المحافظة , يمكن إيجازها بالآتي:-

- 1- اختيار رئيس مجلس المحافظة ونوابه وأمين المجلس
- 2- اختيار رئيس الجهاز التنفيذي في المحافظة ونوابه
- 3- الإشراف والرقابة على جميع أنشطة الأجهزة التنفيذية
- 4- المصادقة على تعيين المدراء العامين
- 5- المصادقة على الخطط الأمنية المعدة من قبل الجهات المسؤولة في المحافظة
- 6- المصادقة على الاتفاقات والعقود الاقتصادية والثقافية المبرمة من قبل المحافظ
- 7- إعفاء المحافظ أو نوابه وعزلهم في الحالات التي يحددها القانون وبأغلبية ثلثي الأعضاء
- 8- حل مجلس المحافظة وقف القانون
- 9- مساءلة المحافظ ونوابه أو أي مسؤول في الأجهزة التنفيذية
- 10- قبول الهبات والتبرعات والمنح والهدايا أو رفضها

### المطلب الثاني – الموارد المالية

مجلس المحافظة شخصية معنوية , وله مالية مستقلة , وهذه الأمور من أهم متطلبات أو مرتكزات اللامركزية الإدارية<sup>(34)</sup> , والموارد المالية في المحافظة تتكون من نوعين من الموارد موارد اتحادية مخصصة بموجب الموازنة الاتحادية , وموارد داخلية متنوعة , عليه سوف نقسم هذا المطلب على فرعين نبحت في الأول الموارد الاتحادية , ونخصص الثاني للموارد المتنوعة .

#### الفرع الأول – الموارد الاتحادية

إن مالية مجلس المحافظة يجب أن تتناسب مع عدد سكان المحافظة , ومدى ما تحتاجه من مشاريع , ومدى معاناتها من الأنظمة السابقة , ويتم ذلك بالتنسيق مع الجهات المالية المختصة<sup>(35)</sup> , وتدرج ضمن الموازنة العامة للدولة الاتحادية والتي تشرف على عدالة توزيعها هيئة عامة تؤسس بقانون , وتتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات , وممثلين عنها وتضلع بالمسؤوليات الآتية :-

أولاً : التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية , بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ثانياً : التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية والاتحادية وأقسامها ثالثاً : ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال الحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة . وهذه الموارد الاتحادية تتمثل بالآتي :-

- 1- المبالغ المخصصة للمحافظة في الموازنة العامة للدولة الاتحادية
- 2- نسبة محددة من المنح والمساعدات الدولية الممنوحة للدولة الاتحادية
- 3- المبالغ الاستثنائية

#### الفرع الثاني – الموارد الأخرى

هناك موارد أخرى إلى جانب الموارد المخصصة للمحافظة تتجسد بالآتي :-

- 1- واردات المؤسسات والدوائر التي يديرها مجلس المحافظة
- 2- المنح والهبات والتبرعات المقدمة للمحافظة والتي يوافق عليها مجلس المحافظة
- 3- القروض
- 4- الضرائب والرسوم التي تفرض على مستوى المحافظة

#### المبحث الثالث

##### الأجهزة التنفيذية في المحافظة (السلطة التنفيذية) وعلاقتها بمجلس المحافظة

إلى جانب السلطة التشريعية (مجلس المحافظة) , توجد السلطة التنفيذية (الأجهزة التنفيذية) المتمثلة في (المحافظ ونوابه والقائمقام ومدير الناحية) , وتكون هذه الأجهزة في أداؤها لعملها خاضعة لرقابة وإشراف مجلس المحافظة , ومن أجل تولي المنصب في هذه الأجهزة لا بد من توافر شروط معينة محدودة قانوناً , وهذه الأجهزة تمارس اختصاصات محدودة على سبيل الحصر أو بالاشتراك مع مجلس المحافظة لذلك سوف نقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب الأول نشير فيه لتشكيل هذه الأجهزة , ونتناول في الثاني صلاحياتها , ونتطرق في الثالث للعلاقة بين مجلس المحافظة والأجهزة .

##### المطلب الأول – تشكيل الأجهزة التنفيذية (هيكلتها)

تتكون الأجهزة التنفيذية في المحافظة من عدد من الأعضاء , كل واحد منهم يمارس صلاحيات محددة , فمنهم من يترأس هذه الأجهزة ويقف على قمتها الإدارية (المحافظ ونوابه) , ومنهم من يترأس هذه الأجهزة في نطاق مكاني محدد هو القائمقامية بالنسبة (للقائمقام) , والناحية بالنسبة (لمدير الناحية) , وللإحاطة بهذه الأجهزة بشكل وافٍ سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتطرق في الأول للمحافظ ونوابه , ونترك الثاني للقائمقام ومدير الناحية .

##### الفرع الأول – المحافظ ونوابه

المحافظ هو المسؤول التنفيذي الأعلى في المحافظة , وهو بدرجة وكيل وزير , ويحل محله نائبه الأول عند غيابه لأي سبب كان<sup>(36)</sup> , ومدة العضوية أربع سنوات شأنه في ذلك العضوية في مجلس المحافظة . ويتم انتخاب المحافظ ونوابه بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس المحافظة , وذلك بناء على توافر شروط معينة فيهم , هي الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب<sup>(37)</sup> , مع إمكانية رفع الحد الأدنى للعمر المطلوب في المحافظ إلى (40) سنة , واشتراط شهادة جامعية علياً أو أولية , إضافة إلى شرط مهم ورئيس كونهم من مواليد المحافظة ومقيم فيها لمدة معينة كان تكون (5) سنوات , أو مقيماً فيها لمدة تتراوح بين (10-15) سنوات , لأن هناك من يشترط الولادة في المحافظة فقط , ولكن هذا الأمر لا يؤخذ على إطلاقه , فهناك من هو مولود في المحافظة ولكنه لم يقيم فيها , فمجرد الولادة لوحدها لا تكفي بل لا بد من إردافها بشرط الإقامة , وإن شرط الإقامة لوحده لغير المولود في المحافظة يكفي للترشيح , إضافة إلى توافر الشروط الأخرى . وهذا الأمر يتطلب إعادة النظر في المادة (8) من قانون الانتخابات التي تجيز الترشيح في أي دائرة يرغب فيها المرشح . ويؤدي المحافظ ونوابه القسم القانوني أمام مجلس المحافظة قبل مباشرة عمله وفقاً لنص المادة (50) من الدستور .

##### الفرع الثاني – القائمقام ومدير الناحية

الشروط الواجب توافرها في القائمقام ومدير الناحية هي ذات الشروط الواجب توافرها في المحافظ ونوابه مع تخفيض السن القانوني المطلوب في المرشح إلى (30) سنة ونقترح إعطاء الأولوية لحملة الشهادات العليا أو الأولية من ذوي الاختصاصات القانونية . ويتم انتخاب القائمقام من قبل مجلس القضاء بالأغلبية المطلقة لأعضائه , أما مدير الناحية فيتم انتخابه بذات الطريقة من قبل مجلس الناحية , ومدة شغل المنصب (4) سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة .

### المطلب الثاني – صلاحيات الأجهزة التنفيذية

للأجهزة التنفيذية (المحافظ , القائمقام , مدير الناحية) صلاحيات عديدة كلا حسب اختصاصه المكاني , فالأول له الصلاحيات الواسعة على مستوى المحافظة , والثاني على نطاق القضاء , والثالث على حدود ناحيته فقط , عليه سوف نقسم هذا المطلب على فرعين , نخصص الأول لصلاحيات المحافظ , ونحدد في الثاني صلاحيات القائمقام ومدير الناحية .

### الفرع الأول – صلاحيات المحافظ ونوابه

المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة , فهو يتولى جملة من الأمور ذات الطابع التنفيذي , مع إمكانية إعطائه صلاحية تقديم مشاريع القوانين لمجلس المحافظة , ويمكن إيجاز أهم الاختصاصات الآتية :-

- 1- تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة والموافقة للقانون .
- 2- تولي جميع الاختصاصات التنفيذية المقررة للوزارات .
- 3- التنسيق مع مجلس المحافظة في تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة .
- 4- تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل داخل العراق وخارجه .
- 5- الإشراف والتوجيه على الأجهزة الأمنية بالتعاون مع مجلس المحافظة .
- 6- ترشيح من تتوافر فيهم شروط معينة لشغل المناصب العليا في المحافظة .
- 7- الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة وفق آلية يحددها القانون .
- 8- فرض العقوبات الإدارية على موظفي المحافظة ممن يعملون تحت إشرافه وتوجيهه .

### الفرع الثاني – صلاحيات القائمقام ومدير الناحية

يمارس القائمقام أو مدير الناحية صلاحيات عديدة في مجال الاختصاص المكاني المحدد لكل منهم باعتبار كل منه المسؤول الإداري في نطاق هذا الاختصاص , ويختص بالأمور الآتية :-

- 1- تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن مجلس القضاء أو الناحية .
- 2- المحافظة على النظام والأمن في الحدود الإدارية لممارسة مهامه .
- 3- الإشراف على عمل دوائر الدولة وموظفيها في الوحدة الإدارية المسؤول عنها .

### المطلب الثالث – العلاقة بين الأجهزة التنفيذية ومجلس المحافظة

من أهم المراكز التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية والذي نص عليه الدستور كجزء من النظام الاتحادي , وجود هيئات مستقلة ترفع مصالح السكان المتواجدين فيها , ووجود رقابة وإشراف وتوجيه من السلطة المركزية , وبدون هذين الأمرين لا يمكن القول بوجود اللامركزية .

وتماشياً مع مبدأ ثنائية السلطة الموجودة في المحافظة , فالتعاون والرقابة المتبادلة بينهما مطلوبين من خلال وسائل وأساليب يحددها قانون مجالس المحافظات إضافة إلى التعاون وتوجد وسيلة الرقابة المتبادلة , فمن أجل خلق نوع من التوازن بين السلطتين (الجهازين) حتى لا تغطي أحدهما على الأخرى لا بد من وجود أحكام قانونية تنظم هذه العلاقة , وتتجسد هذه الأحكام بالفرعين الآتيين :-

### الفرع الأول – التوازن بين مجلس المحافظة والأجهزة التنفيذية

اختيار رئيس الجهاز التنفيذي (المحافظ ونوابه) يتم من قبل مجلس المحافظة وبالأغلبية المطلقة لأعضائه , ويحق لمجلس المحافظة إعفاء المحافظ أو نوابه وعزلهم من مناصبهم بناء على طلب يقدم من عدد محدد من الأعضاء ولأسباب تذكر في الطلب مبيناً في القانون كارتكابه لجناية أو جنة مشهودة , أو صدور قرار من لجنة تحقيقية بذلك , ويحق الاعتراض على قرار الأعضاء أمام المحكمة الاتحادية العليا<sup>(38)</sup> .

وبالمقابل يدعو المحافظ مجلس المحافظة للانعقاد وخلال فترة زمنية محددة قانوناً تراها تتراوح بين (15-30) يوماً تبدأ من تاريخ إعلان النتائج الرسمية للانتخابات من قبل الجهات المختصة . ويحق للمحافظ الطلب من مجلس النواب حل مجلس المحافظة أو المجالس المحلية وبالأغلبية المحددة قانوناً عندما تحدث استقالة جماعية لأكثر من نصف أعضائه , أو عدم اكتمال النصاب القانوني للانعقاد لفترة زمنية تمتد من (1-3) أشهر من الدعوة للانعقاد , كما إن استقالة المحافظ ونوابه تقدم إلى مجلس المحافظة للبت فيها خلال فترة تحدد قانوناً (15-30) يوم , وفي حالة حل مجلس المحافظة يكون لرؤساء الوحدات الإدارية دور رئيس في تشكيل المجلس المؤقت لحين انتخاب مجلس المحافظة الجديد كما يحق للمحافظ إصدار الأوامر للأجهزة الأمنية والعسكرية في حالة اضطراب الأمن في المحافظة وتعذر عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء , ويحق للمحافظ الاعتراض على القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة أو المجالس المحلية في حالة مخالفتها للدستور أو القوانين , أو كونها خارج صلاحياتها , وفي حالة اخذ اعتراضه بالاعتبار إحالة الأمر للمحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر .

### الفرع الثاني – التعاون بين مجلس المحافظة والأجهزة الأمنية

مظاهر التعاون بين مجلس المحافظة والأجهزة التنفيذية عديدة يمكن إجمالها بالآتي :-

- 1- يحق للمحافظ اقتراح مشروعات القوانين وتقديمها لمجلس المحافظة لعرض إصدارها .
- 2- تنفيذ السياسة العامة في المحافظة يتم بالتعاون بين مجلس المحافظة والمحافظ .
- 3- يتول مجلس المحافظة المصادقة على تعيين رؤساء الدوائر والمدراء العامين وأصحاب المناصب العليا في المحافظة الذي يرشحهم المحافظ .

- 4- المصادقة على المعاهدات والاتفاقات التي يعقدها المحافظ .
- 5- المصادقة على العقوبات الإدارية التي يفرضها المحافظ على أصحاب المناصب العليا في المحافظة .

#### المبحث الرابع

##### العلاقة بين السلطات الاتحادية (المركزية) والأجهزة التشريعية والتنفيذية في المحافظة

وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية الذي تبناه الدستور لا بد من وجود رقابة وإشراف من قبل الحكومة المركزية (الاتحادية) على السلطات الموجودة في المحافظة وبهذا الصدد نقترح تضمين قانون المحافظات الأمور التي تضمن تحقيق هذه الرقابة والإشراف من قبل مجلس النواب ومجلس الوزراء على مجلس المحافظة والمحافظ ونوابه ورؤساء المجالس المحلية<sup>(39)</sup> ، ولتوضيح هذه الرقابة والإشراف أكثر سنقسم هذا المبحث على مطلبين الأول نخصصه لدور مجلس النواب في الرقابة والإشراف على مجلس المحافظة ، والثاني نتناول فيه رقابة وإشراف مجلس الوزراء على المحافظ ونوابه .

##### المطلب الأول :- رقابة وإشراف مجلس النواب (حق الإشراف والرقابة على مجلس المحافظة)

- لمجلس النواب حق الإشراف والرقابة على أعمال مجالس المحافظات ، للتأكد من مطابقتها لأحكام الدستور والقوانين الاتحادية ، ويتم ذلك من خلال وسائل وأساليب عديدة منها :-
- 1- إنشاء مكاتب لمجلس النواب في المحافظات لهذا الغرض .
  - 2- الحق في حل مجلس المحافظة لأسباب تحدد في قانون مجالس المحافظات منها ، عدم اكتمال النصاب القانوني للانعقاد لفترة تمتد من شهر إلى ثلاثة أشهر ، إسقالة نصف أو أكثر من أعضاء المجلس ، عدم فترة المجلس على أداء أعماله ووظائفه القانونية<sup>(40)</sup> .
  - 3- القيام بزيارات ميدانية من قبل لجان مختصة في مجلس النواب .
  - 4- تزويد مجلس النواب بجميع القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة .

##### المطلب الثاني – رقابة وإشراف مجلس الوزراء (حق الإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية)

- لرئيس مجلس الوزراء أو نوابه عند غيابه ممارسة حق الإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية في المحافظة (المحافظ ونوابه ، القائمات ، مدير الناحية ، رؤساء المجالس المحلية ، أصحاب المناصب العليا في المحافظة) ، وله في سبيل ذلك إتباع الوسائل التي يراها ضرورية لتحقيق هذه الرقابة والإشراف ومنها :-
- 1- عزل المحافظ ونوابه وأعضائهم من مناصبهم في حالات تحدد قانوناً .
  - 2- إنشاء مكاتب خاص في المحافظ للإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بمهامها القانونية .
  - 3- إعفاء ومحاسبة أصحاب المناصب العليا في المحافظة في حالت تحدد قانوناً .

#### الخاتمة

بعد أن بينا بإيجاز أهم الأحكام التنظيمية التي يجب أن يتضمنها قانون مجالي المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وجب علينا ذكر أهم النتائج والتوصيات التي خلصنا إليها في هذا البحث المتواضع والموجز .

#### النتائج والتوصيات

- إن مصطلح (مجلس المحافظة) أو (مجالس المحافظات) حديث الظهور ، بدأ استخدامه في العراق في قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 ، ونحن نفضل استخدام مصطلح مجالس المحافظات كتسمية للقانون المزمع تشريعه انسجاماً مع النصوص الدستورية (المادة 122/ثانياً) فتكون تسمية القانون كالاتي [قانون المحافظات غير المنتظم في إقليم] أو [قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة في إقليم] وفقاً لنص (المادة 122/رابعاً) .
- 1- للقصور التشريعي الذي يعتري أمر سلطة الائتلاف المؤقتة ذي الرقم (71) والصادر في 6/نيسان/2004 ولحصول كثير من التغييرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية نرى من الضروري إصدار قانون خاص بمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، يتضمن الأحكام الخاصة بها من حيث التشكيل والصلاحيات ، ويستند إلى النصوص الدستورية (115 ، 116 ، 122) .
  - 2- تحديد الحد الأدنى لعدد أعضاء مجالس المحافظات في القانون ، دون الاعتماد على عدد السكان فقط ، مع مراعاة النص فيه على تمثيل جميع مناطق المحافظة .
  - 3- الأخذ بنظر الاعتبار التغييرات السكانية الحاصلة في جميع محافظات القطر عند اعتماد معيار النسبة والتناسب بين عدد أعضاء المجلس وعدد السكان ، وهذا الأمر يتطلب إجراء إحصاء سكاني جديد تقوم به الحكومة الاتحادية بالتعاون مع المحافظات .
  - 4- إن تمثيل النساء في مجلس المحافظة يجب أن يتم بالطريقة ذاتها المعتمدة في مجلس النواب لأسباب عديدة منها ، النصوص الدستورية المؤكدة على الكوتا النسائية (المادة 49/رابعاً) ونصوص قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 (المادتين 11,1) منه رقم 9 لسنة 2005 الصادر عن المفوضية العليا المنتقلة للانتخابات ، والرأي الإقتائي للمحكمة الاتحادية العليا الذي يوجب تمثيلهن بالنسبة نفسها في مجالس المحافظات . ونحن نرى خلاف هذا الرأي بالاستناد إلى نصوص دستورية أيضاً وهما نص المادتين (14,20) ونرى ضرورة اعتماد مبدأ المساواة والكفاءة والنزاهة في الوصول إلى عضوية المجلس دون تمييز للنساء على حساب الرجال وهذا لا يتم إلا من خلال تعديل النظام الانتخابي .
  - 5- على الرغم من أهمية العنصر البشري في تكوين مجلس المحافظات ، لا بد من وجود شروط خاصة بالمرشحين لهذا المنصب ، ونرى إمكانية اعتماد الشروط المنصوص عليها في المادة 6 من قانون الانتخابات النافذ ، مع إدخال بعض التعديلات عليه .

- كاشترط شهادة جامعية عليا أو أولية للمرشح بدلا من الدراسة الإعدادية , واشترط الولادة في المحافظة والإقامة فيها لمدة معينة أو الإقامة لوحدها لفترة زمنية اقترحنا تحديدها بـ(5-10) سنوات .
- 6- تمتع عضو مجلس المحافظة . شأنه في ذلك شأن عنصر مجلس النواب , لتقارب المهام بينهما . بالحصانة القضائية , عما يبيده من آراء ومقترحات تشكل جرائم سب أو قذف أو إهانة لعنصر آخر (قولا أو كتابة) أثناء مناقشات المجلس أو في إحدى لجانه الفرعية . حتى يؤدي دوره المطلوب بكل حيادية وموضوعية دون خشية أو خوف أو تردد .
- 7- يتم التأكد من توافر شروط العضوية في المرشح من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ويحق لأي شخص ذي مصلحة الطعن في صحة الترشيح أمام الجهات المختصة قانونا , ويختص المجلس في الفصل بصحة العضوية بالنسبة للمرشحين الفائزين بعضوية المجلس ويكون قراره خاضع للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا .
- 8- لا يجوز اتخاذ أي إجراء قانوني ضد عضو المجلس إلا بعد الحصول على الموافقة الرسمية والإذن الخاص برفع الحصانة عنه من قبل المجلس وبأغلبية بسيطة إذا كان متهما بجناية أو جنحة أثناء فترة الانعقاد , إلا إذا كان متلبسا بجناية أو جنحة , وبموافقة رئيس المجلس خارج فترات الانعقاد إلا إذا كان متلبسا بجناية أو جنحة .
- 9- إن التكليف القانوني الدقيق لطبيعة عمل عضو مجلس المحافظة (هو مكلف بخدمة عامة) والذي عرفته المادة 2/19 من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 , ويترتب على ذلك عد الاعتداء الواقع عليه مقترنا بظرف مشهود لتوافر هذه الصفة في (مكلف بخدمة عامة) وتطبيق على الجناة النصوص المقترنة بظرف مشهود والمنصوص عليها في قانون العقوبات إذا كانت الجريمة مرتكبة ضده أثناء أداء الوظيفة أو بسببها .
- 10- تحدد إجراءات الترشيح من قبل المفوضية العليا للانتخابات , وتتم المصادقة على نتائج الانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا وتعلن بعد المصادقة عليها من قبل المفوضية .
- 11- اليمين القانونية التي يؤديها عضو مجلس المحافظة , أو المحافظ ونوابه تكون وفقا للصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور .
- 12- تضمين القانون الحد الأدنى لجلسا المجلس الاعتيادية اقترحناه أن لا تقل عن جلسة واحدة أسبوعيا أي (4) جلسات شهريا , إضافة إلى جلسات استثنائية كلما دعت الحاجة إليها تتم بطلب من رئيس المجلس أو نوابه أو من (5) أعضاء على الأقل , أو المحافظ مجلس النواب , مجلس الوزراء لمناقشة موضوعات معينة , ويتحقق نصاب المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه .
- 13- انتهاء العضوية في المجلس يمكن ذكره بنصوص عامة في القانون وترك التفاصيل للنظام الداخلي للمجلس .
- 14- يتم النص إلى مجلس المحافظة على مجالس الأفضية والنواحي وتحدد تشكيلاتها واختصاصاتها في القانون وتترك التفاصيل للأنظمة التي يصدرها مجلس المحافظة أو نذكر كل تفاصيل في القانون وفضلنا الاتجاه الأول .
- 15- يتمتع مجلس المحافظة بصلاحيات واسعة وفقا لمبدأ (اللامركزية الإدارية , مع ضرورة خضوعه لإشراف ورقابة مجلس النواب .
- 16- الشروط الواجب توافرها في رؤساء الأجهزة التنفيذية في المحافظة هي نفس الشروط المنصوص عليها في المادة 6 من قانون الانتخابات , مع إمكانية تعديل بعضها , وإضافة شروط جديدة لها كشرط العمر بالنسبة للمحافظ والذي اقترحنا أن يتراوح بين 35-40 كحد أدنى ولا يتجاوز 60 كحد أعلى , وشرط الإقامة في المحافظة شأنه في ذلك شأن عضو مجلس المحافظة .
- 17- هناك علاقة متبادلة بين الأجهزة التشريعية في المحافظة (مجلس المحافظة) , والأجهزة التنفيذية (المحافظ ونوابه) , من خلال خلق التوازن والتعاون بين الجهتين من خلال مجموعة من الوسائل والأساليب القانونية .
- 18- إعطاء الحق للمحافظ بطلب حل مجلس المحافظة من قبل مجلس النواب , إذا لم يعقد بعد دعوته خلال فترة تمتد من (1-3) أشهر .
- 19- ضرورة إخضاع المحافظة والمحافظة لرقابة وإشراف كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء , تطبيقا لمبدأ اللامركزية الإدارية بشكلها الصحيح .

#### الهوامش

- (1) لمزيد من التفاصيل عن تطور النظام الإداري في العراق ينظر د. ماهر صالح علاوي: مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996، ص 43-73. د. محمد علي بدير ود. مهدي ياسين أسلامي ود. عصام عبد الوهاب البر زنجي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993، ص 175-208.
- (2) صدر هذا القانون بتاريخ 1927/5/27 ونشر في جريدة الوقائع العراقية العدد (566) في 1927/7/31.
- (3) صدر هذا القانون بتاريخ 1945/3/25 ونشر في الوقائع العراقية العدد (2279) في 1945/7/5.
- (4) أطلق عليها في قانوني إدارة الألوية المشار اليهما أعلاه تسمية ((المجالس الإدارية وهو ما نصت عليه المادة (49) من القانون الأول والتي جاء فيها ((يؤلف في مركز كل لواء مجلس أداري برئاسة المتصرف...)) وبالحكم نفسه أخذت المادة (45) من القانون الثاني.
- (5) تنص المادة (52) من القانون على ما يأتي ((يكون لكل وحدة إدارية مجلس للإدارة المحلية... ويستثنى من ذلك الوحدات الإدارية المركزية حيث يمثلها في المحافظة مجلس المحافظة...)) كما نصت المادة (1/54) على ما يأتي ((يتكون مجلس المحافظة من أ- المحافظ. ب- نائب الرئيس وهو أحد أعضاء مجلس المحافظة...)).
- (6) نشر هذا الأمر في جريدة الوقائع العراقية العدد (3983) في حزيران/ 2004 ، وجاء في ديباجته ما يأتي ((...وانه سيكون من حق كل محافظة تشكيل مجلس محافظة...)) وجاء في القسم الثاني منه والذي حمل عنوان (مجالس المحافظات) ما يأتي ((1- يشكل في كل محافظة مجلس محافظة... 2- تحدد مجالس المحافظات... 3- تؤدي مجالس المحافظات...)).
- (7) نشر في الوقائع العراقية العدد (4012) في 28/1/2005 وأصبح نافذا بموجب نص المادة (144) بعد موافقة الشعب عليه في الاستفتاء ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة .
- (8) ينظر لونييس معلوف: المنجد في اللغة، ط3، منشورات ذوي القربى، مطبعة الغدير، إيران، 1423 هـ، ص 98.



- (9) في ظل قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 كان مجلس الإدارة المحلية يتكون من طائفتين من الأعضاء الأولى منتخبة بالاقتراع الحر المباشر، والثانية معينة، ويكون عدد الأعضاء المنتخبين ضعف المعيّنين، المواد (52-56، 62، 56).
- (10) تنص المادة (9) من قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005 على ما يأتي ((يكون الترشيح بطريقة القائمة المغلقة ويجوز الترشيح الفردي)).
- (11) وهذا ما نصت عليه المادة (4) من مشروع قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- (12) ينظر نص المادة (49/رابعاً) من دستور 2005، والمادة (11) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005، والمادة (2-1/4) من النظام رقم (9) لسنة 2005 الخاص بشروط الترشيح والصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، وينظر أيضاً قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (13/ت/2006) والصادر بتاريخ 2007/7/31، والملحق بهذا البحث.
- (13) تنص المادة (149) من دستور 2005 على ما يأتي ((العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس...)) كما تنص المادة (16) على ما يأتي ((تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين...)) وينظر أيضاً نص المادة (20).
- (14) ينظر د. داود ألباز: حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 429. ضياء عبدا الله عبود: نظام الكوتا النسائية في مجلس النواب العراقي-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الفرات، العدد 4، مجلة أكاديمية تصدر عن مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، 2006، ص 87-103. فرانك بيلي: معجم بلاكويل، ترجمة مركز الخليج للأبحاث، ط 1، دولة الإمارات العربية، 2004، ص 14، ص 558. عادل سالم: المساواة بين المرأة والرجل يتطلب إلغاء الكوتا النسائية، مقال منشور على شبكة الانترنت على الموقع الآتي: <http://www.falasteen.com>. وينظر أ. فاطمة ربعية: محاذير تطبيق الكوتا النسائية، مقال منشور على شبكة الانترنت على الموقع الآتي: <http://www.womenat way.com>. طالب عوض: المرأة والانتخابات في ضوء الكوتا النسائية في الأردن، مقال منشور على شبكة الانترنت على الموقع الآتي: <http://www.nedalslabi.org>. مركز أبن خلدون للدراسات الإنمائية: الكوتا النسائية بين المؤيد والمعارض، نشرة المجتمع المدني، العدد 123، السنة 11، فبراير 2005.
- (15) تنص المادة (1) من قانون الانتخابات النافذ على ما يأتي ((يسري هذا القانون على ما يأتي أ... ب... ج انتخابات المجالس الوطنية للأقاليم، ومجالس المحافظات، والمجالس المحلية، مالم يوجد نص خاص)).
- (16) وهي جرائم الرشوة، الاختلاس، التزوير، السرقة، خيانة الأمانة، اللواط، الاغتصاب، والمنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969.
- (17) هذا الشرط وارد في مشروع قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ونحن من مؤيديه ولكن نرى تخفيض مدة الإقامة إلى خمس سنوات كحد أدنى. وينظر أيضاً د. علي غالب خضير العاني ود. نوري لطيف: المصدر السابق، ص 107.
- (18) تنص المادة (52/أولاً) من دستور 2005 على ما يأتي ((بيت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه خلال (309) يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض بأغلبية ثلثي الأعضاء))، وتنص الفقرة ثانياً من المادة نفسها على أنه (يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال (30) يوماً من تاريخ صدوره).
- (19) ينظر نصوص المواد (433-436) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل والمتعلقة بالقفد والسب.
- (20) شأنهم في ذلك شأن أعضاء مجلس النواب الذين يتمتعون بالحصانة القضائية (المادة 63) من دستور 2005 وينظر أ. د. علي حسين الخلف ود. سلطان الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات العراقي، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 1982، ص 115-116. د. ضاري خليل محمود: الوجيز في شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار القادسية للطباعة، بغداد، 1982، ص 54-55.
- (21) ينظر نصوص المواد (231-0229) (406/1/هـ، 4/414) من قانون العقوبات العراقي النافذ.
- (22) هذا ما نصت عليه المادتين (11 و12) من مشروع قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- (23) ينظر نص المادتين (123، 122) من دستور 2005، والمواد (1-2، 4-26) من قانون الانتخابات العراقي النافذ.
- (24) ينظر نص المادة (29) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007، والمنشور في الوقائع العراقية (4037) في 14 آذار/ 2007، والنظام رقم (9) لسنة 2005 الصادر عن المفوضية أيضاً.
- (25) تنص المادة (20) من قانون الانتخابات العراقي النافذ على ما يأتي ((تكون الحملة الانتخابية حرة وفق أحكام هذا القانون، ويجوز لأي مرشح القيام بها من تاريخ ابتداء مدة الترشيح وتستمر لليوم السابق مباشرة لليوم المحدد لإجراء الانتخاب)).
- (26) ينظر المستشار الدكتور عبد الفتاح مراد: موسوعة الانتخابات، الإسكندرية، 2005، ص 93-94. وينظر أيضاً نصوص المواد (21-27) من قانون الانتخابات العراقي النافذ.
- (27) تنص المادة (4/سابعاً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 على ما يأتي ((تمارس المفوضية الصلاحيات التالية: إعلان النتائج النهائية للانتخابات والاستفتاء بعد المصادقة عليها من الجهات القضائية المختصة...))، وينظر أيضاً د. ماهر جبر نصر: الطعون في الانتخابات التشريعية في قضاء مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 62-74.
- (28) وهي نفس مدة الدورة النيابية لمجلس النواب والتي نصت عليها المادة (56) من الدستور ((تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة))، وبهذه المدة أخذ مشروع قانون مجالس المحافظات في المادة (4) منه.
- (29) تنص المادة (50) من دستور عام 2005 على ما يأتي ((أقسم بالله العظيم أن أؤدي مهام ومسؤولياتي القانونية بإتقان وإخلاص وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته وأرعى مصالح شعبه واسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء، وألتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد والله على ما أقول شهيد))، مع ملحوظة مهمة أنه يمكن تغيير بعض الالفاظ بالنسبة للأعضاء من الديانات والطوائف غير المسلمة.
- (30) ينظر د. حارث سليمان الفاروقي: المعجم القانوني، أنكليزي-عربي، ط 5، مكتبة لبنان، بيروت، 2003، ص 173، ص 552. وللمؤلف نفسه: المعجم القانوني، عربي-أنكليزي، ط 6، مكتبة لبنان، بيروت، 1995، ص 300-302.
- (31) السلطة التشريعية هي السلطة المختصة بتشريع القوانين في الدولة، ينظر د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية-أسس التنظيم السياسي، الإسكندرية، 1985، ص 113.
- (32) ينظر الفقرة (1) من قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (13/ت/2006) والملحق بالبحث.
- (33) تنص المادة (116) من دستور 2005 على ما يأتي ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وإقليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية))، وتنص المادة (122/ثانياً) على ما يأتي ((تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون))، ويقصد باللامركزية الإدارية توزيع مهام

الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقية فتعطي بعض السلطات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري إلى هيئات ليست من موظفي السلطة المركزية ولا يخضعون للتدرج الإداري الوظيفي وغالبا ما تركز هذه الهيئات منتخبة من مواطني الوحدة الإدارية. فهي تقوم على أسس ثلاثة هي : 1- وجود مصالح عامة محلية إلى جانب المصالح العامة الوطنية. 2- تولي هيئات محلية تسيير المصالح وإشباع الحاجات المحلية. 3- أشرف السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية اللامركزية. لمزيد من التفاصيل ينظر د. ماهر صالح علاوي : المصدر السابق، ص 37-42. د. علي محمد بدير وآخرين: المصدر السابق، ص 121-139. د. حميد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، 1990، ص 40. د. عبد الغني بسبوني: المصدر السابق، ص 91-94.

(34) د. منذر الشاوي: القانون الدستوري- نظرية الدولة، مركز البحوث القانونية- وزارة العدل، بغداد، 1981، ص 221. د. علي غالب خضير العاني ود. نوري لطيف: المصدر السابق، ص 105-112.

(35) تنص المادة (121/ثالثا) من دستور 2005 على مايلي ((تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديا تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجتها ونسبة السكان فيها).

(36) وهو الأمر نفسه الذي نص عليه القسم (1/3) من الأمر رقم (71) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 2004/4/6 والذي يحمل عنوان (المحافظون ووكلائهم) والذي جاء فيه (( المحافظ هو المسؤول المدني الأعلى في المحافظة وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة...)).

(37) ينظر نص المادة (49) من دستور 2005 والمادة (6) من قانون الانتخابات النافذ.

(38) تختص المحكمة الاتحادية العليا وفقا لنص المادة(93/خامسا) بالفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات وهو ما تنص عليه المادة (4/أولاً-ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم(30) لسنة 2005.

(39) هناك من يرى إن استخدام مصطلح (الانعدام المركزي) بدلا من مصطلح (اللامركزية) في النظام الفدرالي، لأنه يكون أكثر انطباقا، لأن اللامركزية تتطلب وجود تدرج في السلطة وفق تسلسل تراتبي تبدأ فيه السلطة من القمة أو المركز... وتنتهي بالمجالس المحلية ينظر رونالد.ل. واتس: الانظمة الفدرالية، ترجمة علي بروهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2006، ص93-97.

هذا الأمر يشابه ما هو موجود في الفدرالية الهندية بموجب المادة(356) من الدستور التي تعطي السلطة المركزية حق حل المجلس التشريعي للولاية عندما تخفق في التصرف وفقا لأحكام الدستور. ينظر ر. راوول بليديناخرا و ابيغل اوستاين، حوار عالمي حول الفدرالية، سلسلة كتيبات الحوار العالمي حول الفدرالية، ج

## المصادر

**أولاً:- الكتب**

- 1- د.جارت سليمان الفار وقي: المعجم القانوني -إنكليزي \_عربي، ط5، مكتبة لبنان، بيروت، 2003.
- 2- د. = = = = = : عربي \_ إنكليزي، ط6، = ، = ، 2006.
- 3- د.حميد ألساعدي : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ،دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل ، 1990
- 4- د.داود ألباز: حق المشاركة في الحياة السياسية ،دار النهضة العربية ، القاهرة، 2002
- 5- د.راوؤل بليندنباخر وأبيغل اوستاين: حوار عالمي حول الفدرالية، ج1، سلسلة كتيبات الحوار العالمي حول الفدرالية ،كندا، 2007
- 6- د.رونالد.ل. واتس: الأنظمة الفدرالية ،ترجمة غالي بروهومة وآخرون، منشورات منتدى الاتحادات الفدرالية ،كندا، 2006
- 7- د.ضاري خليل محمود: الوجيز في شرح قانون العقوبات-القسم العام، دار القادسية للطباعة والنشر ،بغداد، 1982
- 8- د.عبد الغني بيسيوني :النظم السياسية -أسس التنظيم السياسي، الإسكندرية ، 2005
- 9- المستشار الدكتور عبد الفتاح مراد: موسوعة الانتخابات، الإسكندرية، 2005
- 10- أ.د علي حسين الخلف ود.سلطان الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات ،مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي،بغداد، 1982
- 11- د.علي غالب خضير العاني ود.نوري لطيف :القانون الدستوري، دار الكتب للطباعة والنشر، بلا سنة طبع.
- 12- فرنك ببلي:معجم بلا كويل،ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث ،ط1، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2004
- 13- لوئيس معلوف: المنجد في اللغة، ط37، منشورات ذوي القربى، مطبعة الغدير، إيران، 1423هـ.
- 14- د. ماهر جبر نصر: الطعون في الانتخابات التشريعية في قضاء مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2004
- 15- د.ماهر صالح علاوي: مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996
- 16- د.محمد علي بدير ود.مهدي ياسين ألسلامي ود.عصام عبد الوهاب البر زنجي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993
- 17- د.منذر الشاوي: القانون الدستوري-نظرية الدولة، مركز البحوث القانونية-وزارة العدل، بغداد، 1981.

## ثانياً:- البحوث

- 1- ضياء عبدا لله عبود: نظام الكوتا النسائية في مجلس النواب العراقي-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الفرات، العدد4، مجلة أكاديمية تصدر عن مركز العراق للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، 2006
- 2- 2- مركز أبن خلدون للدراسات الإنمائية: الكوتا النسائية بين المؤيد والتعارض، نشرة المجتمع المدني العدد123، السنة 11، فبراير 2005، منشور على الموقع الأتي على شبكة الانترنت: <http://www.icds.org>

### ثالثاً:- المقالات

- 1- طالب عوض: المرأة والانتخابات في ضوء الكوتا النسائية بين المؤيد والمعارض في الأردن، مقال منشور على شبكة الانترنت على الموقع الأتي: <http://www.nedalshabi.org>
- 2- عادل سالم: المساواة بين المرأة والرجل يتطلب الغاء الكوتا النسائية، مقال منشور على شبكة الانترنت على الموقع الأتي: <http://www.falasteen.com>
- 3- أفاطمة ربيعة: محاذير في تطبيق الكوتا النسائية، مقال منشور على شبكة الانترنت على الموقع الأتي: <http://www.womengateway.com>

**رابعاً:- التشريعات والدساتير**

- 1- قانون إدارة الالوية رقم (58) لسنة 1927 الملغي.
- 2- = = = = (16) لسنة 1945 الملغي.
- 3- قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 .
- 4- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
- 5- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية 2003.
- 6- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (71) لسنة 2004.
- 7- قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005.
- 8- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005.
- 9- قانون استبدال أعضاء الجمعية الوطنية (مجلس النواب) رقم (3) لسنة 2005.
- 10- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر في 2006/6/15.
- 11- النظام رقم (9) لسنة 2005 الخاص بأجراءات الترشيح والصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.
- 12- قانون الجنسية العراقي رقم ( ) لسنة 200 .
- 13- قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقاليم لسنة 2006.
- 14- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007.
- 15- مشروع قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- 16- دستور جمهورية العراق لعام 2005.

**خامساً:- الدوريات**

- 1- نشرة المجتمع المدني، العدد 123، السنة 11، فبراير 2005.
- 2- مجلة الفرات، العدد 4، مجلة أكاديمية تصدر عن مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، 2006.
- 3- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 13/ت/2006 والصادر في 2007/7/31 (غير منشور)
- 4- جريدة الوقائع العراقية، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق الاعداد (4037، 4012، 3983، 2279، 566).

**سادساً:- المواقع الالكترونية على شبكة الانترنت**

- 1- <http://www.amanjordan.org>
- 2- = = = = .falasteen .com
- 3- = = = = .nedalshabi.org
- 4- = = = = .womengate way.com