

الإختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في إقليم كردستان

(دراسة تحليلية في ضوء قانون محافظات إقليم كردستان_ العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩)

د.اسماعيل نجم الدين زنكنة

مدرس في القانون العام

تدريسي بجامعة جيهان- السليمانية

esmaelnajmadin@gmail.com

الملخص

ان مجالس المحافظات في اقليم كردستان تزاوّل دورتها الانتخابية الأولى في ظل تطبيق قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ ، والذي يعد أول قانون إقليمي يصدر من قبل برلمان كردستان لترسيخ وتنظيم اللامركزية الإدارية علي صورتها الإقليمية بعد مرور أكثر من عقدين من الزمن من تشكيل برلمان كردستان وإعتبار الإقليم كوحدة سياسية قائمة وتمارس صلاحياتها السياسية والقانونية في الرقعة الجغرافية المحررة من قبل الشعب الكردستاني. وقد جاء هذا القانون المتأخر بتجسيد اللامركزية الإقليمية في محافظات الإقليم من خلال انتخاب هيئة محلية من ابناء المحافظة، والتي تملك وظائف وإختصاصات متعددة من تشريعية وإدارية ومالية وعلي رأسها الإختصاص الرقابي علي المؤسسات التنفيذية التي تمارس أعمالها في الحدود الإدارية للمحافظة الأمر الذي جعل من دراسة الإختصاص الرقابي لهذه المجالس تتسم بأهمية كبيرة في نظرنا وخاصة عندما نربط الدراسة النظرية فيه مع التجربة التطبيقية لأجل التوصل الي نقاط الضعف والقصور في نصوص القانون وفي الممارسات التطبيقية له لإلمام بموضوع الإختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في الإقليم قسمنا الدراسة فيه الي محورين، الأول : خصصناه للبحث في التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في الإقليم . والثاني: درسنا فيه الدور الرقابي للمجالس تلك . واختتمنا البحث بأبرز ما توصلنا اليه من نتائج وقدمنا بحق بعض منها مقترحات وتوصيات.

پوخته

له نجومه نی پارێزگاکانی هەرێم له یه کهم خولی هه ئێزاردندان له سایه جیه جیکردنی یاسای پارێزگاکان ژماره ٣ ی سالی ٢٠٠٩، و نهو یاسایه به یه کهم یاسای خوجی دادنه نری که له لایه پهرله مانی کوردستانه وه ده رکرا بی بو جیکرکردن و ریکخستنی ناناوه ندیستی کارگیرێ شپواری هه ریمیه که ی دای تیپه ریسونی نریکه ی دو دهیه و نیو له واده دامه زانندی پهرله مانسه وه و مامه نه کسردن له گه ل هه ریمدا وه که یه کس سیاسی که تاییه ته ندیسه سیاسی و یاسایه کانی خوی پیاده ده که له سه هه ریمیکسی جوجرافی که له لایه گه لی کوردستانه وه رزگارکراوه . و نهو یاسایه درهنگ ده رکراوه ، ناناوه ندیستی کارگیرێ له هه ریمدا به رجه سته کسرد له ریمیه هه ئێزاردنی له نجومه نیکسی خوجی پیکهاتو له دا ئیشتوانی پارێزگاکان، له وه نجومه نهش خه سته وتاییه ته ندیگه لیکسی هه یه له نمونه ی تاییه ته ندی یاسادانان، کارگیرێ، دارایی . و له سه هه مو یانه وه تاییه ته ندی چاودیریکردن له سه هه زراوه جیه جیکاریه کانی سنووری پارێزگاکه . به جۆریک دیراسه کردنی تاییه ته ندی چاودیریکردنی له نجومه نه کانی و نهو قوناغه دا گرنگیه کس زوری هه یه به دیسی ئیه به تاییه تی کاتیکی لایه نی تیووری گریده دینه لایه نی پراکتیکیه وه، له وهش بو گه شتن به خاله بییه ز و که موکورتیه کانی دهقه یاسایه کانی و له پیاده کردنی پراکتیکسی له وه ده قانه، دواتر به رواردکاری له نیوان هه ردو لایه نه که . و بو دیراسه کردنی تاییه ته ندی له نجومه نه کانی تویرینه وه که مان بو دو ته وه دابه شکردوه ، یه که میمان : تاییه ته مان کردوه بو باسکردنی ریکخستنی یاسایی له نجومه نی پارێزگاکانی هه ریم ، و دوه میمان : رۆنی چاودیریکاری له نجومه نه کانی باسده که ی . له کو تایشدا دیارترین له وه دهره نجامانه ی پییه گه شتوین ده خه یه رو له گه ل جه ند پیکه شکردنی جه ند راسه یاره و پیکه شتیازیک.

Abstract

The provincial councils in Kurdistan region Iraq has ended its first electoral term under the applicable new provincial law No. 3 of 2009 which is the first regional law issued by the Parliament of Kurdistan to consolidate and organize the administrative decentralization process on its regional image after the passage of nearly two and a half decade of the formation of the Kurdistan Parliament considering the region as a current political entity exercising its political and legal powers in the geographical area prescribed by the people of Kurdistan. This late law came in the view of its many legal and popular requirements to embody the regional decentralization in the provinces of the region through the election of a local body by the people of the provinces which has the characteristics and the various legislative, administrative and financial jurisdictions on the top of it is considered a supervisory board of traditional institutions that operate in the administrative boundaries of the province.

This has made these councils to be the supervisory jurisdiction. In this stage, it is of paramount importance in our view especially if we link the theoretical study with the applied one in order to reach the weak points and shortcomings in the texts of the law and in its application on the ground, and then the comparison between the theoretical and applied parts. To know the regulatory role of the provincial councils in the region, we have divided the study into two parts. The first one is devoted to study the legal organization of provincial councils in the region and the second one is devoted to the supervisory role of these councils. We concluded the research with the results of our findings and at the end we presented some recommendations and suggestion

المقدمة

أولاً: مدخل تعريفي بموضوع البحث :

تعيش مجالس المحافظات في إقليم كردستان دورتها الانتخابية الأولى في ظل تطبيق قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢ ، والذي يعد أول قانون إقليمي لترسيخ وتنظيم اللامركزية الإدارية على صورتها الإقليمية بعد مرور أكثر من عقدين من الزمن من تشكيل برلمان كردستان وإعتماد الإقليم كوحدة سياسية قائمة وتمارس صلاحياتها السياسية والقانونية في الرقعة الجغرافية المحررة من قبل الشعب الكردستاني. وقد جاء هذا القانون المتأخر نظراً للمطالبات الفئوية والشعبية الكثيرة له، بتجسيد اللامركزية الإقليمية في محافظات الإقليم من خلال انتخاب هيئة محلية من أبناء المحافظة، والتي تملك خصائص وإختصاصات متعددة من تشريعية وإدارية ومالية وعلى رأس القائمة تعد هيئة رقابية على المؤسسات التنفيذية التي تمارس أعمالها في الحدود الإدارية للمحافظة .

ثانياً : أهمية البحث :

إن دراسة الإختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في الإقليم في هذه المرحلة تتسم بأهمية كبيرة في نظرنا وخاصة عندما نربط الدراسة النظرية فيه مع الدراسة التطبيقية لأجل التوصل الى نقاط الضعف والقصور في نصوص القانون وفي الممارسات التطبيقية له، والمقارنة بين هذا وذاك. كما إن دراسة الإختصاص الرقابي لمجالس المحافظات من خلال التعرف على ماهيتها وحدودها وصورها وتكييفها، وكيفية التنسيق بينها وبين المؤسسات المركزية في العاصمة تكون نقاط مهمة وضرورية لأجل دعم اللامركزية الإدارية المحلية وفي المطاف الأخير دعم للديمقراطية في الإقليم ولقيام حكومة قانونية تجسد رضى ورغبات المواطنين على المستوى الوطني والمحلي معاً.

ثالثاً : مشكلة البحث :

إن إشكالية الدراسة في موضوع الإختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في الإقليم تتوزع على الأسئلة التالية :

ماهي الأطر القانونية لتنظيم الإختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في الإقليم ؟

هل تقتصر الرقابة التي تقوم بها المجالس تلك في الرقابة على الأشخاص أم على الأعمال أيضاً ؟

هل إن مجالس المحافظات تمارس رقابتها على جميع ذوي المناصب العليا في المحافظة أم تقتصر على ماورد تسمياتهم في القانون ؟

كيف هو التنسيق بين الوزارات والهيئات المركزية مع المجالس فيما يتعلق برقابة الأخير على فروع أجهزتها الإدارية في المحافظة ؟

هل تملك مجالس المحافظات بموجب القانون صلاحية الرقابة على الإدارات المسماة بالمستقلة والتي تملك صلاحية المحافظة وكذا على تشكيلاتها الإدارية المتعددة كإدارتي (طفرميان و رانقرين) ؟

علماً أن القانون وإن تم إصداره في عام ٢٠٠٢ إلا أنه لم يعمل به حتى انتخاب وتشكيل مجالس المحافظات في عام ٢٠١٢. وذلك اعصالاً للمادة الواحدة والأربعون من القانون نفسه ، والتي تنص على إنه «ينفذ هذا القانون ابتداءً من الدورة الانتخابية المقبلة للمجالس ...» .

رابعاً : منهجية البحث :

المنهجية الأساسية المعتمدة للدراسة تتمثل بالمنهج التحليلي والمقارن، وذلك على ضوء قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢ وكذا القوانين والتشريعات المرتبطة بمجالس المحافظات والوحدات اللامركزية الإقليمية. حيث يتم دراسة القانون وتحليله ومقارنته مع الأسس والأطر الأساسية لللامركزية الإدارية، وذلك لأجل بيان جزئيات الموضوع وللملتحاة للإطلاع على أطرها النظرية، وتطبيقاتها في الواقع. كما إن الأسلوب الوصفي لمواد وفقرات القانون والتشريعات المختلفة المرتبطة بالموضوع هو الآخر منهج متبع في الدراسة والذي غالباً ما يتطلبه وبالضرورة عند إتباع المنهج التحليلي لقانون معين أساساً.

خامساً : هيكلية البحث :

لإمام بموضوع الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في الإقليم سوف نقسم الدراسة الى مبحثين، الأول : نخصه للبحث في التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في الإقليم . والثاني: ندرس فيه الدور الرقابي للمجالس تلك .

المبحث الأول

التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في الإقليم

يرتبط تشكيل المجالس النيابية المحلية أشد ارتباطاً باللامركزية الإدارية، والذي يعني بها أن توزع المهام الإدارية للسلطة التنفيذية للدولة بين الأقاليم والمصالح المتعددة في الدولة، ولا يتم حصره في المركز. لذا بات من الضروري يمكن وقبل الولوج في دراسة التنظيم القانوني لمجالس المحافظات من حيث التكوين والاختصاص أن نقوم ولو بصورة مختصرة بدراسة اللامركزية الإدارية الإقليمية وخصائصها في المطلب الأول، وندرس في المطلب الثاني تشكيل ومكونات مجالس المحافظات في إقليم كردستان. متلماً يأتي :

المطلب الأول : اللامركزية الإدارية الإقليمية وخصائصها

المطلب الثاني : نشأة مجالس المحافظات في إقليم كردستان

المطلب الأول

اللامركزية الإدارية الإقليمية وخصائصها

تتوزع الدول على أسلوبيين أو نظاميين للتنظيم الإداري، وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، تعني المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية بيد السلطة الإدارية في العاصمة ورجوع الأطراف إليها في كل ما يتعلق بصيرورة العمل الإداري واستحصال القرارات منها . بيد ان اللامركزية الإدارية عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات ومجالس ومؤسسات إقليمية ومصالحية، بصورة تتمتع هذه الهيئات باتخاذ قرارات وتبني سياسات بمنأى عن المركز، ولكن لا يعني ذلك انعدام الصلة بين المستويين للاختصاص الإداري داخل الدولة، بل ان السلطة المركزية تملك حق الرقابة الإدارية ازاء الهيئات والمؤسسات اللامركزية . ومايلي سوف ندرس اللامركزية الإدارية وخصائصها:

الفرع الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية

يقصد من اللامركزية الإقليمية تلك التنظيم الإداري التي يتم فيه توزيع مهام الوظيفة الإدارية على مستويات عدة بموجب تعدد الأشخاص الإدارية على أساس إقليمي أو محلي، مما يعني إنه توجد في الأقاليم والأطراف جهاز إداري تقوم بممارسة السلطات الإدارية إزاء المواطنين الذين يرتبطون بهذا الهيكل الإداري، كما إن الجهاز الإداري الإقليمي يكون أكثر ارتباطاً بتلبية وتعزيز المصالح الإقليمية أكثر من السلطات المركزية القائمة في العاصمة.

و فقه القانون الإداري متفق على حد كبير على الأركان التي تقف عليها اللامركزية الإدارية الإقليمية، والتي تتمثل ب:

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة تقتضي الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة:

معني هذا الشرط يقضي على إنه يعد الأفضل والأنسب أن يتم ترك بعض المهام الإدارية مثل: النقل و الصحة و الصرف الصحي و تأمين المياه الصالح للاستعمال الآدمي و التعليم والمحافظة على جمال المدن وروائها.. لأن تسير محلياً وذلك على اعتبار أن أبناء المنطقة هم أعظم بأمورهم و بمتطلبات منطقتهم. وتحقيقاً لهذه الفكرة تحصر السلطة المركزية مهامها بالأمور الإستراتيجية الوطنية مثل: الدفاع الخارجي و الأمن الداخلي و رسم الأطر العامة في عدة مجالات على المستوى الوطني فيما يتعلق بالتربية و الاقتصاد و التعليم العالي و غيرها، ولا تقوم ببقية المهام بل تتركها لكي ترسم و تدار من قبل الأجهزة المحلية. ولكن وضع الحدود والمعايير الفاصلة لما يعد مهام وطني أو مهام محلي لم يكن من الأمور السهلة، بل إن الفقه الإداري وجد صعوبة كبيرة في ذلك الأمر. إلا إن الرأي الراجح يذهب إلى إنه متى ما اتصلت المهام بإقليم واحد تكون أمام شأن محلي وتختص بها السلطة الإدارية المحلية، و متى ما كانت تهم مجموع المواطنين ومعظم المناطق فهي شأن وطني وتختص بالتصدي لها السلطة المركزية.

وبصورة عامة فقد استند المشرعون في تحديد الاختصاصات المحلية على احدي طريقتين:

الطريقة الأولى: أن يقوم المشرع بتعداد اختصاصات الهيئات اللامركزية على نحو محدد على سبيل الحصر، فلا يمكن لها أن تمارس أي اختصاص أو نشاط غير الذي حدده المشرع، فبإذا ما أريد توسيع اختصاصات الهيئات تلك يستلزم ذلك اصدار تشريع جديد يتضمن اختصاصات جديدة. هذا هو الأسلوب الإنجليزي في تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية.

والطريقة الثانية: يقوم المشرع برسم اختصاصات الهيئات اللامركزية طبقاً لقاعدة عامة، ومن ذلك تستطيع الهيئات اللامركزية بممارسة الاختصاصات ذات طابع المصالح المحلية كلاً أو بعضاً طبقاً لما جاء به المشرع وهذا هو الأسلوب الفرنسي في تعيين اختصاصات الهيئات

اللامركزية. ويبدو ان منحى المشرع الكوردستاني هو باتجاه الأسلوب الفرنسي حيث لم يحدد قانون المحافظات المصالح التي تستطيع بموجبه مجالس المحافظات في تلبيةها للجمهور حصراً، بل جاء بصورة عامة ليتيح المجال أمامها بأن تعمل لتحقيق جميع المصالح على المستوى المحلي عدا بعض المجالات المعنوية التي منعت عنها واعتبرت مصالح ذات بعد وطني ولنا على تلك الاستثناءات ملاحظات كما سنأتي إلى الإشارة إليها لاحقاً.

٢- ينظر: دناوف كنعان، القانون الإداري، ك1، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، 2006، ص172. ود. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، بدون سنة نشر، ص477. ود. هاجد راغب الطلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006، ص75.

- ينظر: ديكور القباي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة الطبع (بدون)، ص139. د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص26.

- ينظر: د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، جامعة بغداد، 1993، ص125. و طاهر محمد مایح الجناي، اللامركزية الإدارية سلاح ذو حدين، دار السنهوري، بيروت، 2017، ص19.

ثانياً : استقلالية الهيئات المحلية في ادارة المصالح المحلية :

يقصد من هذا الركن ضرورة أن يتم إدارة الشؤون المحلية بواسطة هيئة محلية متكونة من عناصر المجتمع المحلي وبطريقة ديمقراطية وهي طريقة الانتخاب، بناءً على ذلك فالهيئة المحلية التي تقوم بإدارة الإقليم من المفروض أن تكتسب شرعيتها من قبل المواطنين القاطنين في الإقليم .

ومع هذا فإن النقاش بين الفقه لم تنتهي فيما يتعلق بمفهوم الاستقلال الوارد في هذا العنصر ، فقد رأي البعض في أن استقلال الهيئات المحلية لا ينصرف معناه بالضرورة الى اعتماد الانتخاب كوسيلة وحيدة لاختيار الأشخاص الذين يتولون تسيير المهام المحلي ، ويستندون في رأيهم هذا بتبرير يقضي بأن هناك مؤسسات عامة تتمتع باستقلاليتها عن الأجهزة المركزية،

على الرغم من أن أشخاصها غالباً ما يكونوا معينين. لذا عندهم الاستقلالية الحقيقية لاتجسد في عملية انتخاب أعضاء الهيئات المحلية، بل تكمن في الناحية العملية والوظيفية ، والتي تعني بأن ينظر الى الواقع العملي لكيفية ممارسة الاختصاصات والصلاحيات هل يمكن أن يلاحظ استقلال الهيئة المحلية عن الهيئات المركزية أم إنها تظهر كممثلة لهذه الأخيرة و تنحصر دورها في تنفيذ أوامرها وتوجيهاتها؟. وكيفما كانت الإجابة على السؤال يمكن معها التأكد من أن الهيئة المحلية مستقلة عن السلطة المركزية أم ممثلة لها. وليس على اعتبار أن أعضائها منتخبين أم معينين كلاً أو جزءاً ولم يكتفوا اصحاب هذا الرأي في التقليل من أهمية الانتخاب كشرط لاستقلالية الهيئات المحلية كما سبق ، بل ذهبوا الى أكثر من ذلك عندما قالوا بأنه يمكن أن يؤدي الانتخاب الى الإتيان بنتائج عكسية وخاصة إذا ما كان قاطني الإقليم لم يبلغوا درجة من الوعي السياسي والقانوني المطلوب والتي تؤهلهم لإدارة شؤونهم المحلية .

يبين هناك رأي آخر للفقه يرى في الانتخاب الضمانة الوحيدة والحقيقية لفكرة استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية فعندهم نقطة الفاصل لضمان استقلال الهيئات المحلية لا تكون في الفصل الوظيفي بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية ومراقبة كيفية ادارة الوظائف المحلية بمعزل عن الهيئات المركزية للوصول الى الحكم فيما اذا كانت الهيئات المحلية تتمتع بالاستقلالية من عدمها، وإنما العبرة أصلاً تكون في كيفية تشكيل الهيئة نفسها. الى حد ذهب د.سليمان محمد الطماوي معه بالقول « ولا تعرف بلداً ديمقراطياً يشكل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب. ومعظم الدول تجري على أساس الانتخاب المباشر، بمعنى ان يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الناخبين المحليين أنفسهم .. » .

إن ووفقاً لهذا الرأي المجتمع بحاجة ماسة الى تبني ممارسة الحريات السياسية فيه والتي تفرض مشاركة واسعة من الشعب في اختيار الحكام بواسطة الانتخابات، و الناحيون لا يمكن أن يمتلكوا ثقافة انتخابية عالية إلا عن طريق ممارستهم المتكررة للانتخابات المحلية . وذلك برغم عن أنه يمكن أن توفر المركزية الإدارية بما تمتلك من مقومات مادية وبشرية على الصعيد الإداري إدارة أحسن من الهيئات المحلية.

- للمزيد ينظر : جورج فوديل وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، ج2 ، ط1 ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، 2008 ، ص 373 .
د.هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004 ، ص 13-14. ود.محمد علي الخلايلة الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009 ، ص 47 – 48 .

- ينظر : د.محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق ، ص 50. وصداق دحام طوكان الصن، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق ، ط1 ، بدون دار للنشر ، 2009 ، ص 90-91.

- وقد استدل نوي هذا الرأي على وجهة نظرهم بمثال استقلال القضاء هذا الاستقلال الذي لا ينفيه كون القضاة يعينون بواسطة السلطة التنفيذية مادام قد أحيطوا بضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل. د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر، القاهرة 1984، ص 117.

- ينظر : د.سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، 1974 ، ص 73

وما نرجحه في ضوء الرأيين السالفين هو أن الانتخاب يمثل وسيلة مهمة وضمانة أساسية وطريقة وحيدة لتحقيق الديمقراطية لأجل اسناد المهام الإدارية الي عناصر محلية، مما يعني ان الإرادة المحلية لجموع الناخبين هي التي تسيطر على إرادة الحكام في السلطة المركزية ، ومن ذلك فإن استقلال الهيئات المحلية المنتخبة تكون أكثر وضوحاً وأشد أثراً في قطع الطريق أمام السلطة المركزية في التدخل فيما يخص شؤون الإقليم. وبطبيعة الحال لا يمكن أن تغض البصر عن ما لتنظيم القانوني للمجالس المحلية والذي يتم وضعه على المستوي الوطني من أهمية في هذا المنوال ، الأمر الذي يمكن أن يتيح للسلطة المركزية أن تقضي على إستقلالية الهيئات المحلية المنتخبة وخاصة في المجتمعات التي لم تصل السلطة المركزية فيها الي قناعة وإرادة توزيع المهام الإدارية علي مناطق محلية ، بل تؤمن بالمركزية الإدارية وتحصر جل الاختصاصات بيدها، برغم انها مرغمة جراء مطالبات شعبية وضغوطات داخلية وخارجية الي تبني نظام اللامركزية الإدارية.

ثالثاً : خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية :

سبق القول أن اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإدارة الذاتية إذ أنها تمكن الإدارة المحلية أو المرفقي من تسيير شؤونته بنفسه دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية. وإذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة يمارسها بعيداً عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة و الأشخاص العامة القانونية الأخرى كالهياكل المحلية، فإن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، بل تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام يعرف (بالوصاية الإدارية) .

و المقصود بالوصاية الإدارية: أن اللامركزية نظام وسط فلا يترتب عليها الخضوع و التبعية و العلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي والوحدة الإدارية المستقلة لأن السلطة الرئاسية كما رأينا تشكل مظهراً من مظاهر النظام المركزي. ولا يترتب عليها الاستقلال التام و المطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلي زعزعة كيان الدولة و يهدد وحدتها الترابية ووجودها، إذن لا مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي نظام الوصاية .

أو يقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا علي أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية و الحدود التي رسمها القانون.

المطلب الثاني

نشأة مجالس المحافظات في إقليم كردستان

كانت محافظات إقليم كردستان الثلاثة (هولير ، السليمية ، دهوك) جزءاً من محافظات العراق حتي عام 1991 وتحكم تنظيمها الإداري بقانون يتبنى الأسلوب الإدارة المركزية وهو قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 ، وقد أمتد العمل بالقانون المذكور الي مابعد 1991 علي الرغم من جلاء السلطة القمعية من المحافظات المذكورة جراء الإنتفاضة الشعبية لشعب كردستان ، لم يتم وضع قانون خاص للإقليم برغم انتخاب برلمان كردستان في العام 1992 ، واستمر التنظيم المركزي للإدارة المحلية الي مابعد عام 2003 (عام عملية تحرير العراق) والذي نصبت سلطات التحالف وبالتحديد الولايات المتحدة الأمريكية نفسها كسلطة احتلال ، وبالتالي بادرت بترجمة سلطاتها من خلال اصدار أوامر وقرارات عدة منها الأمر رقم 71 والمتعلق بتنظيم وانتخاب مجالس المحافظات في العراق ، عدا محافظات إقليم كردستان .

- وقد اعتمد المشرع الكوردستاني طريقة الإنتخاب كوسيلة لضمان استقلالية مجالس المحافظات في ادائها للمهام والاختصاصات الموكولة اليها علي المستوي الإقليمي. سوف نأتي الي دراسة تشكيلها عن طريق الإنتخاب فيما يلي من الدراسة.

ينظر : دسعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري ، ط (د)، دار النشر (د)، 2007-2008 ، ص 117.

- ينظر: دهاجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 77 .

- ينظر : د بكر قباني، المرجع السابق، ص 94.

وبالفعل فقد جرت أول انتخابات محلية لإنتخاب أعضاء مجالس المحافظات وفقاً للأمر المذكور، ورغم صراحة النص في الفقرة من الأمر رقم 71 بشأن استثناء محافظات الإقليم من نفاذه فيها، إلا أن السلطات في الإقليم بادرت وبدون وجود سند قانوني واضح بإجراء الإنتخابات وتشكيل أول مجلس محلي منتخب في المحافظات الإقليمية. ومع ذلك فقد تم الرجوع عن هذه الخطوة نتيجة لصراع سياسي وقانوني وتم الإعتماد علي قانون المحافظات الملغاة بموجب الأمر المشار اليه آنفاً.

وهذا الارتباك التشريعي دام الي أن قام برلمان كوردستان العراق بإقرار قانون محافظات الإقليم رقم 3 لسنة 2009 والذي أرجأ في نصوصه نفاذه الي دورة تالية للمجالس، بمعنى أن نفاذ القانون لم يكن من تاريخ نشره بل من تاريخ مباشرة الدورة التالية لمجالس المحافظات.

وقد تبني القانون المشار اليه آنفاً مبدأ مهماً من المبادئ التي تبني عليها الإدارة المحلية وهو أن يتم اختيار أعضاء المجالس بواسطة انتخابهم من قبل المجتمع المحلي للمحافظة، الأمر الذي اقتضي من البرلمان أن يصدر مسرعاً قانوناً خاصاً لتنظيم انتخاب أعضاء مجالس المحافظات وهو القانون رقم 4 لسنة 2009 المعدل تحت تسمية قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي للإقليم كوردستان.

وقد أخذ القانون الأخير بمبدأ الإقتراع العام المباشر والذي يوجب حق لكل مواطن محلي تتوفر فيه شروط الناخب أن يدلي بصوته لإختيار أعضاء مجلس المحافظة، كما يحق له أن يرشح نفسه للحصول علي عضوية المجالس المحلية ولكن بشروط

أكثر تعقيداً مقارنة بالشروط الموضوعية لمن يمارس حق الإنتخاب ويرجع هذا التباين برأينا الي مبلغ الأهمية الذي يتحلي به الحقيين، فحق الترشيح واكتساب العضوية والتمثيل عن المجتمع يعد أكثر أهمية وأشد أثراً علي المصلحة العامة، فهو يعد مشاركة فعلية لممارسة السلطة الإدارية في المحافظة، بيد إن حق الإنتخاب لا يعدو أن يكون مشاركة فردية في تعيين من يتولي السلطة الإدارية في المحافظة وينتهي عند ذلك الحد دور الناخب. وتكون كل محافظة في الإقليم وفقاً لحدودها الإدارية الرسمية دائرة انتخابية واحدة في انتخابات مجالس المحافظات. وكذلك يكون بالنسبة لكل قضاء وناحية وفقاً للحدود الإدارية الرسمية دائرة انتخابية واحدة في انتخابات المجالس المحلية للأقضية والنواحي. والإنتخاب لا يكون انتخاباً فردياً بل يكون علي أساس القوائم، وهذه يشترط القانون فيها أن تكون مفتوحة محدودة وتمارس الأحزاب السياسية دورها في ترشيح أسماء في القائمة ولا تكون لإرادة الحزب أو رئيس القائمة الحق في ترتيب من يفوز في القائمة، بل يكون لرأي الناخب الأثر الأساسي في ذلك، حيث يحصل علي أول مقعد داخل القائمة من بين المرشحين من يحصل علي أكثرية الأصوات المسجلة للقائمة المعنية.

ووفقاً لمعيار احتساب نتيجة الإنتخاب فإن النظام المعتمد في انتخاب مجالس المحافظات في الإقليم هو نظام التمثيل النسبي وليس نظام الأغلبية، مما يعني بأنه يتم توزيع المقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها أية قائمة مع مراعاة القاسم الانتخابي، وهذا الأخير يمكن معرفته من خلال عملية حسابية تتمثل ب (تقسيم عدد الاصوات الصحيحة في الدائرة الانتخابية علي عدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة) وبعد ذلك تجمع الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها أية قائمة في الدائرة الانتخابية وتقسّم علي القاسم الانتخابي لتحديد عدد المقاعد المخصصة لتلك القائمة.

وقد أفتي مجلس شوري الإقليم فيما يتعلق بنفاذ القوانين الاتحادية في الإقليم كرد لرئاسة مجلس الوزراء لإقليم كوردستان كجهة طالبة للرأي بعدد 36/2011 بتاريخ 11/10/2011 قائلا فيه « إن القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات الصادرة عن السلطة المركزية قبل سحب الإدارات الحكومية من إقليم كوردستان في 23/10/1991 تعد نافذة في الإقليم تلقائياً ما لم تعدل أو تلغى...» ينظر: المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شوري إقليم كوردستان- العراق لعام 2011، ط 1، منشورات مجلس شوري إقليم كوردستان-العراق، أربيل، 2012، ص 91-89

- المادة 12 أولاً وثانياً من القانون رقم 4 لسنة 2009.

- المادة 6 من القانون رقم 4 لسنة 2009

فإذا تم توزيع جميع المقاعد في الدائرة الانتخابية بموجب تطبيق القاسم الانتخابي فيه ، أما إذا بقي عدداً من المقاعد المخصصة للدائرة ولم توزع عندئذ يتم اعتماد أسلوب الباقي الأكبر وتحصل علي تلك المقاعد من القوائم من تكون رقمها المتبقي من حيث عدد الأصوات أكبر وبالترتيب التنازلي إلا أن يوزع آخر مقعد من المقاعد المتبقية . و توزع المقاعد التي تفوز بها القائمة علي المرشحين طبقاً لترتيب الاسماء الواردة فيها ولا يجوز لأي من الكيانات ان تسحب من المرشح الفائز المقعد المخصص له وفي أي وقت كان .

وما يتعلق بكيفية تكوين المجالس والشروط الموضوعية قانوناً لذلك الأمر فإن مجلس المحافظة يتكون من (25) خمسة وعشرين عضواً و يضاف اليهم عضو واحد لكل (200000) مائتي الف نسمة لما زاد عن (500000) خمسمائة الف نسمة حسب احداث الاحصائيات المعتمدة علي ان يكون تنظيم قوائم المرشحين بالشكل الذي يضمن نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن (30%) من عدد أعضائه .

وبناءً علي ذلك فإن تكوين مجالس المحافظات من حيث عدد أعضائها يختلف من محافظة الي أخرى بالنظر الي اختلاف عدد سكانها وذلك بالنسب والأعداد الواردة في الفقرة أعلاه وبموجب أحدث إحصاء معتمد، كما إن القانون قد رفع من نسبة تمثيل النساء ضمن ما يسمى ب (نظام الكوتا) من 25 % الي 30% مقارنة بما هو معمول به لتكوين مجلس النواب العراقي ومجالس المحافظات العراقية التي لم تنتظم بإقليم . الأمر الذي لم يشير الي تيريره المشرع في سياق الأسباب الموجبة للقانون مما بقي مبهماً وغير واضحاً.

ومن كل ماسبق يتضح بأن الأسلوب المعتمد قانوناً في تحديد أعضاء مجالس المحافظات في الإقليم هو الانتخاب ، وهذا يعد الوسيلة الديمقراطية الأساسية في عملية اسناد الوظيفة الإدارية وحتى السلطة في الدولة الي اشخاص يكتسبون تأييد مبلغ أكبر من أصوات الناخبين في المحافظة ، بمعنى ان القانون ابتعد كل البعد عن أسلوب التعيين في عملية تشكيل وتكوين تلك المجالس ، ولم يختلط حتي بين الأسلوبين كما هو معمول به في بعض الدول وهذا يعد أسلوباً متطوراً ومحموداً للمشرع لأجل ان يتم اشراك المواطنين المحليين في امور ادارتهم المحلية، وبطبيعة الحال سوف يكون القائم علي ادارة المحافظة تخطيطاً وتنفيذاً من ابناءها الذين يكونون أكثر دراية وإطلاعاً من غيرهم في تحديد حاجيات المحافظة وترتيب أولوياتها من الخدمات الأساسية .

المبحث الثاني

الجهات الخاضعة لرقابة مجالس المحافظات في إقليم كردستان

تمارس مجالس المحافظات اختصاصاً أصيلاً وهو الاختصاص الرقابي ، حيث جاء القانون في مقدمة حديثه عن المجالس تلك بتعريفها علي اعتبار أنها سلطة رقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وتمارس سلطة الرقابة علي مختلف الأجهزة الإدارية ، أمنية كانت أم خدمية ، ضمن الرقعة المكاتبية التي تمارس فيها سلطاتها .وتتطلع مجالس المحافظات بمهامها الرقابية علي الهيئات والأجهزة الإدارية التي تقوم بمهامها وإختصاصاتها في الإطار المحلي للمحافظة ، والتي أرتأينا أن نسميها بالرقابة الخارجية(المطلب الثاني) . وقبل ذلك فإن المجالس تمارس أيضاً الرقابة علي ذاتها ، وذلك عندما تقوم بمراقبة سير العمل داخل المجلس وخارجها بالنسبة الي لجاتها وأعضائها ، وهي ما نسميها بالرقابة الداخلية(المطلب الأول) :

- ينظر المواد (6)و(8) من القانون رقم 4 لسنة 2009 المعدل

- المواد (8) و(9) من القانون نفسه.

- المادة 4 من قانون محافظات إقليم كردستان رقم 3 لسنة 2009 .

المطلب الأول

الرقابة الداخلية لمجالس المحافظات

تقوم مجالس المحافظات كجهات رقابية محلية بيسر رقابتها على رئيس المجلس ونائيه عندما يتم توجيه تهم بحق أي منهما من قبل ثلث عدد أعضاء المجلس ، وتصل أثر هذه الرقابة الي حد إقالة رئيس المجلس أو نائيه بنصاب تصويتي خاص هو ثلثي عدد أعضائه . ولكن هذه الصلاحية التي تتمتع بها المجالس ليست مطلقة بل مقيدة بالأسباب التي أوردها المشرع حصراً بحيث لا يمكن لأي مجلس أن تقوم بالتصويت على طلب إعفاء رئيس المجلس أو نائيه ولو كان مقدماً من قبل الأغلبية الساحقة من أعضائه ما لم يكن مشغوعاً ومعزراً بأحد الأسباب الواردة في القانون . وتمثل الأسباب تلك بما يأتي :

الفرع الأول

شروط العضوية

من المعلوم بأن رئيس المجلس ونائيه كانا عضوين في المجلس شأنهم شأن الأعضاء الآخرين ، وبالتالي لا يفقدان صفة العضوية حتي بعد انتخابهم بتصويت الأغلبية المطلقة من أصوات أعضاء المجلس . إذن فإتبعاً يستوجب فيهما التحلي بالشروط الموضوعية لاكتساب العضوية في المجلس وأن يحتفظا بها طيلة مدة العضوية فيه وإن فقدوا شرطاً من الشروط تلك سوف يحق وبموجب القانون أن يتم تقديم الطلب بإقالتهم أو إقالة أي منهما من قبل ثلث أعضاء المجلس . وتمثل الشروط بما يأتي :

أن يكون عراقي الجنسية

أن يكون كامل الأهلية

أن يكون قد أتم الخامسة والعشرين عاماً من عمره .

أن يكون مسجلاً في سجل الناخبين في المحافظة التي تجري فيها الإنتخاب

أن يكون حاصلاً علي الشهادة الإعدادية أو ما يعادلها

أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جثة مخلفة بالشرف

أن يكون من أبناء الوحدة الإدارية بموجب سجل الأحوال المدنية .

أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو قوي الأمن الداخلي عند ترشحه

أن لا يكون مشتركاً في الجرائم التي خطط لها أو نفذها أو إرتكبها النظام البعثي

ويتبين من ذلك بأن رئيس المجلس ونائيه لا يتحصنوا لا بمصادقة الهيئة الإنتخابية ولا بأصوات الناخبين ولا بتصويت أعضاء المجلس إزاء أي نقص أو قصور في شروط العضوية ، فإن تخلف إحدي تلك الشروط في الرئيس أو نائيه جاز لثلث أعضاء المجلس تقديم طلب بصدد إقالته من المنصب ، وذلك مع مراعاة ما ورد في القانون بالمعاقبة الجنائية لكل من يعطي معلومات أو وثائق أو مستندات غير صحيحة الي الهيئة الإنتخابية.

- والرقابة تخني مجموعة من العمليات التي تستهدف توجيه الأداء نحو تحقيق ما رسم له من اهداف ومعايير وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بغرض تقويمه و تصحيحه . للمزيد ينظر: د.احمد صقر عاشور ، المرجع السابق، ص378 ومابعداها . الفرع الثاني

الفرع الثاني

شروط ممارسة العمل

يحق لثلاث أعضاء المجلس تقديم طلب لإقالة رئيس المجلس ونائبه أو أحدهما مستنداً على أسباب تتعلق بسوء التصرف وعدم النزاهة في أدائهما للعمل ، وقد يتبادر الى ذهن بأن هذا الأمر مرن وقضاض ويمكن أن يوجه اليهما أية تهمة وتدخل بشكل أو بآخر في إطار الإساءة في التصرف وعدم النزاهة في العمل . ذلك الرؤية التي أعارها المشرع اليه إهتمامه وحصر الأسباب التي يمكن أن يستند اليها أي طلب مقدم من الأعضاء بإقالة الرئيس أو نائبه ، وتلك الأسباب هي :

عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

التسبب في هدر المال العام.

الاهمال أو التقصير المتعمد في اداء الواجب.

هذا وقد كفل القانون للرئيس أو النائب المقال أن يطعن ضد قرار الإقالة لدى المحكمة الإدارية المختصة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار وفق أحكام قانون مجلس الشوري لإقليم كردستان رقم 14 لسنة 2008 .

وما يلاحظ على هذا التوجه التشريعي بأن الأصل في الطعن ضد القرارات الإدارية يكون أمام المحاكم الإدارية من دون أن تحتاج الى نص في القانون يفيد ذلك ، لا بل إن النص يصبح ضرورياً في حال ما أريد تعيين مرجع آخر غير المحاكم الإدارية للنظر في الطعون ضد قرار أو قرارات إدارية معينة . الأمر الذي نراه إضافة غير موفقة للمشرع وعيب تشريعي لا بد من معالجته . كما يلاحظ أيضاً بأن المشرع وإن كفل لرئيس المجلس أو نائبه الطعن ضد القرار الصادر بالإقالة إلا إنه قلص عناصر كفاية هذا الحق عندما ألغى مرحلة التظلم ضد القرار وقلص من مدة الطعن القضائي فيه ، فقانون مجلس الشوري يشترط قبل تقديم الطعن ضد قرار إداري التظلم منه لدى الجهة الإدارية المصدرة له أو لدى جهة أعلي منها، وعلى تلك الجهات البت في التظلم خلال مدة 15 يوماً من تقديمه اليها، وفي

حال رفض تظلمه أو عدم البت فيه خلال تلك المدة جاز له الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية خلال مدة 30 يوماً من تاريخ انتهاء المدة 15 يوم المحددة للتظلم . علماً أن قانون المحافظات لم يشر الى التظلم من القرار لامن قريب ولا من بعيد ، بل أعطي له الحق بالطعن القضائي ضده لدى المحكمة الإدارية بصورة مباشرة خلال مدة 15 يوماً وهذا تقليص للمدة الواردة في قانون مجلس الشوري والتي تتمثل ب (30) يوم ، الأمر الذي لا يبرره سوى التضيق من ممارسة حق التقاضي. كما نرى بأن المشرع قد أوقع نفسه في مفاهة غير مبررة عندما وضع آلية محددة للطعن في قرار الإقالة أمام المحكمة الإدارية، إلا أنه أنهى الفقرة بما يفيد الإكسال على أحكام قانون مجلس الشوري وذلك عندما أتى بنص «...وفي أحكام قانون مجلس الشوري لإقليم كردستان رقم 14 لسنة 2008 » . فهذا تناقض واضح يستوجب من المشرع رفعه من خلال رفع الفقرة تلك تفادياً لأي إشكال قد تحصل عند التطبيق ، بيد إنه يمكن أن يرد على مطلبنا هذا بأن الوضع بالنسبة لرئيس المجلس ونائبه مختلف عما هو عليه بالنسبة لسائر الموظفين والمواطنين حيث أنهما لا يجدان مرجعاً إدارياً صريحاً للتظلم من القرار المتخذ ضدهم ، ولكن مع ذلك نرى بأنه لا مانع بأن يتم التظلم من قرار الإقالة أمام هيئة رئاسة المجلس وهذا ما أكدته التطبيق الوحيد المتمثل بإقالة نائب رئيس مجلس محافظة السليمانية . والرقابة الداخلية للمجلس لا تنحصر فقط على تصرفات رئيسه أو نائب الرئيس ، بل تقوم على أعمال وتصرفات كل عضو في المجلس ، حيث إن المجلس يستطيع أن ينهي عضوية أي عضو فيه بالأغلبية المطلقة لأعضائه لنفس الأسباب التي يمكن أن يستند عليها في إقالة الرئيس أو نائبه ، ويحق للعضو المنتهي عضويته الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة وفق أحكام قانون مجلس الشوري لإقليم كردستان- العراق رقم 14 لسنة 2008 .

- علماً أنه في النص الأول للقانون رقم 4 كان يشترط إضافة الى تلك شرط الإقامة فيه ، بصورة إضافة الى الشرط الوارد أعلاه كانت هناك عبارة « ... أو مقيماً فيها لمدة عشر سنوات على أن لا تكون إقامته لأغراض التغيير الديموغرافي » ولكن هذه العبارة تم حذفها وفقاً للتعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم 4 لسنة 2009 وفقاً لقانون رقم (21) لسنة 2011 .

- الفقرة 2 من المادة 6 من قانون المحافظات إقليم كردستان رقم 3 لسنة 2009

- فقد جاءت في المادة (13) من قانون مجلس شوري الإقليم رقم 14 لسنة 2008 بأنه « تختص المحكمة الإدارية بما يلي: أولاً: النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الإقليم بعد نفاذ هذا القانون والتي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طعن من ذي مصلحة محتملة وتكفي أن كان هناك ما يدعو الى التخوف من إلحاق الضرر بخوي الشأن... ».

وما يلاحظ هنا هو إن المشرع لم يحدد مدة الخمسة عشرة يوم للطعن القضائي من العضو المنهي عضويته أمام المحكمة الإدارية المختصة، بل حول الأمر الي أحكام قاتون مجلس الشوري والذي يتطلب من العضو التظلم ضد القرار أمام رئاسة المجلس خلال خمسة عشرة يوم من تأريخ التبليغ به وفي حال رفض تظلمه أو عدم الرد عليه عندئذ يملك الطعن ضد القرار أمام المحكمة الإدارية خلال ثلاثين يوم من تأريخ إنتهاء المدة المحددة للتظلم . وهذا ما تراء مذهباً محموداً من المشرع علي الرغم من تمسكنا الصريح بأن هذه الفقرة زائدة ولا تحتاج ذكرها في متن القانون .

المطلب الثاني

الرقابة الخارجية لمجالس المحافظات

تقوم مجالس المحافظات في الإقليم بممارسة الرقابة الخارجية علي صورتين ، الأولى هي الرقابة علي الهيئات التنفيذية (الفرع الأول)، والثانية تتمثل بالرقابة علي ذوي المناصب العليا داخل حدود المحافظة (الفرع الثاني) . مثلما يأتي :

الفرع الأول

الرقابة علي الهيئات التنفيذية المحلية

تمتلك مجالس المحافظات إضافة الي ماتقدم صلاحية الرقابة علي أعمال ونشاطات جميع الهيئات التنفيذية المحلية ، حيث انها تسيطر رقابتها علي الأجهزة الإدارية المختلفة داخل حدود المحافظة من خلال المتابعة الميدانية التي تجريها اللجان المختلفة أو أعضائها لسير العمل داخل تلك المؤسسات سواءً أكانت مؤسسات أمنية أو مؤسسات خدمية ، وذلك بهدف ضمان حسن أداء أعمالها . إلا إنه لا تعد صلاحيتها الرقابية مطلقة لتشمل كافة الأجهزة الإدارية ، بل إن هناك من الأجهزة التنفيذية ماتفتقر مجالس المحافظات إزائها للسلطة الرقابية ، وهي محددة بموجب القانون :

المحاكم

الوحدات العسكرية وحرس الإقليم (البشمرطة)

الجامعات والكليات ومعاهد التعليم العالي والبحث العلمي

الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي في المحافظة .

وهذه الاستثناءات ورثها التشريع في الإقليم من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغاة ، عدا الاستثناء الأخير الذي أضيف تطبيقاً لطبيعة النظام الفدرالي في العراق والذي أتى به قانون الإدارة الإنتقالية لسنة 2004 وبعد ذلك تبناه الدستور العراقي لسنة 2005 . إلا إنه يمكن أن يعاب علي الاستثناء الأخير بأنه لا يمكن أن يأخذ علي إطلاقه لأن لا يوجد هناك محاذير من أن تقوم المجالس المحلية بالرقابة علي فروع الوزارات والأجهزة التنفيذية الاتحادية الموجودة داخل حدود المحافظة ، وخاصة تلك التي تمارس وظائف وتقدم خدمات تهم جموع القاطنين في المحافظة ، أو حتي تلك التي تمارس نشاطاً لاتخص سكان المحافظة الأصليين ، مثل الهيئات التي تقوم بتقديم المعونات للنازحين . وذلك إحقاقاً للمشروعية في أعمالها وتنسيقاً مع الخطط والبرامج الموضوعية من قبل مجلس المحافظة . كما إن استثناء أعمال المحاكم وقوات البشمرطة الموجودة داخل حدود المحافظة من رقابة مجلسها يوجد ما يبرره ، علي إعتبار إن المحاكم تتبع سلطة أخرى ويأتي الاستثناء كتطبيق من تطبيقات فصل السلطات وكذلك لحماية استقلالية القضاء وحيدته . وأيضاً فإن قوات البشمرطة تتبع السلطات المركزية العليا في الإقليم وتجسد السيادة الداخلية للإقليم وتخضع لأنظمة وأوامر صارمة وعامة مما تتسبب عن التجزئة والتأثيرات المحلية .

- المادة 17 (أولاً ، ثانياً) من قانون مجلس شوري الإقليم رقم 14 لسنة 2008 .

- حيث تم بتأريخ 25 / 8 / 2016 إصدار قرار المرقم 13 لسنة 2016 إقالة (أ.ش.م) من منصبه ككاتب رئيس مجلس المحافظة ، وقد تظلم النائب المقال من القرار لدي رئاسة مجلس المحافظة بتاريخ 31 / 8 / 2016 وتم رفض تظلمه بتاريخ 8 / 9 / 2016 . ينظر وقائع القضية في سياق الحكم الصادر من الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم العدد 2 / 2017 بتاريخ 2 / 8 / 2017 .

- المادة (33) فقرتي (ثانياً وثالثاً) من القانون رقم 3 لسنة 2009 .

ولكن استثناء الجامعات والكليات و معاهد التعليم العالي والبحث العلمي من رقابة مجالس المحافظات أمر يستحق المناقشة ، فالـتعليم العالي نراه مرفقاً من المرافق الحيوية والمهمة والتي تخدم تطور وتنمية المحافظة أو الوحدات الإدارية الأخرى التي توجد فيها جامعات أو معاهد ، وإيضاً فإن مجالس المحافظات بإعتبارها مؤسسة منتخبة تزاوّل أعمالها لأجل النهوض بواقع المحافظة نحو التطور والتنمية والإزدهار بدون أدنى شك تكبيل يد المجلس بهذا القيد يخلق نوعاً من الإنعزال بين المؤسسات . لذا نرى من الضروري أن يتم معالجة هذا الموضوع من خلال حذف الجامعات والكليات والمعاهد كاستثناء علي الولاية الرقابية لمجالس المحافظات وخاصة الأقسام غير التدريسية منها مثلما فعل قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغاة.

كما نرى من الضروري أن تشمل رقابة مجالس المحافظات ليس فقط الجامعات والكليات والمعاهد الحكومية ، بل الجامعات والمعاهد الأهلية الموجودة داخل حدود المحافظة علماً إن هناك قانون ينظم أمور الجامعات والمعاهد الأهلية في الإقليم وهو قانون رقم (2) لسنة 2013 قانون الجامعات الخاصة في إقليم كردستان_ العراق

إن يتبين لنا بأن مجالس المحافظات تمارس الرقابة علي أعمال ونشاطات مختلف الهيئات والدوائر التنفيذية داخل الحدود الإدارية للمحافظة عدا تلك التي تكون مستتية وفقاً للقانون. ولها في سبيل قيامها بمهامها الرقابية أن تشكل لجان دائمية و مؤقتة من بين أعضائه لمراقبة أجهزة أو أنشطة الهيئات التنفيذية علي مستوى المحافظة و لها الاستعانة بالخبراء و المستشارين لأجل تسهيل وتقوية العمل الرقابي الذي تقوم به .

الفرع الثاني

الرقابة علي ذوي المناصب العليا في المحافظة

كما تملك مجالس المحافظات حق الرقابة علي ذوي المناصب العليا داخل المحافظة ، حيث يمكنها أن تستجوبهم إزاء التهم والتقصير الموجه اليهم من قبل أعضاء المجالس وهيئاتها ، وهم :

أولاً : المحافظ :

المحافظ مثلما عرفه القانون هو المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة و مسؤول امام المجلس و هو بدرجة خاصة (وكيل وزارة) فيما يخص الحقوق و الخدمة الوظيفية و يرتبط المحافظ ادارياً بوزارة الداخلية . وهو الذي يتولي تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة.

ويكون لكل محافظ نائبان حاصلان علي شهادة جامعية و من ذوي الخبرة و الاختصاص و يكونان بدرجة مدير عام و يصدر أمر تعيينهما من قبل مجلس الوزراء من بين ثلاث مرشحين ينتخبهم مجلس المحافظة من أصل خمسة مرشحين يقدمهم المحافظ للمجلس لإشغال منصب نائبيه . ويتم إنتخاب المحافظ من بين أعضاء المجلس بنصاب تصويتي متمثل بأغلبية مطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ إنعقاد أول جلسة له ، وفي حال عدم حصول أي من المرشحين علي الأغلبية تلك عندئذ يتم اللجوء الي دور انتخابي ثاني بين المرشحين الحاصلين علي أكثرية الأصوات في الدور الأول ويعد فائزاً من يحصل علي أكثرية أصوات أعضاء المجلس في الدور الثاني . إن المحافظ لا يمكن أن يكون إلا من بين أعضاء المجلس قانوناً ، أي إن القانون منع عن الآخرين خارج المجلس تبوؤ منصب المحافظ أية كانت خبرتهم وتحصيلهم الدراسي ومكانتهم السياسية والحزبية وهذا يمكن أن يكون محل إنتقاد لأنه ليس بشرط أن يكون ذوي الخبرة والتحصيل الدراسي العالي موجوداً داخل المجلس ، بل يمكن وفي كثير الحالات أن تكون هناك أناس أكفاء ومشهود لهم بالمهنية والخبرة ليسوا أعضاء في المجلس ويمكن أن تستفيد المحافظة أكثر بكثير إذا ما أفسح المجال أمام هؤلاء لنيل هذا المنصب الإداري المحلي.

- المادة (6)قرة (حادي عشر) من القانون رقم 3 لسنة 2009 .

- نص المادة ونص الفقرة .

- الا ان القانون المذكور لم يتضمن في مواده بمجالس المحافظات ،لذا جاءت تلك الإستثناءات علي صلاحية المحافظ الإشرافية حيث نصت المادة التاسعة منه بشأن المحافظ بأنه « يكون رئيس الوحدة الإدارية ممثلاً للسلطة التنفيذية في وحدته ويشرف علي ...فروع الوزارات فيها وعلي موظفيها ..(عدا الجيش والمحاكم والجامعات – الأقسام التدريسية منها)...» .

هذا ويمارس مجلس المحافظة رقابته علي أداء المحافظ من خلال استجوابه بناءً علي طلب مقدم من قبل ثلث أعضائه ، وعند عدم قناعة أعضاء المجلس بأغلبية بسيطة بأجوبته ، عندئذ يتم عرض طلب الإقالة للتصويت في جلسة ثانية ويعد المحافظ مقالاً بعد موافقة المجلس بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويجب أن يكون طلب الإقالة مشفوعاً بأحد الأسباب التي تم ذكرها في إطار الرقابة علي رئيس المجلس ونائبه . ولنا علي هذا النص ملاحظة وهي إن استجواب المحافظ يتم بطلب من ثلث أعضاء المجلس ويسمى بطلب الاستجواب ومن ذلك فإن القانون قد خلط بين طلب الاستجواب وطلب الإقالة بصورة تبدأ المادة القانونية بتقرير الحق لثلث أعضاء المجلس بتقديم طلب لاستجواب المحافظ وعند عدم القناعة يردود المحافظ عندئذ يعرض طلب الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر المحافظ أو أحد نائبيه مقالاً . فالقانون لم يبين لنا من أين أتى طلب الإقالة هل تحول طلب الاستجواب الي طلب الإقالة عند عدم قناعة المستجوبين بأجوبة المحافظ أو أحد نائبيه ، أم إن هناك طلب بالإقالة مستقلة عن طلب الاستجواب وقدم في الجلسة الثانية ؟ الأمر الذي يستلزم علي المشرع تفسير هذا النص لرفع الغموض عنه . أضف الي ذلك ان القانون لم يتضمن اجراءً تمهيدياً للاستجواب الذي يحمل في طياته التحقيق والمساءلة، كأن يسبقه السؤال من المحافظ حول موضوع المستجوب عنه، وفي حال عدم الإقتناع من جوابه عندئذ يتم الانتقال الي الاستجواب الأمر الذي نراه نقصاً في القانون من الضروري تداركه، ولاسيما ان السؤال بحد ذاته يعد وسيلة من الوسائل الرقابية الفعالة.

هذا وقد أتى القانون بنفس المحذور الذي أشرنا اليه سلفاً وهو تقليص حقه بالطعن القضائي ضد قرار إقالة المحافظ أو أحد نائبيه بخمسة عشرة يوم من تاريخ التبليغ بالقرار ، وهذا ما كان محلاً للنقد وقد أشرنا اليه في معرض الحديث عن اقالة رئيس المجلس أو نائبه . أما في حال إذا فقد المحافظ شرطاً من شروط العضوية عندئذ يمكن للمجلس إقالته بقرار صادر عنه ، ويحق للمحافظ أن يطعن في ذلك القرار أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال خمسة عشرة يوم من تاريخ تبليغه به . ويأتي هذا النص تطبيقاً لإستراط أن يكون المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة ، بيد إننا يمكن أن نسجل عليه ملاحظتين ، الأولى : ان النص جاء خالياً من ذكر الجهة التي يحق لها تقديم الطلب بإقالة المحافظ هل هي رئاسة المجلس أم عدد محدد من أعضائه ؟ وهل إن القرار بإقالة المحافظ يحتاج الي تصويت بأغلبية مطلقة أم أغلبية خاصة ؟. والثانية : هي إن المحافظ عندما يكسب اعتماد المجلس ويعين في منصبه لا يعد عضواً فيه ويفقد عضويته ويملاً مقعده ، وحتى عندما يقبل أو يستقيل لا يحصل علي مقعده المحلي مرة ثانية، فهذا الوضع لا يري فيه ضرورة لهذا النص إلا تبريراً لحصر منصب المحافظ في أعضاء مجلس المحافظة فحسب.

ومايجدر الإشارة اليه هو إنه في التنظيم الإداري للإقليم هناك وحدات إدارية إستحدثت وفق قرارات وأوامر إدارية وعهدت اليها صلاحيات واختصاصات المحافظة ويترأسها مشرف بدرجة محافظ ، هذا في حين ان قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 لا يشير ولا يتضمن هذا النوع من الوحدات الإدارية . ومنها ما كان إستحداثها بقرار صادر من رئاسة مجلس الوزراء كإدارة (طرميان) ، ومنها ما أنشأت بمرسوم إقليمي كإدارات (هتلجة ، راتقرين ، سوران ، زاخق) ، إلا إنه من الناحية الفعلية هناك إدارتين موجودتين حالياً هما (طرميان و راتقرين) الواقعتين ضمن محافظة السليمانية .

وعلي الرغم من إن الإدارتين قد قطعاً شوطاً كبيراً في تكوين هيكليتهما الإدارية علي شاكلة المحافظات الأخرى وفي تقديم الخدمات للمواطنين وتسهيل إيصالها اليهم. إلا إن هذا الأمر يبقى من الناحية القانونية فاقداً للمشرعية ومفتقراً الي سند قانوني .

ومع ذلك فالسؤال المهم هنا هل يعامل مشرف الإدارتين معاملة المحافظ الوارد في قانون المحافظات في الإقليم ؟ وهل يمكن لمجلس محافظة السليمانية أن يتسجوب مشرف الإدارة كما له الحق في استجواب المحافظ ؟ وما هي الأسباب التي يمكن أن يستند اليها المجلس في إستجوابه، هل هي الأسباب الواردة في المادة 6 من القانون ؟ أم في حال افتقاده لشرط من شروط العضوية التي لم يكتسبها في الأصل؟

- المادة (6) فترة رابع عشر من قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 . وبالفعل فقد قامت مجالس المحافظات الثلاث وفي إطار نظامها الداخلي بتشكيل وتحديد اختصاصات (17 لجنة في السليمانية ، 14 لجنة في دهوك ، 15 لجنة في اربيل) لجان دائمية علي حسب العرافق الحكومية داخل المحافظة ، وتمارس أية لجنة مهامها الرقابية إزاء أعمال ونشاطات الأجهزة الإدارية المعنية لها. بالإضافة الي صلاحيات المجلس في تشكيل لجان مؤقتة لأجل العرافة والتقصي عندما يري ذلك ضرورياً . ينظر: صالح توفيق حمز شيد ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في إقليم كردستان – العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الي مجلس كلية القانون والسياسة ، غير منشور، 2017 .

- المادة 18 / أولاً من القانون رقم 3 لسنة 2009 . ويشترط في المحافظ إضافة الي شروط اكتساب عضوية المجلس أن يكون حاصلاً علي شهادة جامعية أولية كحد أدنى . المادة 7 / ثانياً من القانون نفسه .

- المادة 6 / ثاني عشر ، والمادة 18 / رابعاً من القانون رقم 3 لسنة 2009 . ويخضع لنظري المحافظ لرقابة المجلس بنفس ما يخضع اليها المحافظ مع فارق يتعلق بجواز أن يكونا نائباً المحافظ من غير الأعضاء في المجلس ، لذلك لا تفرد لنائبي المحافظ فقرة مستقلة من الدراسة ، بل تكفي بما تناولته في شأن المحافظ .

. تلك التساؤلات الجديدة التي يستلزم علي المشرع الإجابة عنها من خلال وضع تنظيم قانوني موحد ليشمل كل الوحدات الإدارية مع مراعاة المصالح المحلية التي تكون عنصراً أساسياً من عناصر تشكيل الأشخاص اللامركزية الإقليمية في إطار القانون وليس في خارجه هذا يرغم أن المعالجة المسكنة التي قام بها مجلس محافظة السليمانية في سياق نظامه الداخلي والذي أخضع الإدارات تلك والوحدات الإدارية التي تتم استحداثها الي توصفه الي ان يتم فيها الانتخابات لتشكيل مجلس مستقل لها، أو أن يقوم البرلمان بإصدار قانون أو قرار يحقها ، فإن هذا النص لايمكن أن يصل في قوتها الي نصوص القانون، وكذا لم يترجم المجلس هذا النص في إطار النصوص التفصيلية في نظامه الداخلي، وبالتالي بقيت تلك الإدارات تزاوّل عملها بمعزل عن مجلس المحافظة بصورة واضحة..

ثانياً : المدراء العامون :

يعين المدراء العامين في المحافظة عن طريق المحافظ ومجلس المحافظة والوزارات المعنية ومجلس الوزراء ، حيث إن المحافظ يقوم بتقديم خمسة مرشحين الي مجلس المحافظة والذي يقوم بدوره بالمصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه علي ترشيح ثلاثة من المرشحين ويرسل الي الوزارة المعنية ومنها الي مجلس الوزراء ليصدر الأخير أمراً بتعيين أحدهم . ويمارس المجلس رقابته علي أعمال المدراء العامون في المحافظة علي إعتبار إن أي منهم يشرف علي عمل مرفق من المرافق التنفيذية في المحافظة ، ويمقدوره قانوناً أن يستدعي أي منهم لمناقشته فيما يتعلق بموضوع محدد أو مواضيع محددة مرتبطة بالمرفق الذي يشرف عليه . الي حد يحق ل(15) عضو في المجلس أو للمحافظ تقديم طلب بإقالة مدير عام من منصبه ، ويقترح المجلس الإغفاء بتصويت الأغلبية المطلقة من عدد أعضائه ويرفعه عن طريق الوزارة المعنية الي مجلس الوزراء .

وما يمكن أن يلاحظ علي هذا النص هو إنه جعل من مجلس الوزراء مخيئاً بين أن يصادق علي إقتراح الإغفاء ويصدر أمراً بذلك ، أو أن لا يأخذ بإقتراح المجلس ويبقي المدير العام المقترح إغفائه في منصبه ، الأمر الذي نراه نقصاً في التشريع ومنافياً لتثبيت اللامركزية في الإقليم . ونري في ذلك أن يتم تعديل المادة تلك بإعتماد أن يكون إقتراح المجلس بإعفاء المدراء العامين ملزماً للوزارة المعنية وللمجلس الوزراء ، ولكن بشرط أن يضمن للمعفي من منصبه ضمانات تكفل حقوقه القانونية والإعتبارية ، من خلال تحديد الأسباب القانونية التي يمكن أن تستند اليها جهتي الإقتراح لتقديم الطلب في ذلك الشأن وتقطع سبيل الأسباب الحزبية والشخصية الضيقة. وقد أحسن المشرع الفعل عندما لم يضيف فقرة يحدد فيها طريقة الطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية وتحديد مدة قصيرة أمام المتضرر من القرار بين الطعن في القرار أو سقوط حقه ، لأن وفقاً لقانون مجلس شوري الإقليم يحق للمعفي من منصبه أن يتظلم من قرار الإغفاء لدي مصدره وهو يكون مجلس الوزراء ، وعلي المجلس البت في التظلم خلال مدة 15 يوم وفي حال رفض التظلم أو عدم الرد عليه يجيز له مباشرة الطعن القضائي فيه خلال مدة 30 يوم من تاريخ رفض التظلم أو انتهاء مدة 15 يوم . وقد يشار تسالين مهمين ، الأول : هل رقابة المجلس علي المدراء العامين في المحافظة مرتبط بأولئك الذين عينوا في المنصب وفق الأكيدة سالفة الذكر ، أم غير مرتبط بذلك ويمكن للمجلس أن يبسط رقيبته حتي علي الذين لم يتم تعيينهم وفقاً لتلك الأكيدة علماً إن هناك مدراء عاميين ظلوا في مناصبهم ويمارسون أعمالهم وهم معينون مركزياً ؟ والثاني : ماذا بشأن المدراء العامين في إدارتي (طرميان ورائتين) هل يعاملون نفس معاملة نظرائهم في مركز المحافظة ؟ ، وكيف يبسط المجلس رقيبته علي هؤلاء؟ وكيف يعينون في مناصبهم هل عن طريق المجلس أم بصورة مركزية من قبل مجلس الوزراء ؟

- ينظر: المادة (6 / 2) من النظام الداخلي لمجلس محافظة السليمانية لسنة 2014 .

- المادة 6/12/2 من القانون رقم 3 لسنة 2009 .

- المادة 6/12/3 من القانون رقم 3 لسنة 2009 .

- ومع ذلك نري إن هناك خرق واضح لتلك الأكيدات عندما تم تغيير مجموعة من المدراء العامين في المحافظات وفق حصص إنتخابية حزبية بصورة تم إقتراح مرشح واحد من قبل المحافظ بدلاً من خمسة ، وصادق المجلس علي نفس المرشح بدلاً من المصادقة علي ترشيح ثلاثة منهم ، وتم إصدار أمر التعيين لذات الشخص من قبل مجلس الوزراء في الإقليم . ينظر علي سبيل المثال قرار مجلس محافظة السليمانية رقم 5 لسنة 2015 بتاريخ 30/3/2015 والمتضمن المصادقة علي ترشيح 22 شخص ل 22 منصب إداري في المحافظة ، وقرار رقم 6 لسنة 2015 بتاريخ 30/3/2015 والمتضمن المصادقة علي 10 مرشحين لملي 10 مناصب إدارية عليا في المحافظة . ينظر : المنشور الرسمي الأول لمجلس محافظة السليمانية ، المرجع السابق ، ص 100 الي 102 .

ما يتعلق بالسؤال الأول فإننا نرى أنه لا مانع من أن يستمر المدير العام المعين قبل نفاذ وتطبيق قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 في عمله لأنه اكتسب هذا المنصب وفق الآليات المعتمدة قانوناً، ولا يحتاج أن يكتسب رأي المجلس، كما أنه سبق وإن صدر قرار من قبل مجلس الوزراء بتعيينه وإكتسب حقاً بموجباً ولا يمكن أن يصدر قرارين لنفس الشخص ويعين في نفس المنصب. أما إذا ما أريد تغيير أي منصب مدير عام في المحافظة بعد نفاذ القانون المذكور يستلزم مراعاة الآليات المحددة فيه لنيل تلك المنصب مثلما سبقنا بالإشارة إليها.

ومع ذلك لا يوجد أي محذور في أن يمارس المجلس رقيبته على أعمال هؤلاء المدراء العاملين من خلال استدعائهم للمناقشة والاستجواب فيما يتعلق بالأمور المتعلقة بكيفية سير نشاط المرفق الذي يرأسونه في المحافظة، وفي حال ثبوت مخالفته وسوء استخدامه لمنصبه الوظيفي أو التقصير المتعمد في أداء واجباته عندئذ يمكن للمجلس أو التصاب المطلوب من الأعضاء تقديم طلب بإعاقته من المنصب الذي يشغله تطبيقاً لذلك فقد احتوى القانون على صلاحية مجلس المحافظة في الاقتراح بإعفاء المدراء العاملين في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب مقدم من قبل المحافظ، أو طلب مقدم من خمسة عشرة عضواً من بين أعضاء المجلس ورفعته إلى مجلس الوزراء عن طريق الوزارات المعنية ولمجلس الوزراء الحق في إعاقته على قرار حقه في تعيينه في المنصب وفقاً للآليات المرسومة قانوناً. أما ما يتعلق بالسؤال الثاني فإنه وفق إفتاء لمجلس شوري الدولة لا يوجد مانع قانوني من إستحداث المديرية العامة للرعاية والتنمية الاجتماعية في إدارة طرميان مستنداً إلى قرار مجلس الوزراء المتعلق بإستحداث إدارة طرميان وإعتبارها كأي محافظة أخرى في الإقليم من حيث التشكيلات الإدارية. فبرغم ما ذهبنا إليه سالفاً بأن الإدارات المستقلة في الإقليم تقتصر على سند قانوني ويستوجب على المشرع معالجة هذا الخلل الإداري البين وبطبيعة الحال هذا القول يسري على أي تشكيل إداري بمستوي المحافظة في الإدارات تلك، فإننا لا نرى ما يمنع قانوناً في أن تمارس مجالس المحافظات رقيبته على أعمال ونشاطات المدراء العاملين في الإدارات المستقلة بنفس الآلية والإجراءات التي يمكن لها أن تبسط رقيبته على المدراء العاملين في مركز المحافظات لاسيما أن القانون لم يحدد صراحة نطاق مفردة «المدراء العامون» هل يشمل فقط الذين يتواجدون في مركز في المحافظة أم يشمل كل من صدق عليه عنوان وظيفي مدير عام في إطار الحدود الإدارية للمحافظة.

ثالثاً : القائمون ومدراء النواحي :

القانون عندما حدد رؤساء الوحدات الإدارية حصره في المحافظ، القائمقام، و مدير الناحية. فقد تطرقنا إلى المحافظ فيما سبق من الدراسة، لذا نتناول كل من القائمقام ومدير الناحية من حيث جواز أن يقيم مجلس المحافظة رقيبته على أعمالهما وأشخاصهما من عدمه ؟ وخاصة إذا ما علمنا إن المنصبين تمثلان من قبل مجلسي القضاء والناحية وليس من قبل مجلس المحافظة. وكذلك يتم إقالة القائمقام من قبل مجلس القضاء، ومدير الناحية من قبل مجلس الناحية بأغلبية خاصة تتمثل بثلثي الأصوات مستنداً إلى نفس الأسباب الواردة في القانون والتي أشرنا إليها عند الحديث عن إقالة رئيس مجلس المحافظة أو نائبه. ومع هذا فالقانون قد أفرد نصاً يجيز لمجلس المحافظة المعنية أن تقوم بإقالة عضو المجالس المحلية (مجلس القضاء ومجلس الناحية) ورؤساء الوحدات الإدارية (القائمقام ومدير الناحية) بأغلبية ثلثي عدد أعضائه مستنداً إلى الأسباب الواردة في القانون.

- ينظر : المادة السادسة الفقرة (ثاني عشر/3) من قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009.

- ينظر : الفتوي الصادر من الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم رقم 30 بتاريخ 7/8/2012 المنشور في منشور العبادي القانونية في قرارات وقضايا مجلس شوري إقليم كوردستان-العراق لعام 2012، المراجع السابق، ص 78-79.

- حيث جاء في القانون رقم 3 فيما يتعلق بكيفية انتخاب كل من القائمقام ومدير الناحية في إطار بحث إختصاصات كل من مجلس القضاء بالنسبة للقائمقام ومجلس الناحية بالنسبة لمدير الناحية : (المادة 9 / ثالثاً: انتخاب القائمقام من بين أعضاء مجلس القضاء و بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التناقص بين الحاصلين على أعلى الأصوات و يعد فائزاً من يحصل على أكثرية الأصوات. والمادة 12 / ثالثاً: انتخاب مدير الناحية من بين أعضاء مجلس الناحية و بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه و إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التناقص بين الحاصلين على أعلى الأصوات، و يعد فائزاً من يحصل على أكثرية الأصوات.

- ينظر: المادة 9/ رابعاً والمادة 12 / رابعاً من قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009.

- حيث جاءت المادة 32 من القانون رقم 3 بالنص « يجوز إقالة عضو المجالس المحلية و رؤساء الوحدات الإدارية (القائمقام و مدير الناحية) من قبل مجلس المحافظة المعنية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه للأسباب الواردة في الفقرة (ثالثاً) من المادة السادسة من هذا القانون».

وفي نظرنا إن إيراد هذا النص الذي يبيح لمجلس المحافظة أن يقبل رؤساء الوحدات الإدارية داخل حدوده الإداري هو لأجل ضمان المصلحة العامة لمعوم المحافظة إذا ما أسىء لها رئيس من رؤساء الوحدات الإدارية وإمتنع المجلس المحلي المعني لأسباب سياسية أو حزبية أو إجتماعية من القيام بإقالته، مما قد يحدث نوعاً من التضارب والتضاد بين المجلسين وذلك يؤدي الي عرقلة العمل والتنسيق بينهما. ومع ذلك فإن المشرع لم يخصص فقرة إضافية للمادة يقر فيها حق المقال من رؤساء الوحدات الإدارية المحلية اللجوء الي المحكمة الإدارية للطعن في قرار الإقالة مثلما فعل في المواد السابقة، الأمر الذي قد يتبادر الي الأذهان بأنه لا يمكن لهذا أن يطعن قضائياً في قرار الإقالة ؟

إلا إننا نرى بأن المقال من رؤساء الوحدات الإدارية المحلية من منصبه يحق له اللجوء الي المحكمة الإدارية للطعن في قرار الإقالة بعد التظلم منه لدى مجلس المحافظة وفق أحكام قانون مجلس شوري الدولة المشار اليها فيما سبق من الدراسة . ومع ذلك فإن مجالس الأفضية والنواحي في الإقليم مثلما نظمها القانون لم تر النور ولم يتم انتخابها في الإقليم برغم من انتخاب مجالس المحافظات، وبالتالي عالج برلمان كوردستان هذا الأمر من خلال مصادقته علي قرار تحت رقم 4 لسنة 2015 والذي اعطى كل صلاحيات المجالس المحلية الي مجلس المحافظة المعنية ومن ضمنها تعيين واستجواب وإقالة كل من (القائم مقام ، ومدير الناحية) . وبذلك تملك مجالس المحافظات في الإقليم وبصفة أصلية ولكن مؤقتة اختصاص رقابي ازاء الأعمال التي يقوم بها كل من القائم مقام ومدير الناحية.

رابعاً : مدراء الدوائر الفرعية :

توجد في المحافظات دوائر ومديريات لاترقي مرتبتها الي مديريات عامة ترأسها اشخاص يكونون بمرتبة ادنى من مرتبة المدير العام ، سواء أكانوا بمرتبة معاون مدير عام أو رؤساء تنفيذيين ويرتبطون هؤلاء ادارياً بوزاراتهم التي تكون بطبيعة الحال متواجدة في العاصمة. وكذا يوجد مدراء الدوائر الفرعية في الوحدات الإدارية الأخرى كالأفضية والنواحي.

السؤال المطروح هنا هو هل يملك مجلس المحافظة في أن ييسطر رقابته علي هؤلاء المسؤولين الإداريين؟، وكذا هل يستطيع مسألتهم وإعاقبتهم من مناصبهم في حال ما ثبت له مخالفتهم الصريح للقانون وسوء ادارتهم للمراقب التي يتولون ادارتها؟

اسئلة لم يسعنا النصوص الصريحة لقانون المحافظات للإجابة عنها، فقد جاء القانون خالياً من الإشارة الي هذا الأمر، ولكن مع ذلك يمكن أن نستنبط من مفهوم بعض مواد وخاصة تلك المتعلقة بصلاحيات المجلس في احكام رقايته علي الأجهزة الإدارية المتواجدة داخل حدوده الإداري إمكانية المجلس بإقتراح إقالة أي مسؤول اداري محلي ثبتت مخالفته وتقصيره في المهام الموكولة اليه، الأمر الذي يمكن للمجلس أن يمارس هذا النوع من الرقابة علي الأعمال والأشخاص علي حد سواء ، وبالتالي متى ما تبين له سوء ادارة من قبل مسؤول اداري دون مستوى المدير العام من خلال رقايته علي أعماله أن يقوم بتوصية الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بالوزارة والذي يرتبط بها المسؤول الإداري في أن يتخذ اجراءات إدارية بحقه ومن ضمنها إعاقته من منصبه جراء التهم والقصور الموجه له. وبالفعل فقد مارس مجالس المحافظات في الإقليم رقايتها علي مسؤولين اداريين دون مرتبة مدير عام من خلال استجوابهم واحاطتهم بكل المخالفات والقصور الموجه اليهم، ونتيجة لعدم قناعة المجلس بإجاباتهم ودفاعاتهم تم اقتراح من خلال تصويت أغلبية الأعضاء موجه الي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بإعاقبتهم من مناصبهم وهذا برأينا يتفق مع الدور الرقابي لمجلس المحافظة، ويعزز دوره في الإشراف علي عمل الأجهزة الإدارية المتواجدة في حدوده الإداري المرسوم له. كما يقلل من التقاطع الذي قد يحصل بين مجلس المحافظة والوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة. ولاسيما ان الإعفاء من المنصب تختلف عن اتخاذ العقوبات الإنضباطية بحق الموظفين، لأن الإعفاء من المنصب ليس بالضرورة أن يستند الي توصية من لجنة تحقيقية مشكلة من قبل الرئيس الإداري،

- ينظر : الفقرات (الثانية ، و الثالثة) من القرار المشار اليه أعلاه .

- وذلك بسبب ان القرار 4 لسنة 2015 تضمن الفقرة (رابعاً) والتي جاءت فيها (ينفذ هذا القرار الي حين انتخاب الدورة اللاحقة لمجالس المحافظات والأفضية والنواحي بموجب قانون قانون انتخاب مجالس المحافظات والأفضية والنواحي في الإقليم رقم 4 لسنة 2009 المعدل).

- ينظر : قرار رقم 18 بتاريخ 30 / 6 / 2015 لمجلس محافظة السليمانية والمتضمن اقتراح لوزارة البلدية باعفاء رئيس بلدية .. من منصبه. منشور القرار في المنشور الرسمي للمحافظة ، المرجع السابق ، ص 114 . وقرار مجلس محافظة أربيل رقم 521 بتاريخ 26 / 7 / 2017 والمتضمن اقتراح سحب الثقة من مدير بلدية (د) ، وإقالة مدير شرطة (د) من مناصبيهما وإحالة الطلب الي وزارتي (البلدية والداخلية) « علماً ان اسم وزارة الداخلية لم ترد في الأمر وهذا نقص في الأمر من الضروري تداركه ».

الأمر الذي قد يقلل من احتمال حدوث تقاطع بين مجالس المحافظات والوزارات ولا تنافي ما تتمتع به السلطة الإدارية المركزية من حق الرقابة على المجالس والهيئات المحلية . ومع ذلك ندعو المشرع الكوردستاني أن يحدو حذوة المشرع العراقي عندما عرف الأخير أصحاب المناصب العليا في سياق تعريفه لمقررات قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، وقصد بها كل من (المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة) . ويجدر الإشارة هنا إلى أنه برغم أن هناك من ذهب إلى أن مجالس المحافظات في الإقليم تتمتع بجميع الوسائل (السؤال ، الاستجواب ، طرح موضوع عام للمناقشة ، سحب الثقة ، الإقالة .. الخ) الرقابية إزاء أحكام وممارسة رقابتها على الأجهزة الإدارية داخل المحافظة . إلا أننا نرى غير ذلك فالقانون أورد مجموعة محدودة من الوسائل مثل (اللجان الدائمة، اللجان المؤقتة، الاستجواب، الإقالة، الاقتراح بالإقالة، ..) كي تقوم مجالس المحافظات بواسطة أحكام رقابتها على الجهات الإدارية المحلية وأشخاصها، الأمر الذي نراه قصوراً تشريعياً من الضروري أن يعالجه المشرع الكوردستاني من خلال إتاحة الفرصة أمام تلك المجالس كي تضطلع بمهامها الرقابية بصورة ناجعة .

الخاتمة

بعد أن تناولنا بالدراسة الموضوع وفقاً للهيكلية المرسومة للبحث، بقي لنا أن نشير إلى أبرز ما توصلنا فيه من استنتاجات ، وبعد ذلك نعرض مآثرها ضرورياً من مقترحات وتوصيات تخدم العمل الرقابي لمجالس المحافظات في الإقليم :

أولاً : الاستنتاجات :

أن منحى المشرع الكوردستاني هو إتجاه الأسلوب الفرنسي فيما يتعلق بتحديد طريقة توزيع المهام الإداري بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، حيث لم يحدد قانون المحافظات المصالح التي تستطيع بموجبه المجالس المحلية في تلبيةها للجمهور حصراً، بل جاء بصورة عامة ليتيح المجال أمامها بأن تعمل لتحقيق جميع المصالح على المستوى المحلي عدا بعض المجالات الم معدودة التي منعت عنها واعتبرت مصالح ذات بعد وطني. اعتمد المشرع الكوردستاني طريقة الانتخاب كوسيلة لضمان استقلالية مجالس المحافظات في أدائها للمهام والإختصاصات الموكولة اليها على المستوى الإقليمي. جرت أول انتخابات محلية لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات في الإقليم وفقاً للأمر الإداري لسلطة الائتلاف رقم 71 ، وقامت السلطات في الإقليم بهذا الانتخاب دون وجود سند قانوني واضح بإجراء الانتخابات على اعتبار أن محافظات الإقليم الثلاث كانت مستتة من الأمر سالف الذكر. ومع ذلك فقد تم الرجوع عن هذه الخطوة نتيجة لصراع سياسي وقانوني وتم الإعتماد مجدداً على قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969.

تقوم مجالس المحافظات في الإقليم بمهامها الرقابية على صورتين : الصورة الأولى هي الرقابة الداخلية التي تمارسها المجالس على أشخاصها وأعمالها الذاتية وذلك عندما تقوم بمراقبة سير العمل داخل المجلس وخارجها بالنسبة إلى لجنتها وأعضائها . والصورة الثانية هي الرقابة الخارجية والتي بموجبها تمارس مجالس المحافظات رقابتها على الهيئات والأجهزة الإدارية التي تقوم بمهامها وإختصاصاتها في الإطار المحلي للمحافظة. وكذا على ذوي المناصب العليا فيه.

- حيث أن تمتع مجالس المحافظات بإختصاصات رقابية وإدارية ومالية في حدودها الإدارية لاتعني انعدام رقابة السلطة الإدارية المركزية على أعمالها. بل أن هناك أوجه ومجالات تمارس في سياقها السلطة الإدارية المركزية رقابتها على المجالس تلك في إطار ما يسمى بـ « الوصاية الإدارية » والتي تعد ضلعاً من اضلاع اللامركزية الإدارية ويدونها تخرج عن إطار اللامركزية الإدارية وتدخل في سياق اللامركزية السياسية . وقد تحدثنا عن الوصاية الإدارية فيما تقدم من الدراسة.

- ينظر: صالح توفيق حمه رشيد ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في إقليم كردستان – العراق ، المرجع السابق، ص122.

مارست مجالس المحافظات في الإقليم رقابتها علي مسؤولين إداريين دون مرتبة مدير عام من خلال استجوابهم واحاطتهم بكل المخالفات والقصور الموجه اليهم دون وجود سند قانوني واضح في مواد القانون، وقد عاملتهم نفس ماهو موضوع في القانون فيما يتعلق باقتراح اعضاء المدراء العاميين من مناصبهم. لانري مانعاً في أن يستمر المدير العام المعين قبل نفاذ وتطبيق قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 في عمله لأنه إكتسب هذا المنصب وفق الآليات المعتمدة قانوناً، ولايحتاج أن يكتسب رأي المجلس ، كما إنه سبق وإن صدر قرار من قبل مجلس الوزراء بتعيينه وإكتسب حقاً بموجبه ولايمكن أن يصدر قرارات لنفس الشخص ويعين في نفس المنصب المناقشة ، فالتعليم العالي تراه مرفقاً من المرافق الحيوية والمهمة والتي تخدم تطور وتنمية المحافظة أو الوحدات الإدارية الأخرى التي توجد فيها جامعات أو معاهد ، وأيضاً فإن مجالس المحافظات بإعتبارها مؤسسة منتخبة تزاوّل أعمالها لأجل النهوض بواقع المحافظة نحو التطور والتنمية والازدهار بدون أدنى شك تكييل يد المجلس بهذا القيد يخلق نوعاً من الإتمزال بين المؤسسات .

ثانياً : المقترحات :

نري ضرورة أن يقوم المشرع الكوردستاني بتعديل المادة 6/ثاني عشر/ثالثاً من قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 بإعتد أن يكون إقتراح المجلس بإعفاء المدراء العاميين ملزماً للوزارة المعنية و لمجلس الوزراء ، ولكن بشرط أن يضمن للمعفي من منصبه ضمانات تكفل حقوقه القانونية والإعتبارية ، من خلال تحديد الأسباب القانونية التي يمكن أن تستند اليها جهتي الإقتراح لتقديم الطلب في ذلك الشأن وتقطع سبيل الأسباب الشخصية والفئوية الضيقة.

ونري ضرورة تدخل المشرع الكوردستاني في أن يعامل مشرف الإدارات المسماة بالمستقلة معاملة المحافظات الوارد في قانون المحافظات في الإقليم، لكي تكتسب تلك الإدارات الصيغة القانونية، ومحدد أدنى يتم وضع معالجة قانونية يتيح لمجالس المحافظات أن تشرف علي أعمال تلك الإدارات وعلي هيئاتها المختلفة ، وأن تراقب أعمال مشرفيها وتستجوبهم كما لها الحق في استجواب المحافظ. كما نري من الضروري علي المشرع الكوردستاني حذف الجامعات والكليات والمعاهد كإستثناء علي الولاية الرقابية لمجالس المحافظات وخاصة الأقسام غير التدريسية منها. من المهم أن يقوم المشرع بإقرار حق مجلس المحافظة في أن يبسط رقابته علي المسؤولين الإداريين دون مستوي مدير عام صراحة في القانون، بصورة يستطيع معه المجلس مساءلتهم وطلب إعفائهم من مناصبهم اذا ماتيين له مخالفتهم وسوء ادارتهم . من الضروري أن يقر المشرع الكوردستاني حق مجالس المحافظات في أن تقوم بالرقابة علي فروع الوزارات والأجهزة التنفيذية الاتحادية الموجودة داخل حدود المحافظة ، وخاصة تلك التي تمارس وظائف وتقدم خدمات تهم جموع القاطنين في المحافظة ، أو حتي تلك التي تمارس نشاطاً لاختصاص سكان المحافظة الأصليين، مثل الهيئات التي تقوم بتقديم المعونات للنازحين . وذلك إحقاقاً للمشروعية في أعمالها وتنسيقاً مع الخطط والبرامج الموضوعية من قبل مجلس المحافظة ندعو المشرع الكوردستاني القيام بتعديل القانون بما يضمن منح وسائل رقابية فعالة لمجالس المحافظات لتمكينها من الإضطلاع بمهامها الرقابية علي اكمل وجه، وكذلك ضرورة وضع آليات تنسيقية فعالة بينها وبين الجهات الرقابية الأخرى في الإقليم مثل (البرلمان، هيئة النزاهة، ديوان الرقابة المالية، جهاز الإدعاء العام..الخ).

قائمة المصادر

أولاً : الكتب :

جورج فيودل وبيار دلفوليه ، القانون الإداري، ترجمة: منصور القاضي، ج 2 ، ط1 ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، 2008.

د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا ، القضاء الإداري ، بدون طبعة ، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2006 .

د. احمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن ، دار النهضة العربية ، بيروت ، بدون سنة نشر.

ديكر القياتي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة ، سنة الطبع (بدون).

د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2006.

د. سعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري ، ط (بلا) ، دار النشر (بلا) ، 2007-2008 .

د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، 1974 .
د. علي محمد بدير ود. عصام عبدالوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، جامعة بغداد ، 1993 .

د. ماجد راجب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2006 .
د. محمد علي الخلايلة الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009 .

د. محمود عاطف البناء ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر ، القاهرة ، 1984 .
د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، ط1، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بيروت ، 2006 .
د. هاني علي الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية ، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004 .
صداق دحام طوكان الحسن ، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق ، ط1، بدون دار للنشر ، 2009 .
طاهر محمد مايح الجنابي ، اللامركزية الإدارية سلاح ذو حدين ، دار السنهوري ، بيروت ، 2017 .

ثانياً : الرسائل والأطاريح :

صالح توفيق حمه رشيد ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في إقليم كردستان – العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الي مجلس كلية القانون والسياسة ، غير منشور ، 2017 .

ثالثاً : المنشورات :

منشورات مجلس شوري إقليم كردستان-العراق ، أربيل ، 2012 .
المنشور الرسمي لمجلس محافظة السليمانية رقم (1) حزيران / 2015
الحكم الصادر من الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم العدد 2 / 2017 بتاريخ 8/2 / 2017 . (غير منشور)

رابعاً : القوانين والقرارات :

قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي لإقليم كردستان رقم 4 لسنة 2009 .
قانون محافظات إقليم كردستان رقم 3 لسنة 2009 .
قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 .
قانون مجلس شوري الإقليم رقم 14 لسنة 2008
محضر بقرار من قبل رئاسة مجلس الوزراء الإقليم بعدد 249 وبتاريخ 4 / 2 / 2008
قانون المحافظات العراقي رقم 159 لسنة 1969 الملغاة .
مرسوم إقليمي صادر عن رئاسة الإقليم بعدد 57 بتاريخ 5 / 3 / 2012 .
الأمر الإداري لسلطة الإنتلاف المؤقتة رقم 71 في سنة 2004 .