



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ميسان

كلية القانون

اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة

رسالة تقدم بها الطالب

نجم عبد حمود البخاتي

إلى مجلس كلية القانون – جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

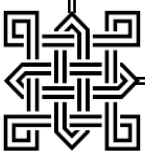
إشراف

د. رحيم حسين موسى

استاذ القانون العام

٢٠١٨م

١٤٢٩هـ



Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
Missan University
College of Law



The governor's objections on provincial council decisions

A thesis prepared by

Najm Abd hammood

To the council of law college
Which is part of the requirements to get the master degree in
public law

Supervised by
Dr. Raheem Hussein Musa
Professor of Public Law

2018 AD

1429 AH

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقِفُوهُمْ إِنَّهُمْ مَسْئُورُونَ

الْعَظِيمِ

سورة الصافات - الآية (٢٤)

اهداء

**عر فانا مني لمن افضالهم غمرتني
وتقديرًا لجهودهم ودعمهم المتواصل
أهدي ثمرة جهدي المتواضع**

الى

روح والدي...والدتي...

اخواني واخوانتي...

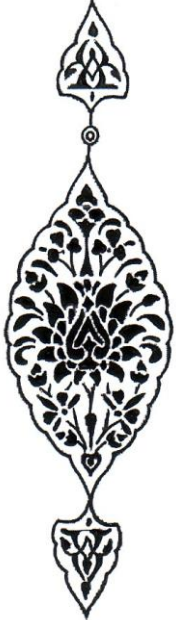
زوجتي واولادي...

اصدقائي الاعزاء...

وكل من ساهم في انجاز هذه الرسالة

ولو بشطر كلمة

الباحث



شكر وتقدير

لا يسعني وأنا أنهي إعداد هذه الرسالة وتقديمها للمناقشة ، إلا أن أشكر الله تعالى أولاً على تيسيره لكل عسير وطمعاً بالمزيد طبقاً لقوله تعالى ﴿لَنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ﴾ .

وأقدم بجزيل الشكر وفائق الثناء الى أستاذي الفاضل (د . رحيم حسين موسى) الذي تفضل بقبول الاشراف على هذه الرسالة ، فعلى هدي توجيهاته بدأت ، وبفضل ارشاداته ونصائحه وأخلاقه العالية واصلت ، فأسال الله تعالى أن يجعل ذلك في ميزان حسناته ويجزيه عني خير الجزاء .

وأسجل شكري وامتناني لجميع اساتذتي في كلية القانون وأخص منهم بالذكر أساتذة قسم القانون العام لما بذلوه من جهود مخلصه وأفادونا جميعاً بخبرتهم العلمية .

كما أسجل شكري الجزيل وامتناني للعاملين في مكتبة كلية القانون - جامعة ميسان ، ومكبات الجامعات والمعاهد العراقية الأخرى لما قدموه لي من مساعدة فجزاهم الله خير الجزاء . وأخيراً أشكر أصدقائي وزملائي الأعزاء في الدراسة والعاملين في ديوان محافظة ميسان على مشاعرهم النبيلة وتشجيعهم ودعمهم المتواصل لي .

الباحث

المقدمة

اولاً : توطئة :-

يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق وفقاً لنص المادة (١١٦) من دستور ٢٠٠٥ النافذ من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية، وتمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، كما ويعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ينتخب من قبل مجلس المحافظة، وبالنظر لتعدد الصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ للمحافظات، ولغرض تنظيم تلك الصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة القائم على أساس النظام الاتحادي والنظام اللامركزي جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي ألغى جميع المجالس المحلية التي كانت قائمة قبل نفاذه.

ولما كان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ قد عكس خصائص النظام البرلماني الذي جاء به الدستور العراقي على الحكومات المحلية وبالقدر الذي يتلائم ومستوى تلك الحكومات في المحافظات غير المنتظمة في اقليم، اضحت العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ محكومة بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يقوم على اساس تأثير متبادل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على المستوى المحلي بشكل يسمح لاحدهما أن تراقب الاخرى وتمنعها من اساءة استعمال القدر المتاح لها من السلطة.

وبذلك يعد اعتراض المحافظ اداة رقابية استثناء من مبدأ الفصل بين السلطات للقضاء على الانحرافات في عمل مجلس المحافظة للحيلولة دون الاساءة في استعمال سلطته في اتخاذ القرارات وسن التشريعات المحلية، الامر الذي يجعل اعتراض المحافظ احد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث يعد اداة بيد المحافظ في مواجهة مجلس المحافظة.

ثانياً : أهمية البحث

تحتل دراسة موضوع اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة أهمية بالغة في واقع التنظيم القانوني، فتجربة اللامركزية الإقليمية الإدارية تجربة حديثة العهد في العراق، وتطورها يحتاج الى مدة من الزمن قد تطول وقد تقصر، تبعاً لتطور التجربة ذاتها، والظروف المحيطة بها.

كما تظهر أهمية الموضوع في استجلاء الغموض الذي يعتري النصوص المنظمة لاعتراض المحافظ وبيان مواطن النقص والقصور، لأجل الخروج بمجموعة من الاستنتاجات والمقترحات التي تساعد في رفق السلطة التشريعية والحكومات المحلية بما يسهم بسد النقص والقصور الذي يكتنف ممارسة هذا الحق من قبل المحافظ.

ومن هنا تكمن أهمية دراسة الموضوع من الناحية العلمية والعملية، فمن الناحية العلمية دراستنا تقوم على تحليل احكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لتقييم القانون ورأب الصدع الحاصل فيه هذا من ناحية، وما يزيد من أهمية الدراسة ندرة الدراسات القانونية التي تناولت دراسة هذا الموضوع المهم، من ناحية أخرى.

أما من الناحية العملية، فأهمية الموضوع تنصب مباشرة على ما ينبغي أن يكون عليه اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة في الواقع العملي إذا علمنا أنه يترتب عليه نتائج مهمة تكمن بالغاء قرار مجلس المحافظة أو تعديله.

ثالثاً : اشكالية البحث

ان البحث في موضوع اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة يثير عدة اشكاليات منها ما يتعلق بالنصوص التشريعية المنظمة لممارسة هذا الحق، ومنها مايتعلق بالواقع العملي وانعكاس النصوص القانونية المنظمة للاعتراض من الناحية العملية، ومنها مايتعلق بأيجاد التوازن بين طرفي الحكومة المحلية(مجلس المحافظة والمحافظ).

ويمكن ابراز اشكاليات البحث من خلال الاسئلة الآتية :

- هل تكفي النصوص القانونية المنظمة لممارسة حق الاعتراض، وما هي جوانب النقص والغموض التي اكتتفت تنظيمه، وهل كان المشرع موفقاً في تنظيمه لهذا الحق؟

- ماهي التطبيقات العملية التي أفرزها استعمال هذا الحق ؟ وماهي المعوقات التي تعترض ممارسته من قبل المحافظ، وماهي المؤشرات التي أفرزها الواقع التطبيقي بشأن الجوانب الاجرائية لمباشرته من حيث المدد القانونية والجانب الاداري والقضائي؟
- هل اوجد اعتراض المحافظ التوازن المنشود بين طرفي الحكومة المحلية ؟

رابعاً : منهجية البحث

سنتبع في بحثنا لموضوع اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة منهج الدراسة الوصفية التحليلية من خلال استعراض النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لممارسة هذا الحق واستقراء احكامها وتحليلها، مسترشدين بأراء فقهاء القانون والتطبيقات العملية وأحكام القضاء، ونأمل أن يحقق الوصول الى نظام قانوني متكامل يسدّ النواقص التشريعية، ويكمل النواحي القانونية التي تحيط بممارسة المحافظ لحقه في الاعتراض.

خامساً : نطاق البحث

سيتركز البحث في دراستنا هذه على أحكام وإجراءات اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة والآثار المترتبة عليه، في ضوء احكام المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وحيث أن المشرع العراقي لم يفرق من حيث الاحكام بين اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وبين اعتراضه على قرارات المجلس المحلي (مجلس القضاء، مجلس الناحية) ولم يضع احكاماً خاصة لكلٍ منهما، ولكون المحافظ غير مسؤول عن تنفيذ قرارات تلك المجالس، ولندرة التطبيقات العملية لمثل هذا الاعتراض، فسوف نستبعد من نطاق البحث موضوع اعتراض المحافظ على قرارات المجلس المحلي تجنباً للتكرار.

سادساً : خطة البحث

لأجل الاحاطة بجوانب موضوع الدراسة ارتأينا تقسيم البحث الى فصلين يسبقهما مبحث تمهيدي نتناول فيه علاقة المحافظ بمجلس المحافظة، هذا وسيتضمن الفصل الاول بيان مفهوم اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة ونطاقه، حيث تم تقسيمه على مبحثين، تناولنا في المبحث الاول مفهوم اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وخصصنا المبحث الثاني لنطاق اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، أما الفصل الثاني فسيخصص لمبحث أحكام

اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وتم تقسيم الفصل على مبحثين، عقدنا الاول لشروط اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وعرجنا في المبحث الثاني على آثار اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وسننهي البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي ستمخض عنها الدراسة.

المبحث التمهيدي

علاقة المحافظ بمجلس المحافظة

يحتل المحافظ مركزاً بارزاً ومهماً في الحكومة المحلية، وقد تعاضم هذا الدور بعد عام ٢٠٠٣ نتيجة التغيرات الجوهرية التي حدثت على مستوى نظام الحكم، والإطار الدستوري والقانوني المتعلق بمركز المحافظ، وتبلورت هذه الأهمية بصور الأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ من سلطة الائتلاف المؤقت والذي منح الحكومات المحلية قدراً من الاستقلال لم يسبق لها أن تمتعت به على مر تاريخ الإدارات المحلية في العراق^(١)، وتكّلت هذا الاستقلال بصور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٢) حيث عدّ هذا القانون المحافظ أعلى موظف تنفيذي في المحافظة، يمارس دور الرقابة والإشراف على الدوائر المختلفة التي تقع ضمن حدود المحافظة إلا ما استثنى منها بنص صريح^(٣).

وسنقسم الدراسة في المبحث التمهيدي على مطلبين نتناول في أولهما تعريف المحافظ وكيفية اختياره، ونخصص ثانيهما لمدى مسؤولية المحافظ عن تنفيذ قرارات مجلس المحافظة.

المطلب الاول

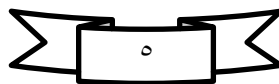
تعريف المحافظ وكيفية اختياره

تباينت تسمية المحافظ ومهام وظيفته باختلاف المراحل الزمنية والأنظمة السياسية التي تعاقبت على حكم العراق، كما اتسم منصب المحافظ بصفة سياسية واضحة على المستويين المركزي والمحلي، فضلاً عما يتمتع به من سمة إدارية، وسنحاول في هذا المطلب الوقوف على تعريف

١. د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق دراسة تشريعية مقارنة، ط ١، مكتب الغفران للخدمات الطباعة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢.

٢. منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٠٧٠) في ٣١/٣/٢٠٠٨.

٣. انظر المادة (٣١/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.



المحافظ وكيفية اختياره من خلال تقسيمه الى فرعين، نتناول في الاول تعريف المحافظ، ونبحث في الثاني كيفية اختياره.

الفرع الاول

تعريف المحافظ

بغية الوقوف على تعريف المحافظ لابد من التطرق الى تعريفه لغةً، ثم التطرق الى تعريفه اصطلاحاً وذلك على النحو الآتي:

أولاً : تعريف المحافظ لغةً

يرجع أصل كلمة محافظ الى الفعل حَفِظَ، والحَفِيز من صفات الباري عزَّ وجلَّ الذي حفظ السماوات والأرض بقدرته قال تعالى ﴿ فَالله خير حافظاً وهو ارحم الراحمين ﴾^(١)، والاحتفاظ هو خصوص الحِفْظ فيقال احتفظتُ بالشئ لنفسي و يقال : استحضتُ فلاناً ما لا ابي سألته ان يحفظه لك واستحفظته سراً واستحفظه اياه :استرعاه، والتحفظ هو قلة العفلة في الأمور والكلام والتيقظ من السقطة كأنه حذر من السقوط، والمُحافظ على العهد هو الذي يحفظ العهد ولا يخونه، ويقال حفظت الشئ حفظاً أي حرصته بمعنى استظهرته، وقد تأتي المحافظة بمعنى المراقبة، وكلمة محافظ اسم فاعل مشتقة من حافظ على العهد، وقد تأتي للتمسك بالتقاليد والعادات ومبادئ النظام الاجتماعي الموروثة من الخلف ويكون بعيداً عن كل تجديد، كما يراد بالمحافظ الشخص الذي يدير شؤون مؤسسة أو بلد كبير وتسمى المحافظة^(٢)، والحافظ :حُفَاطٌ وحَفَظُهُ وحافظون هو الموكل بالشئ فيقال

١. الآية (٦٤)،سورة يوسف.

٢ .جمال الدين ابي الفضل محمد ابن منظور، لسان العرب، حققه احمد عامر احمد، ج٧، ط١، دار الكتب العلمية بيروت، ٢٠٠٣، ص٤٩٨- ٤٩٩. محمد بن محمد بن عبد الرزاق المرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، ج١، الكويت، بدون سنة نشر، ص٨٧ . بطرس البستاني، محيط المحيط، قاموس مطول للغة العربية، مكتبة لبناني، بيروت، ١٩٨٣، ص٥١٢ .

رجل حافِظُ العين أي لا يغلبه النوم^(١)، ويقال أنه ل ذو حَفاظ وذو مُحافَظة، والمُحافَظة والحَفاظ : الذب عن المحارم والمنع لها عند الحروب.^(٢)

وقد ورد أن كلمة الحفظ تعني نقيض النسيان ويأتي بمعنى قلة الغفلة والتعاهد، وإذا قلنا الحَفيظ فهو الموكل بالشَّيء من أجل حَفْظه، فنقول فلان حافِظاً عليكم بمعنى حفيظاً، والمحافظة أو الحَفيظ تأتي بمعنى الاستمرار والمواظبة على الأمر^(٣).

ومما تقدم يمكننا تعريف المحافظ لغة بأنه اسم فاعل مشتق من (حافظ على)، ويراد به الشخص الذي يوكل الية ادارة شؤون محافظة ما ويحافظ على مصالحها.

ثانيا :التعريف الاصطلاحي للمحافظ

اختلفت تسمية المحافظ حسب المراحل الزمنية لتطور الانظمة السياسية التي مر بها العراق، ففي حقبة الدولة العثمانية كان يسمى (السنجق) ثم أتت بعد ذلك تسمية المتصرف، وأطلقت تسمية المحافظ لأول مرة في قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى^(٤).

هذا ولم تورد القوانين ذات العلاقة بتنظيم مركز المحافظ أي تعريف له، ولكنها أشارت الى مهامه الاساسية^(٥)، حيث نص قانون ادارة الأولوية الملغى رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥^(٦) بأن المتصرف هو (رئيس اللواء المسؤول عن ادارته)^(٧)، بينما اشار قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى^(٨)، الى أن المحافظ هو (الموظف التنفيذي الاعلى في المحافظة وعليه تنفيذ القوانين والأنظمة

-
١. لويس معلوف، المنجد في اللغة، الطبعة الرابعة، منشورات ذوي القربى، بدون مكان طبع، ١٤٢٩هـ، ص ١٤٣.
 ٢. محمد مرتضى الحسيني، تاج العروس من جواهر القاموس، مجلد ١٠، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٣، ص ٢٤٢.
 ٣. ابن منظور محمد بن احمد الازهري، تهذيب اللغة، المجلد الرابع، ط١، دار احياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠١، ص ٢٦٥.
 ٤. د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٤.
 ٥. في فرنسا بين مرسوم (٢٩) شباط ١٩٨٨ بأن المحافظ هو (ممثل الدولة في المحافظة...وهو وديع سلطة الدولة في المحافظة وهو كمفوض للحكومة الممثل المباشر للوزير ولكل وزارة)، د.سامي حسن نجم، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٤٢٤. د.ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، دار ابن الاثير، الموصل، ٢٠٠٩، ص ٢٠٠.
 ٦. منشور في الوقائع العراقية العدد (٢٢٧٩) في ٧/٥/١٩٤٥.
 ٧. المادة الثانية من قانون إدارة الاولوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ الملغى.
 ٨. منشور في الوقائع العراقية العدد (١٧٨٩) في ١٣/١٠/١٩٦٩.

والأوامر والتعليمات الصادرة من الوزراء^(١)، كما بيّن الامر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة بأن (المحافظ هو المسؤول المدني الاعلى في المحافظة وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة، يكون دور المحافظ كمنسق وموجه ومراقب للنشاطات عن تنفيذ قرارات مجلس المحافظة)^(٢).

اما قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، فقد نص على أنه (يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية)^(٣)، كما نص القانون المذكور بأن (يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه)^(٤)، ونص ايضاً بأن المحافظ اعلى موظف تنفيذي في وحدته الادارية^(٥).

أما الفقه فهو الآخر لم يتصد لتعريف المحافظ وإنما تناول أوصاف عامة تشير الى مهامه الاساسية، فقد عرّفه جانب من الفقه الاداري بأنه ممثل السلطة التنفيذية في المحافظة الذي يشرف على المرافق العامة القومية فيها، ويشرف ايضاً على جميع فروع الوزارات عدا السلطة التشريعية والقضائية^(٦)، وهناك من عرّف المحافظ بأنه المسؤول أمام رئيس مجلس الوزراء عن تنفيذ الاختصاصات الممنوحة له بموجب القانون، والذي يُعيّن دون شروط خاصة مثل المؤهل العلمي أو كونه من ابناء المحافظة ذاتها^(٧)، كما عده آخرون الرجل الاداري الأول في المحافظة وممثل الحكومة فيها، ومسؤول عن حفظ النظام بعناصره المختلفة، ويتولى الاشراف على دوائر الدولة

^١ المادة الثانية من قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

^٢ القسم ١/٣ من الامر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى الصادر من سلطة الائتلاف المؤقت.

^٣ المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^٤ المادة (٢٦/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^٥ المادة (٢٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^٦ د. مصطفى ابو زيد فهمي، الوسيط في القانون الاداري، ط١، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ١٦١.

^٧ محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد، اساسيات الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية

ومؤسساتها الموجودة داخل المحافظة، والإشراف على الخدمات المحلية التي تقدم للمواطنين وينظر في شكاواهم ويبت فيها^(١).

ويعد المحافظ ممثل السلطة التنفيذية في المحافظة يلتزم بتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات وما يصدر اليه من الأوامر المركزية بغية المحافظة على الأمن والنظام العام وتحقيق أهداف عدة تشمل نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ويمتلك حق الموافقة على توصيات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو رفضها والامتناع عن تنفيذها^(٢).

أما بالنسبة للقضاء، فلم تتصدى احكامه لتعريف المحافظ بقدر ما تعرضت الى اعطاء وصف عام لمركزه القانوني واختصاصاته، فقد جاء بقرار لمجلس الدولة أن (المحافظ هو المخول باتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية للموظفين العاملين في المحافظة)^(٣)، ووصفته المحكمة الاتحادية العليا بأنه (جزء من السلطة التنفيذية.....كون المحافظ هو الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية....)^(٤).

ويتضح لنا من خلال النصوص التي جاء بها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، أن الاخير قد أسبغ على المحافظ مجموعة من الصفات، فهو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، يتم اختياره عن طريق الانتخاب، ويُعد بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية، وسنتولى تحليل تلك الصفات (الخصائص) على النحو الآتي :

١- ان تعريف المحافظ الذي جاء به المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ قد استقاه من احكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٥)، والذي نص في

١. د.محمد علي الخلايلة، الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية

مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص٣٦.

٢. د.محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص١٥١. د.خالد عبد العزيز عريم، القانون الاداري الليبي والمقارن، بلا مكان طبع، القاهرة، ١٩٩٤، ص٣٨٢.

٣. انظر قرار مجلس الدولة (٢٠١٠/١١) في ٢٧/١/٢٠١٠. انظر كذلك قرار مجلس شورى الدولة ٢٠٠٨/١ في ٤/١/٢٠٠٨، وردا في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وزارة العدل مجلس الدولة، بغداد، ٢٠١٠، ص١١٠، ص٤١.

٤. انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ٢٦/١/٢٠١٦ منشور على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ١١/٣/٢٠١٧.

٥. منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٠١٢) في ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

المادة (١٢٢/ثالثاً) منه على أنه (يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة...).

٢- لكي يكون الشخص موظفاً عاماً يجب أن يتصف عمله الوظيفي بالديمومة، وأن يكون هذا العمل في اطار أحد المرافق العامة، وأن يكون معيناً بصورة قانونية على وفق الشروط المعلنة للتعيين من قبل السلطة المختصة بذلك^(١). ولو طبقنا هذا على المحافظ لغرض تكييف مركزه الوظيفي لواجهنا صعوبة كبيرة، كون عمل المحافظ محدد بفترة الدورة الانتخابية، ومن ثم لا يتصف مركزه بالديمومة، كذلك فإن ما يتقاضاه من مبالغ مالية يُعدّ مكافأة وليس راتباً^(٢)، وبالتالي يمكننا القول بأن المحافظ مكلف بخدمة عامة لعدم انطباق وصف الموظف العام عليه، ومهام المكلف بخدمة عامة محددة قانوناً بحدّ زمنية محددة وبانتهائها ينتهي تكليفه بالمهمة الملقاة عليه، وبفترض ان المكلف بخدمة عامة لا يتقاضى راتباً تقاعدياً، بل لا يتقاضى المكلف بخدمة عامة راتباً من موازنة الدولة، وإنما يتقاضى مكافأة شهرية، ومما يؤيد كون المحافظ مكلفاً بخدمة عامة هو نص المادة (٢/١٩) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل^(٣)، والتي عرفت المكلف بخدمة عامة هو كل من انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية وأوردت بعض الامثلة واتبعت ذلك بكل من يقوم بخدمة بأجر او بدون أجر^(٤).
وعليه فإن المحافظ يدخل في تعريف المادة اعلاه ويمكن عده مكلفاً بخدمة عامة^(٥).

١. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ٤٥.

٢. المادة (١٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. منشور في الوقائع العراقية العدد (١٧٧٨) في ١٥/١٢/١٩٦٩.

٤. وجاء تعريف المكلف بخدمة عامة في المادة (٢/١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل بأنه (كل موظف او مستخدم او عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رؤس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين والمصنفين والحراس القضائيين وأعضاء مجالس ادارة ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة او احدى دوائرها الرسمية او شبه الرسمية في مالها بنصيب بأي صفة كانت، وعلى العموم كل من يقوم بخدمة بأجر او بغير اجر).

٥. د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٣٦.

وهكذا ابتدع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ إحصائياً لا تتسجم مع القواعد العامة المنظمة لمركز الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة، فقد نص على استحقاق المحافظ وأعضاء المجالس عموماً راتباً تقاعدياً، ولكنه من ناحية أخرى عدّ تلك المبالغ التي تعطى لأعضاء مجلس المحافظة بأنها مكافأة نقدية، ولم يعالج حالة التعارض التي قد تحدث عن جمع العضو أو المحافظ بين مكافأته الشهرية بالمعنى المتقدم وبين راتبه من دائرته قبل الترشح إن كان موظفاً^(١).

بالإضافة لذلك لم يرد نص صريح في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ يخضع فيه المحافظ إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١^(٢)، باعتباره مكلفاً بخدمة عامة، وقد يرتكب بعض الأخطاء التي تقع تحت طائلة المخالفات و الأخطاء الوظيفية، التي تنهض بها مسؤوليته.

٣- أما بخصوص الدرجة التي يشغلها المحافظ، فقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أن المحافظ يشغل درجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة المدنية وله صلاحيات الوزير المختص بالنسبة لاتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة، وبالتالي يعد من ذوي الدرجات الخاصة^(٣)، حيث ان درجة وكيل وزير تعد من وظائف الدرجات الخاصة^(٤) استناداً الى الجدول المرفق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨^(٥)، وصاحب الدرجة الخاصة هو من يتولى رئاسة دائرة غير مرتبطة بوزارة او من يتولى ادارة اي تشكيل او مكون تابع لأحدى الوزارات، او موظف بدرجة مدير عام، او مسؤول عن احدى

١. وبهذا الصدد تشير إلى مضمون فتوى مجلس الدولة المرقمة (٢٠٠٨/٢) في ١٤-١-٢٠٠٨ (إن تحديد المركز القانوني للمحافظ أو القائم مقام أو مدير الناحية سواء كان موظفاً قبل انتخابه أو من غير الموظفين يتطلب تدخلاً تشريعياً لتحديد مركزهم وحقوقهم التقاعدية)، ورد في قرارات وفتاوى مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وزارة العدل مجلس شورى الدولة، ص ٤١ .

٢. منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٣٥٦) في ٣/٦/١٩٩١.

٣. تطرق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لمصطلح الدرجات الخاصة دون ان يعرفها واكتفى النص الدستوري بذكر فئة محددة منهم مثل رئيس الادعاء العام وأعضاء محكمة التمييز، ورؤساء الأجهزة الأمنية، والمحافظ، انظر المادة (٨٠/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤. انظر قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (٢٦٩/انضباط/تميز/٢٠١٣) في ٢٢/٧/٢٠١٣، ذكره القاضي لفئة

هامل العجيلي، قضاء المحكمة الادارية العليا، ط ١، مطبعة اوفسيت الكتاب، بغداد، ٢٠١٦، ص ٣١٥.

٥. منشور بالوقائع العراقية العدد (٤٠٧٤) في ١٢/٥/٢٠٠٨.

التشكيلات ويمارس اختصاصات رئيس الدائرة، ولا يقصد به عموم الموظفين المعيّنين بقرار صادر عن مجلس الوزراء^(١).

وهكذا يتضح لنا أنَّ المحافظ يشغل درجة خاصة حيث أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أن مركز المحافظ ينطبق عليـة وصف الموظف العام هذا من جهة، ونص القانون على كون المحافظ بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة المدنية وله صلاحيات الوزير المختص بالنسبة لاتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة^(٢)، ويعين بمرسوم جمهوري من جهة اخرى^(٣).

والمحافظ وإن كان بدرجة وكيل وزير ويستلم راتباً ومخصصات تعادل راتب وكيل الوزير ومخصصاته إلاَّ أنَّه لا يمارس الصلاحيات الممنوحة لوكيل الوزير^(٤).

والجدير بالذكر أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ منح المحافظة الشخصية المعنوية^(٥)، والمحافظ هو من يمثلها قانوناً امام القضاء ويحضر في جميع المحافل والندوات والمؤتمرات المتعلقة بالأدارة المحلية للمحافظة وشؤونها على مختلف الاصعدة ونعتقد ان هذا يدخل ضمن مهامه التنفيذية وتريعه على هرم الجهاز التنفيذي في المحافظة^(٦).

ويرى الباحث أن منصب المحافظ هو المركز القانوني الاعلى في المحافظة يمارس السلطات التنفيذية المخولة له قانوناً، ويعد مكلفاً بخدمة عامة على وفق ما بيناه اعلاه، ولكون ان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ وصف مركزه بأنه يشغل درجة تعادل درجة وكيل وزير بالتالي فإنه يبقى محتفظاً بحقوق الموظف العام، ويخضع لإحكام قانون الخدمة المدنية المعدل،

١. مالك منسي الحسني ومصدق عادل طالب النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق، دار الكتاب العربي، بغداد ٢٠١١، ص ٢٦، سارة خلف جاسم، المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٤، ص ٧.

٢. المادة (٣١/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. المادة (٢٦/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤. بينت فتوى مجلس الدولة رقم (٢٠٠٩/٧٦) في ١٣/٩/٢٠٠٩ والتي نصت (أنَّ المحافظ يتقاضى مكافأة شهرية تعادل الراتب المقرر لوظيفة وكيل وزير، ولا يمارس الصلاحيات المقررة لوكيل الوزارة). قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة، مصدر سابق، ص ٨٥.

٥. المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٦. المادة (٣١/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وقانون الملاك، وقانون التقاعد الموحد وقانون الانضباط، ويمكننا عدّه بحكم الموظف المعارة خدماته أو المنسب لإشغال وظيفته خلال فترة الدورة الانتخابية اذا كان موظفاً ومن ثم فإنه يخضع لإحكام الوظيفة العامة في ما يتعلق بالحقوق والراتب الوظيفي، ويتسم مركز المحافظ بالجمع بين الصفة السياسية كونه منتخبا من قبل مجلس المحافظة والصفة الإدارية نظراً لطبيعة الاعمال التي يقوم بها إلا إن الغلبة يمكن أن تكون للصفة الثانية على الأولى.

الفرع الثاني

كيفية اختيار المحافظ

يحظى منصب المحافظ بأهمية بالغة في مجال الحكومة المحلية بوصفه الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، والحكم المحلي كما هو معلوم عبارة عن هيئات محلية منتخبة مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نظام محلي مجرد ولها سلطة إصدار قرارات تتعلق بالشأن المحلي^(١)، وعلى اساس هذه الاهمية يتم اختيار من يتقلد هذا المنصب وفق مؤهلات وشروط خاصة، كما تلعب العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية دوراً هاماً في عملية اختياره، ويهدف تنظيم هذه المسألة الى اختيار افضل الاشخاص الذين ترشحوا لتولي هذا المنصب والذي يجب ان تتوفر فيه المؤهلات المطلوبة لأداء واجبات هذا المنصب والنهوض بالمسؤولية المناطة به^(٢)، هذا وقد مرت شروط ومؤهلات من يتولى منصب المحافظ بعدة مراحل تختلف بحسب الانظمة السياسية التي تعاقبت على حكم العراق، ففي فترة الاحتلال العثماني خلت التشريعات من اشتراط اي مؤهلات لمن يتولى الوظائف الادارية، ويخضع ذلك لتقدير السلطة المركزية^(٣)، وقد تغير الوضع في العهد الملكي والعهد الجمهوري حيث اصبح اختيار المحافظ (ايّاً كانت تسميته) يتم وفق اجراءات وشروط محددة من خلال التعيين أو الانتخاب، فقد نص قانون ادارة الالوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ على ان يتم

(1) Tony Byrne, Local Government in Britain, central office Information, Londone ,quote NO r.f., 2000,p23.

٢. شذى فلاح حسن، المركز القانوني للمحافظ في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية ٢٠١٢، ص ٢٠.

٣. د.علي محمد بدير واخران، مصدر سابق، ص ٢٠٥.

اختيار المتصرفين وفق نظام خاص^(١)، وعلى اثر ذلك صدر النظام رقم (٦٢) لسنة ١٩٤٦ الذي يحمل اسم (نظام انتقاء الموظفين الإداريين) والذي عدل بالنظام رقم (١٧) لسنة ١٩٥١ ومن خلال هذين النظامين يتم اختيار المتصرف من بين فئات محددة مثل (القائم مقام من الدرجة الاولى، الموظفين من الصنف الاول، من سبق له شغل وظيفة متصرف) وبالشروط المطلوبة ثم يصدر امر تعيين المتصرف بإرادة ملكية وبناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء على هذا الاقتراح^(٢).

وبعد صدور قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ في العهد الجمهوري، بقي الحال كما هو عليه في اختيار المحافظ على وفق نظام انتقاء الموظفين الإداريين سالف الذكر، لكن امر التعيين يصدر بمرسوم جمهوري، وهذا ما بينته المادة (١٣) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى بأن المحافظ يعين ويرفع وينقل بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح من وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء، وبينت هذه المادة بان منصب المحافظ يعد من الدرجات الخاصة، وقد استثنى قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل الوظائف التي تتم بمرسوم جمهوري ومنها المحافظ من شروط التعيين وإعادة التعيين ويكون ذلك بأقتراح من الوزير المختص^(٣)، وبعد صدور المرسوم الجمهوري يؤدي المحافظ اليمين امام رئيس الجمهورية^(٤).

أما عن اختيار المحافظ على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، فقد استبعد القانون المذكور الية التعيين التي اعتمدها قانون المحافظات الملغى وتبنى الية جديدة لاختياره، وذلك من خلال انتخابه من قبل مجلس المحافظة من بين اعضاء المجلس او من خارجه^(٥)، وبذلك يكون منتخباً من قبل ابناء المحافظة بصورة غير مباشرة بواسطة اعضاء منتخبين حازوا على رضا الناخبين في تلك المحافظة، ويُعد اختيار المحافظ من خلال الانتخاب امراً ضرورياً لإنشاء الوحدات المحلية في ظل اسلوب الادارة اللامركزية الذي يهدف الى ان تكون التصرفات الادارية المحلية تصدر عن مجالس محلية مستقلة تتمتع بقدر كافٍ من الحرية عند قيامها بتلك التصرفات بما يحقق مصلحة افراد تلك المنطقة في اطار المصلحة العامة للدولة وبما يتناسب

١. المادة (١٦) من قانون ادارة الالوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ الملغى.

٢. المادة (١٠) من قانون ادارة الالوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ الملغى.

٣. المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٤. المادة (١٦) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى، بينت هذه المادة صيغة اليمين التي يؤديها

المحافظ وعدلت هذه الصيغة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩) لسنة ٢٠٠١.

٥. المادة (٢٦/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

مع ظروف وأوضاع الوحدة المحلية^(١)، ويتم انتخاب المحافظ بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس المحافظة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوم من تاريخ انعقاد الجلسة الأولى^(٢)، وفي حالة عدم حصول المرشح على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس يتم اعادة الاقتراع وينحصر التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات ومن يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني يكون محافظاً^(٣)، وفي حالة اختيار المحافظ من بين اعضاء مجلس المحافظة يتم تعويض المقعد الشاغر وفق احكام البند ثانيا من المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

أما بالنسبة للمرشح لمنصب المحافظ فهو كل شخص يتمتع بالحقوق السياسية وتتوافر فيه الشروط التي حددها القانون، فقد اشارت المادة (٢٥/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الى انه (يشترط في المرشح لمنصب المحافظ تحقق الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة وان يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية او ما يعادلها)، ويلاحظ ان المادة اعلاه اعتمدت ذات شروط الترشيح لمجلس المحافظة عدا ما تعلق بالمؤهل العلمي، حيث اشترطت في المرشح لمنصب المحافظ ان يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية او ما يعادلها، في الوقت الذي اشترط فيه القانون ان يكون المرشح لعضوية مجلس المحافظة حاصلًا على شهادة الاعدادية او ما يعادلها^(٤).

ويظهر لنا مما تقدم ان شروط الترشيح لمنصب المحافظ هي :

اولاً : ان يكون عراقياً كامل الاهلية اتم ثلاثين سنة من عمره عند الترشيح

تشكل الجنسية رابطة قانونية وسياسية بين الشخص والدولة التي يحمل جنسيتها، وبها يتحقق الولاء والانتماء ويُعدُّ اقتصار ممارسة الحقوق السياسية كالانتخاب والترشيح على من يحمل جنسية الدولة من المبادئ المستقرة في اغلب دول العالم وحتى لمن يتمتع بهذا الشرط فإنه ليس مطلقاً، بمعنى أن الحقوق السياسية لا تمنح لكل شخص يحمل جنسية البلد، بل هناك تمييز بين الوطني

١. د. زكريا المصري، اسس الادارة العامة دراسة مقارنة في التشريع والفقه وإحكام القضاء في مصر وليبيا، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧، ص ٢٢٨.

٢. المادة (٧/ سابعاً/ ١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. المادة (٧/ سابعاً/ ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤. المادة (الخامسة/ خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الأصيل والوطني بالتجنس، فلا يُعترف بهذه الحقوق إلاّ للأصيل، أما بالنسبة للمتجنس فتشترط أن تمر مدة من الزمن على تجنسه، على اعتبار أن هذه المدة ضرورية لاختبار ولائه إزاء بلده الجديد. ويعد الدستور العراقي كل من ولد من أب عراقي أو ام عراقية عراقياً^(١)، وقد نظم قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ احكام الجنسية في ضوء المبادئ التي تضمنها الدستور^(٢)، حيث نص على ان (يعتبر عراقياً : أ- من ولد لأب عراقي او لأم عراقية)^(٣) كما نص على انه يُعدّ عراقياً كل (من ولد في العراق من ابوين مجهولين، ويعتبر اللقيط الذي يعثر عليه في العراق مولوداً فيه ما لم يقدّم الدليل على خلاف ذلك)^(٤) كما نص على أن (للوزير أن يعتبر من ولد خارج العراق من ام عراقية وأب مجهول او لا جنسية له عراقي الجنسية اذا اختارها خلال سنة من تاريخ بلوغه سن الرشد الا اذا حالت الظروف الصعبة دون ذلك بشرط ان يكون مقيماً في العراق وقت تقديمه طلب الحصول على الجنسية العراقية)^(٥) ونص كذلك على ان (للوزير ان يعتبر عراقياً من ولد في العراق وبلغ سن الرشد فيه من اب غير عراقي مولود فيه ايضاً وكان مقيماً فيه بصورة معتادة عند ولادة ولده، بشرط ان يقدم الولد طلباً بمنحه الجنسية العراقية)^(٦)، هذا ولم يميز المشرع بين الشخص الحاصل على الجنسية بالأصل ومن حصل عليها عن طريق التجنس وبالتالي يمكن ان يكون المرشح حاملاً للجنسية العراقية بالتجنس^(٧)، وحسناً فعل المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ اذ لم يشترط ان يكون المرشح من ابوين عراقيين، وبالتالي فقد فسح المجال لشريحة واسعة للترشيح لمنصب المحافظ او عضوية مجلس المحافظة^(٨)، وتماشياً مع احكام الدستور

١. المادة (١٨/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢. منشور بالوقائع العراقية العدد (٤٠١٩) في ٢٠٠٦/٣/٧.

٣. المادة (٣/أ) قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.

٤. المادة (٣/ب) قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.

٥. المادة (٤) قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.

٦. المادة (٥) قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.

٧. خالد رشيد علي، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في

اقليم، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠٠٩، ص ١٢١.

٨. اشترط قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى في المادة (٥٧) ان يكون المحافظ عراقياً ومن ابوين عراقيين.

العراقي^(١)، فقد تضمن مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة حظر تولي متعدد الجنسية لعدد من المناصب ومنها منصب المحافظ^(٢).

كما اشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ في المرشح لمنصب المحافظ ان يكون كامل الاهلية وأتم الثلاثين من عمره^(٣)، وكمال الاهلية يتحقق ببلوغ الشخص تمام الثامنة عشرة من عمره ولم يعترضه عارض من عوارض الاهلية، وقد بينت المادة (١/٤٦) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل^(٤)، المقصود بكامل الاهلية (كل شخص يبلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية غير محجور عليه يكون كامل الاهلية لمباشرة حقوقه المدنية).

فإذا كان المرشح كامل الاهلية ولم يعترضه احد عوارض الاهلية كالجنون او العاهة العقلية يكون اهلاً للترشيح لمنصب المحافظ اذا اتم الثلاثين من عمره^(٥)، وشرط اتمام الثلاثين من العمر هو لأهمية المهمة الملقاة على عاتق من يتولى منصب المحافظ والتي تحتاج الى مقدار من الخبرة والدراية والشعور بالمسؤولية، هذا ويؤيد الباحث مسلك المشرع في القانون الحالي من جعل سن الترشيح بلوغ الثلاثين من العمر وذلك لأهمية منصب المحافظ والمسؤولية الكبيرة الملقاة على عاتقه الامر الذي يتطلب مقدار كبير من الخبرة التي لا تأتي بالعادة في سن مبكرة وإنما تأتي نتاج السنين وكثرة التجارب.

ثانياً : ان يكون المرشح حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف يدور مفهوم حسن السيرة والسلوك حول مجموعة من الصفات الحميدة التي يتحلى بها الفرد، فيكون محل ثقة الآخرين ويكون بعيداً عن الشبهات، ولا توجد جهة رسمية محددة يمكنها الاستدلال على توفر هذا الشرط، ويكون حسن الاختيار من واجب الناخبين عندما يقومون بانتخاب ممثليهم^(٦)، ويعتمد ذلك على ما يتمتع به الناخبون من ثقافة ونضج سياسي، وبالنسبة لاختيار المرشح من خارج

١. انظر المادة (١٨/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢. مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة منشور في صحيفة المدى العدد (٣٤٥٠) في ٧/٩/٢٠١٥، انظر

كذلك الموقع الالكتروني لصحيفة المدى <http://www.almadapaper.net> تاريخ الزيارة ٢/٥/٢٠١٥.

٣. المادة (٥/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤. منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٠١٥) في ٨/٩/١٩٥١.

٥. المادة (٥/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٦. د.مازن راضي ليلو، القانون الاداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، بلا مكان طبع، ٢٠٠٨، ص ١١٤.

المجلس فتقع مسؤولية الاختيار على اعضاء مجلس المحافظة، على ان هذا الشرط مرن وقد يجعل الاختيار مبنياً على اساس المصالح والأهواء الشخصية^(١).

اضافة الى الجانب الايجابي من هذا الشرط سالف الذكر يوجد جانب سلبي يتمثل بعدم الحكم بجناية وجنحة مخلة بالشرف^(٢)، وقد عرّفت المادة (٢٥) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل الجنائية بانها (الجريمة المعاقب عليها باحدى العقوبات التالية : ا-الاعدام ب-السجن المؤبد ج-السجن اكثر من خمس سنوات الى عشرين سنة)، أما الجنحة فقد عرفت المادة (٢٦) من القانون انف الذكر بانها (الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبتين الاتيتين ا-الحبس الشديد او البسيط اكثر من ثلاثة اشهر الى خمس سنوات ب-الغرامة)، علما ان المشرع الجنائي لم يضع معياراً واضحاً لتحديد الجرائم المخلة بالشرف ولتقدير مدى مساس الجريمة بالشرف يستهدى بما درج عليه ضمير المجتمع تجاه تلك الجرائم التي ترتكب نتيجة ضعف في الخلق وانحراف في الطباع تفقد من يقدم عليها الثقة او الكرامة او الاعتبار على وفق ما هو متعارف في سلوكيات المجتمع من قيم وأدب وأخلاق مما يجعل الشخص غير مؤهل لتولي المنصب العمومي وتجعل منه لا يؤتمن على المصلحة العامة لأنه قد يضحى بها من اجل مصلحة شخصية وبحسب ظروف وملابسات كل حالة على حده^(٣).

ومن امثلة الجرائم المخلة بالشرف التزوير والاختلاس والسرقة وخيانة الامانة والرشوة وهتك العرض، ويتم التأكد من هذا الشرط من قبل المفوضية المستقلة للانتخابات، والمعمول به الآن هو ان تقوم مكاتب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في المحافظات بإرسال قائمة بأسماء المرشحين الى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في بغداد، ومن ثم تقوم الاخيرة بإحالة تلك الاسماء الى هيئة النزاهة لتقوم الاخيرة بالبحث في حسن سلوك المرشحين، والتأكد من عدم محكوميتهم بأية جناية او جنحة مخلة بالشرف من خلال مخاطبة الجهات المختصة بذلك، إضافة الى تأكدها من صحة المعلومات التي قدمها المرشحون^(٤).

١. د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٤٢.

٢. ورد هذا الشرط ايضاً في المادة (٥٧) من القانون رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى.

٣. د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٢٧.

٤. نورس هادي السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة

بابل، ٢٠١٠، ص ٩٣.

ثالثاً: الحصول على الشهادة الجامعية او ما يعادلها

اشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المرشح لمنصب المحافظ ان يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الاولى او ما يعادلها^(١). وقد كان المشرع موفقاً في وضع هذا الشرط لما يتطلبه منصب المحافظ من ان يكون المرشح على قدر من الثقافة والمعرفة، ولم يحدد المشرع ان تكون الشهادة من اختصاص معين، ويفضل ان يكون من اختصاص قريب من عمل المحافظ الامر الذي يجعله أقدر على تنفيذ المهام الملقاة على عاتقه.

رابعاً: شرط الإقامة

اشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ان يكون المرشح من ابناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدنية او مقيماً في المحافظة بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشرة سنوات على ان لا تكون اقامته فيها لأغراض التغير الديموغرافي^(٢)، والمقصود بمصطلح ابناء المحافظة ان يكون مسقط راس المرشح في المحافظة المرشح عنها واسمه مسجل في سجلات دوائر احوالها المدنية، وإذا لم يكن المرشح من ابناء المحافظة وفق المعنى السابق فان المشرع اشترط الإقامة المستمرة في المحافظة وذلك بأن يتخذها مقراً لسكانه لمدة حددها المشرع بعشرة سنوات متواصلة، وأن لا تكون لأغراض تتعلق بالتغير الديموغرافي مثل الهجرة من محافظة لأخرى لغرض تغليب قومية على أخرى في منطقة محددة سواء بإرادته ام لا^(٣)، ويؤخذ على الشرط جعل الإقامة بموجب سجلات الاحوال المدنية حيث ان الاخيرة لاتستوعب كثير من حالات تغير الإقامة وحالات النزوح داخل البلد هذا من جهة، ولا يوجد معياراً واضحاً للإقامة الفعلية من جهة أخرى.

خامساً : أن لا يكون المرشح من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الأمنية عند الترشيح تحظر اغلب التشريعات ترشيح عدد من الفئات، والهدف من ذلك ابعاد نفوذ المنضوين تحت هذه الفئات عن جمهور الناخبين، والحرص على حياد المرشح واستقلاله في مواجهة السلطات العامة في الدولة، وقد حظر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الترشيح على افراد القوات المسلحة والأجهزة الامنية^(٤)، ويقصد بأفراد القوات المسلحة ضباط الجيش

١. لم يشترط القانون رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى مؤهلاً علمياً لمن يتولى منصب المحافظ.

٢. المادة (٥/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. نورس هادي السلطاني، مصدر سابق، ص ٩٥.

٤. المادة (٥/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ومراتبه وإفراده كافة ويمختلف الصنوف، كذلك منتسبو الشرطة من ضباط ومراتب، وينصرف مصطلح المؤسسات الامنية الى اجهزة قوى الامن الداخلي وأية مؤسسة امنية حكومية اخرى في المحافظة^(١)، ومن مفهوم المخالفة لنص المادة (٥/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ نجد ان لا مانع من ترشح افراد القوات المسلحة والأجهزة الامنية في حال استقالتهم قبل الترشيح وذلك لزوال علة الحظر وهي الخشية من استغلال نفوذ تلك الفئة للتأثير على جمهور الناخبين.

سادساً: ان لا يكون المرشح مشمولاً بإجراءات اجتثاث البعث او اي قانون اخر يحل محله حدد هذا الشرط بموجب المادة (٥/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، ويعد هذا الشرط تماثياً مع الحظر الدستوري لحزب البعث المنحل^(٢)، وقد صدر قانون الهيئة الوطنية للمسائلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨^(٣)، والتي حلت محل هيئة اجتثاث البعث المشكلة بأمر سلطة الائتلاف رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ الملغى.

ويرى بعضهم ان يترك تقدير ونفي اوصاف المرشح للسلطة القضائية كون هذا الشرط قد يشكل قيداً يحد من حرية الترشيح ويفسح المجال للاجتهاد من قبل الجهات المشرفة على الترشيح^(٤).
سابعاً : ان لا يكون المرشح قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي

منع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ من عليهم قضايا فساد من الترشيح لمنصب المحافظ^(٥)، وذلك لأهمية منصب المحافظ والصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها، وجعل المشرع اثبات شبهة الفساد من قبل القضاء بواسطة حكم قضائي بات يصدر من محكمة مختصة، ويرى البعض ان هذا الشرط غير دقيق لعدم وجود جريمة في قانون العقوبات العراقي باسم الاثراء غير المشروع على حساب الوطن والمال العام بل قد يتحقق ذلك بوصفه نتيجة لجرائم شتى منها الرشوة والاختلاس هذا من جهة، ومن جهة اخرى فان نص الفقرة الثالثة من المادة (٥) من قانون

١. انظر فتوى مجلس الدولة رقم (٢٠٠٩/٧٥) في ٢٠٠٩/٩/١٣ التي نصت (المؤسسات الامنية في المحافظة هي المسؤولة عن حفظ الامن والنظام)، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، مصدر سابق، ص ٥٨.

٢. انظر المادة (٧/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣. المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠٦١) في ١٤ شباط ٢٠٠٨.

٤. د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٣١.

٥. المادة (٥/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ قد استوعب هذا النص حين اشترط أن يكون المرشح حسن السيرة والسمعة والسلوك^(١).

والجدير بالذكر ان القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٢)، تضمن شروط اخرى لمن يتولى منصب المحافظ اضافته لشروط الترشيح لمجلس المحافظة حيث اشترطت المادة الخامسة اولاً منه :

- ١- ان يكون حاصلاً على شهادة جامعية اولية في الاقل.
- ٢- ان يكون متمتعاً بالمؤهلات الاساسية اللازمة لقيادة المرفق الاداري.
- ٣- ان يكون له خبرة في مجال عمله لا تقل عن عشر سنوات، وممارسة في اعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

ويرى الباحث أن الشروط الواردة في قانون التعديل الثالث ، أن تعاد صياغتها وإنضاجها حيث نعتقد أنها غامضة وقابلة للتأويل، فشرط المؤهلات الاساسية لقيادة المرفق الاداري لم يبين لنا المشروع ما هي هذه المؤهلات، وهل يقصد بها شهادات أكاديمية ام اجتياز دورات معينة، ثم ان عبارة (قيادة المرفق الاداري) عبارة غير مألوفة في الوسط الاداري، كذلك الحال للشرط الاخر المتعلق بالخبرة، والذي اشترط خبرة في مجال عمله لا تقل عن عشر سنوات، فنفضل أن تكون الخبرة في مجال المهام التي يؤديها المحافظ لا في مهام اخرى بعيدة عن مجال عمله.

وبعد انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة يصدر مرسوم جمهوري بتعين المحافظ خلال خمسة عشر يوم من تاريخ انتخابه، ويعد هذا المرسوم كاشفاً وليس منشأً لمنصب المحافظ، و رئيس الجمهورية ليس ملزماً بإصدار المرسوم الجمهوري بتعين المحافظ، وفي حالة امتناعه عن اصدار هذا المرسوم فيجب ان يستند الى اسباب قانونية تبرر امتناعه^(٣)، بعدها يؤدي المحافظ اليمين القانونية امام السلطة القضائية العليا في المحافظة على فق الصيغة الواردة في المادة (٢٩) من

١. د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان،

بحث منشور في مجلة الملتقى، العدد (١١) لسنة ٢٠٠٨، ص ١٤٨.

٢. منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٤٨٧) في ١٦/نيسان/٢٠١٨.

٣. فتوى مجلس شورى الدولة رقم (٢٠٠٩/٧٦) في ١٣/٩/٢٠٠٩ بناء على استيضاح من وزارة الدولة لشؤون المحافظات.

قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ^(١)، وبعد اداء اليمين القانونية يباشر المحافظ مهامه^(٢)، ولا يجوز المباشرة قبل اداء اليمين^(٣).

المطلب الثاني

التزام المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة

سبق وان بينا بأن المحافظ هو الرئيس التنفيذي الاعلى ضمن الحدود الاقليمية للمحافظة التي يكون محافظاً فيها، وبذلك يقع على عاتقه اختصاصات تنفيذية واسعة^(٤)، وبموجب احكام قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل فإن المحافظ يمارس جملة من الصلاحيات^(٥) من بينها تنفيذ قرارات مجلس المحافظة التي يتخذها بموجب الصلاحيات المخولة له على وفق احكام المادة (٣١/ثانياً) من قانون المحافظات، وسوف نتناول في هذا المطلب الاساس

١. المادة (٢٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل حددت صيغة اليمين التي يؤديها المحافظ (اقسم بالله العلي العظيم، ان احافظ على العراق وأصون مصالحه وسلامته وان اراعي الشعب، واحترم الدستور والقوانين، وأراعي شؤون المحافظة، وان اودي عملي بإخلاص وصدق وأمانة وحياد، والله على ما اقول شهيد).

٢. اما في مصر فإن المحافظ يتولى منصبه عن طريق قرار يصدر من رئيس الجمهورية ويملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في اختيار من يتولى وظيفة المحافظ دون التقييد بشرط السن او المؤهل او الانتماء للمحافظة المعين بها، ويقسم المحافظ امام رئيس الجمهورية قبل مباشرة اعمال وظائفه اليمين القانونية، ولا يجوز للمحافظ ان يكون عضواً في مجلس الشعب او مجلس الشورى او المجالس الشعبية المحلية ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش، د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط في القانون الاداري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٧٣.

٣. في فرنسا يتولى المحافظ منصبه بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء. انظر المادة (٣٤) من قانون الادارة المحلية رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل.

٤. في ظل قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ كان المحافظ مسؤول عن تنفيذ القوانين والانظمة والتعليمات التي تصدر من الحكومة المركزية مثل رئيس الدولة ومجلس الوزراء والوزراء، المواد ٢٠ / ٩ / ٢٢ / ٥٣ / من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى.

٥. انظر المادة (٣١/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

القانوني لالتزام المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة في الفرع الاول، ومدى مسؤولية المحافظ عن عدم تنفيذ قرارات مجلس المحافظة في الفرع الثاني.

الفرع الاول

الاساس القانوني لالتزام المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة

الزم قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة بشرط ان تكون هذه القرارات غير متعارضة مع الدستور والقوانين النافذة، وهو ما يعني أن المحافظ غير ملزم بتنفيذ القرارات التي تتعارض مع الدستور والقوانين النافذة وهو ما سنتعرض له في محل قادم.

والذي يلاحظ هنا أن المشرع قصر اختصاص المحافظ بتنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة ولم يشر الى اختصاص المحافظ بتنفيذ القوانين والقرارات الصادرة عن الحكومة المركزية، رغم أن المحافظ يُعدُّ أعلى سلطة تنفيذية في حدود المحافظة^(١)، الا انه ومن جانب اخر عدَّ المحافظ مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة، وهذا ما يجعله مسؤولاً وبصورة غير مباشرة عن تنفيذ قرارات الحكومة المركزية^(٢).

ويجد التزام المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة اساسه في احكام الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الذي عدَّ المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة يمارس الصلاحيات المخولة له من قبل مجلس المحافظة^(٣)، ثم في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

هذا وقد رسم القانون المذكور اطار العلاقة ما بين مجلس المحافظة والمحافظ، من خلال النص على ان مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية ورقابية ضمن حدود المحافظة الادارية وأعطى له حق اصدار التشريعات المحلية^(٤)، كما وصف القانون المذكور المحافظ بأنه الرئيس التنفيذي الاعلى في

١. د.خالد رشيد علي، دراسة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في

اقليم، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الاول ٢٠٠٩، ص ١٣٥.

٢. المادة (٣١/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. المادة (١٢٢/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤. المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المحافظة^(١)، وان التزام المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة مبني على التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستوى المحلي الذي يجد اساسه في مبدأ الفصل بين السلطات^(٢)، هذا المبدأ الذي يركز على ركيزتين اساسيتين هما: عدم تركيز السلطة في يد هيئة واحدة، وتقسيم وظائف الدولة بين الهيئات كل حسب اختصاصها، فالسلطة التشريعية تقوم بوضع القواعد القانونية التي تنظم النشاطات المختلفة داخل الدولة، بينما تقوم الهيئة التنفيذية بتنفيذ القواعد التي وضعتها السلطة التشريعية وضمان سير نشاطات السلطة العامة في اطار تلك القواعد^(٣).

هذا وتختلف درجة الفصل بين السلطات حسب الشكل الذي يتخذه النظام السياسي^(٤)، فالنظام البرلماني يقوم على اساس الفصل المرن بين السلطات، وتقوم العلاقة بين السلطة التشريعية متمثلة بمجلس المحافظة والسلطة التنفيذية متمثلة بالمحافظ على اساس الفصل المرن بين السلطتين، وتقترب من طبيعة العلاقة التي تربط السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على مستوى الحكومة المركزية في النظام البرلماني، الذي يقوم على ركيزة اساسية هي التعاون المتوازن بين الهيئة التشريعية والتنفيذية، وترتيب اثار جدية على هيكليّة بناء السلطات داخل الدولة على اساس مبادئ الديمقراطية والمشاركة والمسؤولية مقابل السلطة، وانطلاقاً من هذا الاساس جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بخصائص النظام البرلماني التي اوردها الدستور العراقي وبالقدر الذي يتلائم مع مستوى الحكومات المحلية في المحافظات من خلال تنظيم العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ وجعل لكل منهما وسائل رقابية في مواجهة الاخرى بما يشابه الى درجة كبيرة العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظام البرلماني اي ان هناك ثمة اتصال لا انفصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا ما ينطبق نوعاً ما على مجلس المحافظة والمحافظ اذ ثمة تعاون وتوازن بين هاتين السلطتين، فالمحافظ هو مرشح الكتلة الاكثر عدداً في مجلس المحافظة والذي يتم اختياره من قبل المجلس، فضلاً عن أن الطرفين يشتركان في ممارسة الاختصاصات الاساسية للحكومة المحلية، فمجلس المحافظة لا ينفرد في ممارسة الاختصاص

١. المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢. انظر في هذا المعنى، محمد عبد علي الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة

ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٣٨.

٣. محمد عبد علي الغزالي، مصدر سابق، ص ٨.

٤. محمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون

جامعة بابل ٢٠١٢، ص ٨٥.

التشريعي وإنما يكون للمحافظ دور كبير فيه، كذلك لا تقتصر الوظيفة التنفيذية على المحافظ، بل يسهم مجلس المحافظة في بعض مظاهرها^(١).

ومن صور التعاون بينهما تقديم الطلبات والاقتراحات من قبل المحافظ إلى مجلس المحافظة، فحيث أنَّ المحافظ هو الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة لذا يقع على عاتقه تقديم الاقتراحات والطلبات إلى مجلس المحافظة، ومن تلك الاقتراحات ترشيح ثلاثة أشخاص لغرض شغل المناصب العليا في المحافظة ليتم تعيين أحدهم من قبل مجلس المحافظة خلال مدة شهر من تاريخ الترشيح^(٢)، كما يمكن اقالة اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناء على اقتراح المحافظ^(٣)، وللمحافظ تقديم اقتراح إلى مجلس المحافظة لغرض إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث، أو لغرض تغيير أسمائها أو مركزها ضمن حدود المحافظة، ويتوقف هذا التغيير والاستحداث أو تغيير الأسماء على مصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وكذلك في مجال الاختصاصات المالية^(٤)، فبعد أن ينتهي المحافظ من إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة وفق الحاجات الفعلية للسكان المحليين ثم يقوم بأرسالها إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه وبعد ذلك يرفعها إلى وزارة المالية لتوحيدها مع الموازنة العامة للدولة، وللمجلس ايضاً المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة ويكون ذلك من خلال المحافظ^(٥).

أما عن توازن السلطة بينهما فيمتلك كل من المحافظ والمجلس وسائل قانونية يؤثر بها على الآخر لتجنب انفراد احدهما بالسلطة، والوقوف عند الحدود التي يسمح بها القانون، فمجلس المحافظة يستطيع استجواب المحافظ ومن ثم اقالته كما سيمر بنا في الفرع القادم^(٦)، ويمتلك المحافظ بالمقابل أن يطلب من مجلس النواب حل مجلس المحافظة اذا تحققت احد الحالات التي حددها قانون المحافظات النافذ وهي (الاخلال الجسيم بالإعمال والمهام الموكلة اليه، مخالفة الدستور والقوانين،

١. انظر في هذا المعنى، صلاح حسن كريم العرابوي، السلطان الاتحاديان التشريعية والتنفيذية في ظل دستور

جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥، ص ١٣٧.

٢. المادة (٧ / تاسعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. المادة (٧/تاسعاً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤. المادة (٧/خامساً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٥. المادة (٧/عاشراً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٦. المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

فقدان ثلث الاعضاء شروط العضوية) ويكون قرار مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه^(١)، وللحفاظ ايضاً الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة لإحكام الدستور والقوانين النافذة، او مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية او الموازنة، او خارج اختصاصات المجلس^(٢). وهذا التعاون والتوازن بين السلطتين من شأنه ان يدعم تطبيق الديمقراطية ويفعل مبدأ التخصص وتقسيم العمل، وغالباً ما تتخذ السلطات المحلية من السلطات المركزية نموذجاً لها في الية توزيع الاختصاصات من حيث المبنى وإن اختلفت معها من حيث المعنى، فمجلس المحافظة يمارس سلطة التقرير والرقابة في حين يمارس المحافظ سلطة التنفيذ والإشراف^(٣)، والواقع إن ما يتبع في تشكيل السلطة المحلية في الدولة المعاصرة يبين المبادئ الديمقراطية التي تستند عليها السلطة المحلية، فإذا كان المبدأ الديمقراطي هو الراجح فحينها يتولى المجلس المنتخب كافة شؤون الادارة المحلية، اما إذا رجح المبدأ الإداري فيكون التنفيذ من مهام الرئيس الاداري المعين من الحكومة المركزية وتترك مهمة المداولة والتقرير للمجلس المنتخب، وعملياً فأن الدول بين هذا وذاك فبعضها يغلب الجانب الإداري كما في فرنسا ومصر، وبعضها الآخر يغلب الجانب الديمقراطي كما هو الحال في النظام الانكليزي والايطالي، بينما تأخذ أنظمة اخرى بالأسلوب المزدوج كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية^(٤).

اما في العراق فمع صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ بدأت الكفة تميل لصالح الجانب الديمقراطي، حيث عُِدَّ مجلس المحافظة السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، كما أن ما يصدر عن المجلس من تشريعات محلية و قرارات يعدُّ تعبيراً عن الارادة العامة لأبناء المحافظة بواسطة ممثليهم، وان تلك القوانين والقرارات تسري على كافة تطبيقاً لمبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع كافة الافراد والهيئات لإحكام التشريع وعدم خروجهم عن حدوده^(٥).

١. المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢. المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. د.صفوان المبيضي، د.حسين طراونة، د.توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في النظم الإدارية المحلية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠، ص ٩٠.

٤. د.خالد سماره الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٢٣٧.

٥. انظر في هذا المعنى، د.محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري الكتاب الاول، ط ١، منشورات الحلبي

الحقوقية، ٢٠٠٥، ص ٦.

وإذا كانت السلطة التنفيذية المحلية ملزمة بالخضوع لقرارات مجلس المحافظة، فمن باب أولى ان يكون المحافظ بوصفه رأس السلطة التنفيذية المحلية ملزم بتنفيذ تلك القرارات وهذا ما عبر عنه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ والذي يشكل الاساس القانوني لإلزام المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس^(١).

الفرع الثاني

مسؤولية المحافظ عن عدم تنفيذ قرارات مجلس المحافظة

إذا كان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد ألزم المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة كما بينا في الفرع السابق، فإن لم يجعل منه أداة طيعة لتنفيذ قرارات المجلس، بل قرن هذا الالتزام بعدم مخالفة تلك القرارات للدستور والقوانين النافذة . فالمحافظ بوصفه المسؤول التنفيذي الاعلى ضمن حدود المحافظة يقع عليه واجب تنفيذ تلك القرارات متى كانت لا تتعارض مع الدستور والقوانين النافذة، وأن له حق الاعتراض على قرارات المجلس اذا تحققت احدى الحالات التي نص عليها القانون وهي مخالفة الدستور والقوانين النافذة، او الخطة العامة للحكومة الاتحادية او الموازنة، او أن تكون تلك القرارات خارج اختصاص المجلس^(٢). ولكي يكون التشريع المحلي ساري المفعول وملزماً للمحافظ لا بد من استكمال له كافة الاجراءات الشكلية والموضوعية، والملاحظ ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ أعطى لمجلس المحافظة صلاحية التشريع المحلي وقصره على مرحلة إصدار التشريع^(٣)، وهي المرحلة الأخيرة في عملية صنع التشريع ولم يبين القانون دور مجلس المحافظة في المراحل التي تسبق مرحلة الإصدار، كما أنه لم يبين آلية سن التشريعات المحلية ومدى مساهمة المحافظ بوصفه رأس السلطة التنفيذية المحلية في عملية التشريع^(٤).

١. انظر المادة (٣١/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢. المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤. محمد هدام العامري، مصدر سابق، ص ٧٩.

وهنا لابد من العودة إلى الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي اخذت على عاتقها بيان مراحل التشريع المحلي، وتحديد الجهات التي تقدم مقترح القانون او مشروعه، فالنظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان جعل مشروع القانون المحلي يقدم من قبل اعضاء المجلس او المحافظ^(١)، بينما جعل النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل تقديم مشروعات القوانين من قبل ثلثي أعضاء المجلس، ومن الدوائر ذات العلاقة بموضوع التشريع وبمصادقة المحافظ^(٢)، ثم يجري بعدها مناقشة التشريع في احدى جلسات المجلس، ثم التصويت عليه بالأغلبية البسيطة ما لم يشترط القانون اغلبية خاصة^(٣)، بعدها تأتي مرحلة الاصدار، حيث تصدر التشريعات بتوقيع رئيس مجلس المحافظة^(٤)، والإصدار هو عمل قانوني متمم للتشريع ذاته ويعتبر توجيه امر للسلطة التنفيذية للقيام بتنفيذ هذا التشريع^(٥)، وتولت الانظمة الداخلية لمجالس المحافظات تنظيم الية نفاذ قراراتها بعد التوقيع عليها من قبل رئيس المجلس^(٦).

بعد ذلك تبدأ مرحلة النشر، وهو اجراء يتمكن الافراد والهيئات من خلاله العلم بالتشريع المحلي، وينفذ التشريع المحلي بمجرد نشره في الجريدة الرسمية، والنشر عملية مادية تهدف الى احاطة جميع الافراد علماً بولادة التشريع المحلي ونفاذه، حيث لا يمكن للسلطة التنفيذية تنفيذ تلك القوانين بحقهم اذا لم يكونوا على علم بها ويكون ذلك حجة عليهم^(٧).

اما بالنسبة للقرارات التي يتخذها المجلس، فلم يبين قانون المحافظات الية اتخاذها سوى ما يتعلق بالأغلبية، وتتم عملية طرحها للمناقشة على وفق ما رسمته الانظمة الداخلية لمجالس المحافظات، ثم التصويت على القرار بالأغلبية البسيطة لعدد اعضاء المجلس بعد اكتمال النصاب

١. المادة (١٣/١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان لسنة ٢٠١٣.
٢. المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لسنة ٢٠٠٩.
٣. المادة (١٩/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٤. اعتبر مجلس الدولة الاوامر الادارية المقترنة بتوقيع رئيس مجلس المحافظة ملزمة للمحافظ، قرار مجلس شورى الدولة رقم (٢٠١٠/١١٧) في ٢٠١٠/٩/٩ منشور على موقع وزارة العدل على الرابط www.moi.gov.iq تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٣/١١.
٥. خالد كاظم عودة، مصدر سابق، ص ٩٣.
٦. انظر المادة (٧/٦) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان لسنة ٢٠١٣، والمادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لسنة ٢٠٠٩.
٧. خالد كاظم عودة، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، ط ١، منشورات ضفاف، بيروت، ٢٠١٥، ص ١٢١.

إلا اذا اشترط القانون اغلبية خاصة لاتخاذ القرار كما هو الحال بقرار المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة، حيث اشترط القانون الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء^(١)، وقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ على قيام مجالس المحافظات بإصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر عن مجلس المحافظة^(٢)، ولا يشترط لنفاذ التشريع المحلي نشره في جريدة الوقائع العراقية الا اذا ورد نص في التشريع المحلي نفسه يتطلب نشره في جريدة الوقائع العراقية، هذا مايتطلبه الدستور العراقي لنفاذ القوانين مالم يوجد نص بخلاف ذلك^(٣)، كذلك ان قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل يشترط للنشر في جريدة الوقائع العراقية ان ينص على ذلك في التشريع ذي العلاقة^(٤).

فإذا استكمل التشريع المحلي، قانوناً كان ام قراراً، اجراءات تشريعية اصبح المحافظ ملزماً بتنفيذه مالم يعترض عليه وفقاً للحالات التي تضمنتها المادة (٣١/احد عشر) من القانون وضمن المدة المحددة، وفي حالة امتناعه عن التنفيذ فللمجلس اتخاذ الاجراءات اللازمة لمسائلته حيث يمكن للمجلس استجواب المحافظ ثم اقالته^(٥).

وجرت العادة ان مجالس المحافظات بعد اصدار قراراتها ترسل هذا القرار الى المحافظ رفقة كتاب يحمل رقم هذا القرار مديلاً باتخاذ ما يلزم لتنفيذه، كما تقوم مجالس المحافظات بمتابعة تنفيذ قراراتها من قبل لجان متخصصة دائمة او مؤقتة تشكلها استناداً الى نظامها الداخلي^(٦)، فأما ان يعهد المجلس الى لجانته كل حسب تخصصها بمتابعة تنفيذ قراراته، او يجعل احدى اللجان مختصة بمتابعة تنفيذ قرارات المجلس^(٧)، وقد يعهد المجلس الى لجنة خاصة مؤقتة تشكل لهذا الغرض لمتابعة تنفيذ قرار معين أو مجموعة من قرارات اتخذها المجلس.

١. المادة (٧/خامساً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢. المادة (٧/ثاني عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. انظر المادة(٢٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤. انظر المادة (٢/سادساً) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل.

٥. المادة (٧/ثامناً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٦. نصت المادة التاسعة من النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان لسنة ٢٠١٣ على تشكيل (٢٤) لجنة دائمة تقتصر عضويتها على اعضاء المجلس لا يقل عددهم عن ثلاثة اعضاء ولا يزيد عن خمسة.

٧. نصت المادة (العاشر/٢٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان لسنة ٢٠١٣ على تشكيل لجنة متابعة تتابع تنفيذ قرارات المجلس، والمادة (العاشر/١٨) من نفس النظام اناطت باللجنة القانونية متابعة تنفيذ التشريعات المحلية.

وحيث ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لم يضع اليات كافية يمكن من خلالها لمجلس المحافظة متابعة تنفيذ قراراته، وتحت تأثير ضرورات الواقع العملي لجأت مجالس المحافظات الى اقتباس بعض ادوات السلطة التشريعية الاتحادية في علاقتها مع السلطة التنفيذية بالإضافة الى الوسائل التي نص عليها قانون المحافظات التي مر ذكرها.

وهكذا تضمن مجالس المحافظات تنفيذ قراراتها من خلال ما تتضمنه انظمتها الداخلية من ادوات رقابية متنوعة ، فقد نص النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين على عدة ادوات رقابية منها طرح موضوع للمناقشة، وحق السؤال، وسحب الثقة^(١)، كذلك تضمن النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط حق السؤال^(٢)، وقد يصار الى تشكيل لجان تحقيقية لها صلاحية الاستعانة بالخبراء والإطلاع على ما كل له علاقة بالموضوع وتعرض هذه اللجان توصياتها على اعضاء المجلس حول ما تم التوصل اليه بشأن امتناع المحافظ عن تنفيذ قرار مجلس المحافظة^(٣).

ويرى الباحث ان مجالس المحافظات تتدرج باستخدام الوسائل الرقابية المشار اليها اعلاه، حيث يلجأ اولاً الى استدعاء المحافظ وتوجيه السؤال اليه بشأن عدم تنفيذه لقرارات المجلس، وذلك لحمله على تنفيذها دون اللجوء الى وسائل أشد كالاستجواب الذي يعد مظهراً من مظاهر الاتهام والذي من شأنه أن يعكر صفو العلاقة بينهما، الأمر الذي يجعل المحافظ أمام خيارين لا ثالث لهما، أما تنفيذ قرار المجلس، أو الاعتراض عليه اذا كان مشوباً بأحدى الحالات التي حددها القانون، وبخلافه فأن المجلس سيلجأ الى استجواب المحافظ^(٤)، وهو ما قد يؤدي الى اقالته^(٥)، على اعتبار

١. المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين لسنة ٢٠٠٩.

٢. المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠٠٩.

٣. المادة (الثانية/٢٣) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان لسنة ٢٠١٣.

٤. ويعرف الاستجواب بأنه استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به المستجوب الى المستجوب بقصد محاسبته وتوجيه النقد اليه، ويعتبر من اهم وسائل المسؤولية السياسية لأنها تحتوي على عنصر الجزاء المتمثل بالإقالة عند عدم القناعة بإجابة المحافظ من قبل المجلس، لمزيد من التفاصيل انظر في هذا المعنى، د.ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ١٩٩٧، ص ٣٥٠، د.حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد ٢٠١٤، ص ١٩٤.

٥. يكون قرار الاقالة قابلاً للطعن فيه امام محكمة القضاء الاداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ المحافظ بالقرار، وتبت المحكمة بالطعن خلال ثلاثون يوم من تاريخ استلامه، ويستمر المحافظ بتصرف الاعمال اليومية خلال هذه المدة، وإذا انتهت مدة الطعن البالغة خمسة عشر يوماً ولم يعترض المحافظ على قرار الاقالة او صادقت المحكمة على قرار مجلس المحافظة فعلى الاخير المباشرة بإجراءات انتخاب محافظ جديد خلال مدة لا

ان امتناع المحافظ عن تنفيذ قرارات مجلس المحافظة يدخل ضمن مفهوم الالهمال والتقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية التي هي احد الاسباب الحصرية لاستجواب المحافظ^(١).

تتجاوز خمسة عشر يوماً، وقرار محكمة القضاء الاداري بتأييد قرار الاقالة او بنقضه يكون قابلاً للطعن امام المحكمة الادارية العليا ويكون قرارها باتاً استناداً لإحكام المادة (الثانية/رابعاً/ج) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

١. لمزيد من التفاصيل انظر المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الفصل الاول

مفهوم اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة ونطاقه

يعد اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة احد العناصر الاساسية التي من شأنها ان تحقق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على المستوى المحلي على غرار عناصر توازن السلطتين التنفيذية و التشريعية على مستوى الدولة، فلا يكفي ان تباشر كل سلطة الصلاحيات التي منحها لها الدستور والقانون وإنما يجب ان تتسلح كل منهما بالوسائل التي تكفل لها وقف تعدي السلطة الاخرى. ومنح حق الاعتراض للسلطة التنفيذية يستهدف تقادي ظاهرة تشريع قوانين معيبة قد تصدر تحت وطأة اندفاع او انفعال السلطة التشريعية، فالأخيرة بوصفها هيئة جماعية يسهل انسياقها تحت تأثير انفعال او وهم طارئ أو اندفاع وقتي مما يوجب عرض القانون لفحص وتدقيق من قبل سلطة اخرى.

وانطلاقاً من فلسفة المشرع العراقي بضمان عدم تفرد شخص او هيئة بالسلطة بات لزاماً منح السلطة التنفيذية متمثلة بالرئيس التنفيذي الاعلى على مستوى المحافظة سلطات واسعة تخرج عن الاطار التقليدي المتمثل بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة الى مدى اوسع وأكثر رحابة بحيث يكون له دور فعال في التشريع المحلي الامر الذي يؤدي الى ايجاد قوانين وقرارات متكاملة منسجمة مع الدستور والقانون.

وهو بلا شك صورة من صور التعاون المشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في عملية سن التشريعات المحلية، هذا وستنقسم الدراسة في هذا الفصل على مبحثين : نتناول في اولهما مفهوم اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة ونخصص ثانيهما لمبحث نطاق اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة.

المبحث الاول

مفهوم اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظ

تشريع القانون بصورة عامة يمر بمراحل عدة قبل ان يصبح قانوناً نافذاً واجب الاتباع ولا يكفي ان توافق الهيئة التشريعية على مشروع القانون سواء كانت مكونة من مجلس واحد ام مكونة من مجلسين محلية كانت ام وطنية بل تشترط بعض الانظمة السياسية ان تمر مدة محددة لا تعترض فيها السلطة التنفيذية وفي حالة الاعتراض يعاد القانون الى السلطة التشريعية لإعادة النظر فيه وتعديله او الاصرار عليه بأغلبية معينة او نفس الاغلبية التي تم تشريعه بها وبعض الانظمة تجعل كلمة الفصل في حالة اصرار السلطة التشريعية بيد جهة ثالثة سياسية ام قضائية، اما التشريع المحلي فكل مرحلة من مراحل تساعده بدورها على صياغة التشريعات وتنسيقها بدأً بالاقترحات مروراً بمناقشتها وانتهاءً بالتصويت عليها ليبدأ من هذه النقطة دور السلطة التنفيذية ممثلة بالمحافظ بتنفيذ تلك القرارات ولكن ليس دائماً؛ إذ قد يتمتع المحافظ عن تنفيذ تلك القرارات لأسباب معينة حددها القانون الأمر الذي قد يؤخر تنفيذها إذا لم يقض عليه نهائياً لذا كان من المفيد تحديد وبيان مضمون فكرة الاعتراض بصورة أكثر وضوحاً وشمولاً الأمر الذي يتطلب معالجة العناصر والحقائق التالية ولاسيما مفهوم الاعتراض في اللغة أولاً ثم في الاصطلاح القانوني ثانياً، ثم نبين أهم الخصائص التي يتميز بها حق الاعتراض هذا المطلب الاول إضافة إلى توضيح طبيعة الاعتراض في المطلب الثاني.

المطلب الاول

تعريف اعتراض المحافظ وخصائصه

للقوف على تعريف اعتراض المحافظ وخصائصه لا بد من تسليط الضوء عليه من خلال فرعين مستقلين، فأما الفرع الأول فإننا سنخصصه لبحث تعريف حق الاعتراض، وأما الفرع الثاني نبين فيه أهم الخصائص التي يتميز بها الاعتراض.

الفرع الأول

تعريف اعتراض المحافظ

لأجل الاحاطة بتعريف اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة لابد من التطرق الى تعريفه اللغوي اولاً، ثم الوقوف على تعريفه الاصطلاحي.

اولاً : التعريف اللغوي

الاعتراض في اللغة يعني اعترض الشيء اي صار معترضاً، كما تكون الخشبة في الطريق او النهر، ويقال اعترض له : واعترض عليه : أنكر فعله او قوله، واعترض الشيء عرضه، واعترض له بشيء : اقبل نحوه فرماه به فقتله، يقال اعترض القائد الجند واعترض الناس عرضهم واحداً واحداً، واعترض عرض فلان : وقع فيه وتنقصه، وتعارض اي عارض شخص اخر، ويقال عارض الشيء بالشيء معارضة، وعارضت كتابي بكتابة اي قابلته، وفلان يعارضني اي يباريني، و عارضه في السير : سار حiale وحاذاه. وعارضه بما صنعاه كافاه. وعارض البعير الريح اذا لم يستقبلها ولم يستدبرها^(١).

وفي الحديث ان رسول الله (صلى الله عليه واله) قد اعترض جنازة عمه ابي طالب اي اتاها معترضا ولم يتبعها من منزله. والعرب تقول عرض لي الشيء وأعرض وتعرض واعترض بمعنى واحد، ويقال عرض الفرس في عدوه اي مر معترضا، واعترض له بسهم اي اقبل قبله فرماه وقتله^(٢)، ويقال عرض عارض اي منع مانع، وتعارض الرجلان: عارض احدهما الآخر اي اعترض عليه من قول او فعل . وعارضه معارضة وعراضاً اي جانبته، والعارض السحاب المعترض في الأفق. ويقال عرض عارض اي منع مانع، كما يقال عرض عرضاً على الاناء: وضعه عليه بالعرض^(٣).

١. جمال الدين ابي الفضل محمد ابن منظور، لسان العرب، حققه احمد عامر احمد، ج٧، ط١، دار الكتب العلمية

بيروت ٢٠٠٣، ص ١٨٧، ص ٢٠٥.

٢. لسان العرب، مرجع سابق، ص ١٨٨.

٣. لويس معلوف، المنجد في اللغة، مرجع سابق، ص ٤٩٨.

ويقابل مفردة الاعتراض في اللغة العربية كلمة (فيتو) (veto) في اللغة اللاتينية وتعني ان يعيق شخص تطبيق قرارات فرد او هيئة اخرى بشكل مؤقت او نهائي^(١)، وهي تعبر عن الاعتراض على تشريع او قرار او رأي او موقف، ومن ثم فإنها تعني القدرة على وقف النتائج غير المرغوب بها^(٢).

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

بالنسبة لتعريف الاعتراض اصطلاحاً لم تنطو التشريعات على اختلاف انواعها اي تعريف للاعتراض، كما لم تتضمن أحكام القضاء اي تعريف للاعتراض، في الوقت الذي أورد فيه الفقه جملة من التعريفات التي تبين مفهوم الاعتراض، فقد عرفه بعضهم بأنه حق لرئيس السلطة التنفيذية يمكنه من تأخير إصدار القانون ومن ثم إعادته إلى السلطة التشريعية لتتخذ فيه قراراً نهائياً بعد أن تدرس الاعتراضات التي بنى عليها رئيس السلطة التنفيذية اعتراضه^(٣).

عرفه بعض الآخر على انه توقيف مؤقت من قبل رئيس الدولة لمشروع القانون الذي اقره البرلمان بأعادته إليه بحيث إذا أعاد البرلمان النظر في ذلك القانون وأقره مرة ثانية صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة عليه^(٤).

وهكذا يقصد بالاعتراض تلك السلطة المخولة للسلطة التنفيذية لرفض الموافقة على مشروعات القوانين المقترحة من جانب السلطة التشريعية، وهو ما من شأنه ذلك أن يمنع او يؤخر تحول هذا المشروع الى قانون تام واجب التنفيذ^(٥).

كما عرفه جانب من الفقه بأنه سلطة يمكن من خلالها ايقاف او تأخير القانون الذي وافقت عليه السلطة التشريعية. وبعض الدساتير جعلت هذا الحق يمارس من قبل الشعب وهو ما يعرف بحق الاعتراض الشعبي على القوانين الذي يعد مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، حيث

١. د.احمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، الطبعة الاولى، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت ٢٠٠٤، ص ٢٥٥.

٢. محمد صالح البحراني، الفيتو الدولي في المنظور الاسلامي، ط ١، دار العصمة، البحرين ٢٠٠٩، ص ٣١.

٣. ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص ١١٦.

٤. وليد حسن حميد، التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد ٢، لسنة ٢٠١٥، ص ٣.

٥. طارق اسماعيل الغزالي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة دمشق ٢٠١٢، ص ١٣٥.

يسمح القانون لعدد معين من الناخبين الاعتراض على قانون معين خلال مدة معينة من تاريخ نشره، فإذا تم الاعتراض يجرى استفتاء شعبي على القانون ونتيجة الاستفتاء تحدد مصير القانون، فالاعتراض الشعبي لا يؤدي الى اسقاط القانون الصادر عن السلطة التشريعية بمجرد الاعتراض عليه، بل يؤدي الى إيقاف نفاذ القانون، ويتوقف نفاذ القانون او سقوطه على نتيجة الاستفتاء الشعبي، فإذا وافق عليه الشعب ينفذ ويسقط كل اعتراض عليه وفي حالة عدم موافقة الشعب يلغى ولا سبيل لنفاذه^(١).

كما عرف ايضا على أنه ذلك الحق الذي يسمح لرئيس الدولة بموجب الدستور ما يمكنه من إنهاء مشروعات القوانين والقرارات المرسلة اليه من قبل البرلمان بصورة نهائية أو مؤقتة عند توفر مسوغ قانوني لممارسة ذلك الحق^(٢).

ويحتل موضوع الاعتراض مكانة مهمة في الدراسات الدستورية حيث منحت العديد من دساتير العالم رئيس الدولة هذا الحق حتى أصبح حقاً تقليدياً لرئيس الدولة في جميع الأنظمة السياسية سواء كانت ملكية ام جمهورية، وسواء كانت تأخذ بالنظام البرلماني ام بالنظام الرئاسي. اما الاعتراض في اطار العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية على المستوى المحلي فلم تحظ بتلك المكانة المهمة، ولعل هذا يعود الى اهمية المركز القانوني لرئيس الدولة مقارنة بالمركز القانوني للمحافظ خاصة في الأنظمة التي تأخذ بالنظام الرئاسي، وحداثة تمتع مجالس المحافظات بصلاحيه التشريع المحلي في العراق الذي يسمح باعتراض المحافظ عليها اضافة لاعتراضه على باقي القرارات التي لا تتضمن تشريعاً محلياً كما اسلفنا، يضاف الى ذلك محدودية صلاحية الوحدات المحلية في الدول المقارنة مثل فرنسا ومصر.

وقد تناول قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ موضوع اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي حيث نصت المادة (٣١) منه على أن (يمارس المحافظ الصلاحيات الاتية : احد عشر: ١ - للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس

١. من الدساتير التي اخذت بهذا النوع من الاستفتاء الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧ حيث يقع الاعتراض على القانون كلياً او جزئياً بطلب من نصف مليون ناخب او خمسة مجالس اقليمية ويلغى القانون بموافقة غالبية الشعب بالاستفتاء، احمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشروعات القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بحث منشور، مجلة كلية العلوم الاسلامية، النجف الاشرف، عدد خاص، ٢٠١٥، ص ٤٨١.

٢. وليد حسن حميد، مصدر سابق، ص ٤.

المحلي في الحالات الآتية : أ-إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة. ب-إذا لم تكن من اختصاصات المجلس. ج-إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة ٢- يقوم المحافظ بإعادة القرار الى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوما) من تاريخ تبليغه بـه، مشـفوعا بأسـباب اعتراضـه وملاحظاتـه.

٣- إذا أصر المجلس المعني على قراره او اذا عدل فيه، دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه إحالته الى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر^(١).

وهكذا فأعترض المحافظ على قرارات مجلس الحافظة هو نوع من انواع الرقابة التي يمارسها المحافظ على قرارات المجالس المحلية بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم والذي اعطى المحافظ حق الاعتراض على قرار مجلس المحافظة في حالات محددة على سبيل الحصر^(٢). كما ذهب بعض الفقه الى أنه نوع من انواع الرقابة اللامركزية على مجلس المحافظة من قبل المحافظ بحيث يكون للأخير الحق بالاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي في الحالات الحصرية التي حددها القانون^(٣).

١. نصت المادة (١٣٢) من قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل (تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في هذا القانون وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح، ويجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوي على أية مخالفة للقوانين أو اللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة في هذا القانون وله في هذه الحالة إعادة هذا القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التي يبنى عليه اعتراضه، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار، فإذا أصر المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على قراره، عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به، ويقوم مجلس الوزراء بالبت في القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه، ويكون قرار المجلس في هذا الشأن نهائياً).

٢. د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٤٩.

٣. د.هادي الكعبي ود.اسماعيل البديري و د.علي الشكراوي، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقا لقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل_الاشكاليات والحلول_بحث صادر عن مؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد ٢٧-٢٨ شباط ٢٠١٢، الناشر وزارة الدولة لشؤون المحافظات ٢٠١٢، الجزء الاول، ص ٢٤٠.

ويذهب بعضهم الى أن اعتراض المحافظ شكل من اشكال الرقابة الشديدة والصارمة التي تخضع لها المجالس الشعبية المحلية ويعتبر وسيلة فعالة لإضعاف استقلال هذه المجالس وقدرتها على ممارسة المهام الملقاة على عاتقها في ادارة وتنمية المرافق المحلية^(١).

ويرى بعض آخر ان اعتراض المحافظ نوع من انواع الرقابة المتبادلة اقامه المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ بين المحافظ ومجلس المحافظة (تقوم هذه الرقابة على التأكد مما اذا كان الشيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وأن غرضها الاشارة الى نقاط الضعف او الالخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها)^(٢) على اعتبار ان الاخير هو الذي يتولى انتخاب المحافظ ويتولى في ذات الوقت اقالته، ويرى اصحاب هذا الاتجاه ان الرقابة المتبادلة التي اراد المشرع ان يحققها لم تكن موفقة لان منح المحافظ صلاحية الاعتراض على قرارات على قرارات مجلس المحافظة وتخالف المنطق القانوني على اعتبار ان مجلس المحافظة هو الذي ينتخب المحافظ ويمتلك مسائلته و اقالته فكيف يكون المحافظ في نفس الوقت رقيباً على مجلس المحافظة من خلال امتلاكه صلاحية الاعتراض على قراراته^(٣).

ومن خلال تحليل نص المادة (٣١/احد عشر) من قانون المحافظات المذكور انفا و التعاريف السابقة يتضح إن المحافظ يعترض على القانون بعد اكتمال وجوده وصدوره لكن يحول دون تنفيذه وذلك خلال المدة التي حددها القانون. ويمكننا ان نعرف اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة بأنه الحق الذي منحه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل للمحافظ بوصفه الرئيس التنفيذي الاعلى داخل المحافظة والذي يمكنه من اعادة القرار المعترض عليه الى المجلس اذا كان مشوباً بأحدى الحالات التي حددها القانون، ويتيح هذا الحق للمحافظ احوالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا في حالة اصرار المجلس على القرار المعترض عليه او تعديله دون ازالة المخالفة التي اعترض عليها المحافظ. ويُعدُّ حق الاعتراض اداة لتوازن

١. د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٦، ص ٢٣٦.

(2) Henri Fayol, General and Industrial Management, London, Pitman publishing, 1989, P107.

٣. د. سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص ٤٢٤. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، دار ابن الاثير، الموصل، ٢٠٠٩، ص ١١٢.

السلطة و لتقوية مركز المحافظ تجاه مجلس الحافظة، وهو ما يجعل التشريعات المحلية اكثر انسجاماً مع السياسة العامة للدولة.

الفرع الثاني

خصائص اعتراض المحافظ

من خلال تعريفنا المتقدم لحق المحافظ بالاعتراض على قرارات مجلس المحافظة وتحليل النصوص المنظمة لهذا الحق الواردة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ نجد ان اعتراض المحافظ يتميز بعدة خصائص نبينها في ما يأتي :-

اولاً: يتميز حق الاعتراض بأنه حق شخصي جوازي يباشر من قبل رئيس السلطة التنفيذية سواء كانت محلية ام وطنية، فهو وحده من يقدر اللجوء اليه من عدمه. اذ يتوجب على من له هذا الحق مباشرته متى ما تحققت احدى الحالات التي حددها القانون. ويستند المحافظ في ممارسته لسلطته في التقدير هذه إلى جملة من المبررات والأسس القانونية والفنية والعملية التي تستوجب هذا القدر من الحرية في تقرير ملائمة القيام باختصاصه في الاعتراض^(١)، ولعل ابرز هذه الأسس هو أداء القسم أو اليمين القانونية عند توليه المنصب، حيث لا يجوز للمحافظ ممارسة مهامه وصلاحياته قبل أدائه اليمين القانونية وبالتالي فان المحافظ يكون ملزماً بالمحافظة على الأهداف الواردة فيه، وبخلاف ذلك يكون قد حنث باليمين التي اداها قبل ممارسة مهام منصبه بان يحترم دستور الدولة وقوانينها^(٢).

١. انظر في هذا المعنى ساجد محمد كاظم، مصدر سابق، ص ١١٧.

٢. يؤدي المحافظ اليمين القانونية بالصيغة الاتية المنصوص عليها في المادة (٢٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل (اقسم بالله العلي العظيم، ان احافظ على العراق وأصون مصالحه وسلامته وان اراعي الشعب، واحترم الدستور والقوانين، واراعي شؤون المحافظة، وان اؤدي عملي بإخلاص وصدق وأمانة وحياد، والله على ما اقول شهيد).

وعليه فان المحافظ يتمتع بسلطة الاعتراض متى ما تحققت الحالات التي حددها القانون على وفق ما تبين له من اسباب، مع ملاحظة ان التشريع قد يأخذ طريقه الى النفاذ بالرغم من اعتراض المحافظ عليه كما سنرى لاحقاً^(١).

وقد اناط قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بالمحافظ مهمة الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة اذا تحققت احدى الحالات التي حددها القانون على سبيل الحصر^(٢)، وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٣٥/اتحادية/٢٠١٣) والذي ردت بموجبه الدعوى التي اقامها قائممقام قضاء المحمودية التابع لمحافظة ديالى، والتي طعن فيها بقرار مجلس محافظة ديالى المتضمن المصادقة على موازنة تنمية الاقاليم، الذي عدّه لم يراع المعايير الدستورية والقانونية في توزيع التخصيصات المالية، وقد ردت المحكمة الطعن لعدم توجه الخصومة وعدم احقيته بالطعن بقرار مجلس المحافظة وجاء بالقرار (..ان الفقرة احدى عشر من المادة (٣١) قد خولت المحافظ اضافة لوظيفته حصراً صلاحية الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة....مما تقدم يتبين بان الطعن بقرار مجلس المحافظة هو من صلاحيات المحافظ اضافة لوظيفته حصراً ولا يتعدى الى غيره...) (٣).

على ان هذا لا يعني ان المحافظ كشخص طبيعي هو من له حق الاعتراض، بل ان هذا الحق يثبت لكل من يمارس مهام المحافظ كما في حالة عجز المحافظ عن اداء مهامه لأسباب صحية حيث يقوم النائب الاول بمهامه الى حين انتخاب محافظ جديد^(٤)، كذلك يمكن الاعتراض من قبل احد نواب المحافظ او معاونيه في حالة تفويضهم حق الاعتراض من قبل المحافظ^(٥).
ويلاحظ ان القانون قد قصر حق الاعتراض بالمحافظ بينما نجد ان الدستور قد منح حق الطعن بالدستورية لأكثر من جهة^(٦).

١. انظر في هذا المعنى ساجد محمد كاظم، مصدر سابق، ص ١١٧.

٢. المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٥/اتحادية/٢٠١٣) الصادر في ٢٨/٨/٢٠١٣، مجموعة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية، المجلد السادس، ص ٥٢.

٤. وذلك اذا استمر عجزه مدة تزيد عن ثلاثة اشهر، ينظر المادة (٢٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٥. انظر المادة (٣٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٦. انظر المادة (٩٣/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

هذا ويعد حق الاعتراض الذي منحه المشرع للمحافظ حقاً جوازياً، فالمحافظ يمتلك حق الاعتراض اوعدمه، حيث نص القانون (للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة....)^(١)، ويرى الباحث ان المشرع لم يكن موفقاً عندما جعل حق الاعتراض اختيارياً على اعتبار ان المحافظ ملزم باحترام الدستور والقوانين بموجب اليمين التي اداها قبل مباشرة مهامه^(٢)، وهو ملزم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة الاتحادية^(٣)، وهذا التنفيذ يستلزم التطبيق السليم للقواعد القانونية في عموم المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة، كما ان القانون الزم المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة^(٤)، ومفهوم المخالفة يقتضي ان المحافظ غير ملزم بتنفيذ تلك القرارات متى ما تعرضت مع مبدأ او نص دستوري او تعرضت مع القوانين النافذة الاخرى.

ثانيا : يتميز حق الاعتراض بأنه يعمل على خلق تشريعات أكثر انسجاماً مع فلسفة الدولة وسياساتها يحدد الدستور الاسس الرئيسية لفلسفة الدولة وسياساتها العامة، والتي في ضوءها تعد التشريعات وتشرع القوانين على المستوي الوطني او المحلي، ومن غير المستبعد ان تتحرف السلطة التي تتولى التشريع عن تلك الاسس، فتشرع قوانين تتعارض مع ثوابت فلسفة الدولة وسياساتها العامة، والمحافظ بوصفه الحامي للشرعية والمعبر عن اراء ابناء المحافظة الذين انتخبوه من خلال ممثليهم، يقع عليه مسؤولية التصدي للقرار المعيب الخارج عن فلسفة الدولة وسياساتها العامة، لذا يعد الاعتراض اداة فعالة لحمل السلطة التشريعية على تجاوز النقص والخلل الذي قد يعترى التشريع، كونها تعلم مسبقاً ان الجهة التنفيذية تمتلك حق الاعتراض وقد تتوصل الى منع تشريعه او تأخير نفاذه مما يجعلها اكثر حرصا على مضمون التشريع وانسجامه مع الدستور والقوانين النافذة، هذا قبل وقوع الاعتراض ومن باب اولى ان تعمل عند وقوع الاعتراض على تجاوز ما بنى عليه اعتراض السلطة التنفيذية.

وبالرغم من حرص الانظمة السياسية المختلفة على ان يمارس حق الاعتراض وفقاً للأسس الفلسفية والقانونية التي تبرره، إلا اننا نجد أن الاعتبارات والمصالح الشخصية والحزبية تلعب دوراً محورياً في استعمال الاعتراض من عدمه، ففي كثير من الاحيان نجد ان الاعتراض لا يكون بدوافع وطنية او مهنية وإنما لتحقيق مصالح ومكاسب فئوية ضيقة من خلال الضغط على مجلس المحافظة لإصدارها

١. انظر المادة (٣١/ احدى عشر/ ١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢. انظر المادة (٢٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. انظر المادة (٣١/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤. انظر المادة (٣١/ ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

تشريعاً آخرًا أو أكثر أو عدم اصداره اذا كان من المرجح صدوره مستقبلاً، وهذا بدوره يُخرج الاعتراض عن مفهومه الصحيح وينحرف به عن الأسس القانونية التي بني عليها^(١).

ثالثاً: يتميز حق الاعتراض بأنه يُعد أداة مهمة للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يعد التوازن بين السلطات من أهم القيود التي تحد من انحراف السلطة عن مسارها السليم وتجاوزها على اختصاصات السلطة الاخرى سواء على المستوى الوطني او المحلي، لذا عكس قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ خصائص النظام البرلماني الذي اتي به الدستور العراقي بالقدر الذي يتلائم ومستوى الحكومات المحلية، فالعلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ قائمة على الفصل المتوازن النسبي، اي ان تكون كلا السلطتين المحليتين مستقلة ومتساوية، مع قيام قدر من التعاون بينها وامتلاك وسائل رقابة متبادلة لضمان وقوف كل سلطة منهما عند الحدود التي رسمها القانون دون تجاوز او تعدي على السلطة الاخرى، حيث حرص المشرع العراقي على وجود سلطة تشريعية محلية مستقلة الى قدر معين تتمثل بمجلس المحافظة، ولغرض الوصول الى استقلال هذه السلطة يجب توفير العوامل التي تضمن لها الاستقلال بقصد ان تباشر الاختصاصات التي منحها لها الدستور والقانون من دون اي تأثير او ضغط قد تمارسه السلطة التنفيذية متمثلة بالمحافظ تجاهها عند مباشرتها لاختصاصاتها، وفي الوقت ذاته سعى المشرع الى وجود قيود معينة تفرض على من يباشر مقاليد السلطة سواء كان فرد ام هيئة اهمها توزيع اختصاصات السلطة بين هيئات مختلفة وتملك احدها وسائل قانونية تجاه الاخرى، حيث أن نشوة ممارسة السلطة قد تسيطر على احدى الهيئات وتجعلها تسيء استعمالها^(٢).

فمجلس المحافظة يمتلك حق استجواب المحافظ وإقالته اذا تحققت احدى الحالات التي حددها القانون^(٣)، نجد ان المشرع قد منح المحافظة حق الاعتراض على القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة الامر الذي يجعل من هذا الحق اداة للتوازن بين مجلس المحافظة والمحافظ^(٤).

١. انظر في هذا المعنى، ليلي حنتوش ناجي، امتناع رئيس الدولة عن التصديق على مشروعات القوانين، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٦، ص ٣٨.

٢. انظر في هذا المعنى، حسين لهوين عبد، مدى التوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العراقية- دراسة مقارنة- رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص ٥.

٣. انظر المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤. للمحافظ كذلك طلب حل مجلس المحافظة بموجب المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

رابعاً : يتميز حق الاعتراض بكونه وسيلة للرقابة غير المباشرة على نشاط مجلس المحافظة من قبل الحكومة المركزية، حيث ان رقابة السلطة المركزية للهيئات اللامركزية قد تكون غير مباشرة، وهي رقابة ليست مطلقة، بل مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ استقلال الهيئات اللامركزية بحيث لا يمكن للسلطة المركزية ان تتجاوز حدود تلك الرقابة أو تتعدها، وبذلك يقترب من مفهوم الوصاية الإدارية^(١) وهي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات الإقليمية اللامركزية بقصد المحافظة على وحدة الدولة، وترابطها وضمن حسن سير الإدارة في تلك الوحدات واتساقها مع خطط السياسة العامة للدولة وبما لا يخل بسلطات هذه الوحدات وبصفة خاصة سلطتها في اتخاذ القرار^(٢)، وهكذا يسمح اعتراض المحافظ على قرار المجلس المعيب بلفت انتباه مجلس النواب الذي بإمكانه الاعتراض على ذلك القرار^(٣)، ومن ثم الغائه حتى في حالة عجز المحافظ عن ذلك لفوات المدة القانونية، إذ بإمكان المحافظ مفاتحة مجلس النواب مباشرة او عن طريق رئيس مجلس الوزراء باعتباره رئيس الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات^(٤)، والطلب من مجلس النواب الاعتراض على قرار مجلس المحافظة وفق احكام المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدلة^(٥)، وبذلك يصبح الاعتراض اداة فعالة للأمن القانوني بالمحافظة^(٦).

١. وعرفت الوصاية الادارية أيضا بأنها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، لمزيد من التفاصيل انظر،
A.W.Brodiy : constitutetional and Administrative Law ,E.L.S. Longman, university Of
Edinburg, 1973,P10.

٢. د محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٨٣.
٣. المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٤. المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٥. وقد اكدت المحكمة الاتحادية العليا هذه الرقابة في قرارها المرقم (٣٨/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠/٧/٢٠٠٩ والذي جاء فيه (ان المحافظات غير المنتظمة في اقليم لا ترتبط بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب وتتبع المقررات التي تصدرها الهيئة المنصوص عليها في المادة (٤٥/اولاً) من قانون المحافظات)، ذكره خميس عثمان خليفة، المنهاج العملي لمجالس المحافظات، ط١، مكتب زاكي، بغداد، ٢٠١٤، ص ٨٥.
٦. انظر في هذا المعنى، د.عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في احكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٨، ص ٩٠.

فإذا صدر قرار من مجلس المحافظة واخل بالأمن القانوني على وفق المعنى المتقدم كونه مشوباً بإحدى الحالات التي تبيح اعتراض المحافظ، كان من شأن اعتراض المحافظ ان يعيد الامر الى نصابها وفي حالة تعذر ذلك لأي سبب كان فان مجلس النواب ينهض بهذه المهمة على النحو المتقدم.

المطلب الثاني

انواع الاعتراض وطبيعته

للاعتراض بشكل عام انواع عدة ترتبط بالآثار التي تترتب عليه والتي تختلف حسب القواعد المنظمة لممارسة هذا الحق وترتبط بفلسفة النظام ومدى رغبة المشرع بمنح رئيس السلطة التنفيذية الوسائل التي تمكنه من الوقوف بوجه السلطة التشريعية، كذلك ترتبط هذه الانواع مع الوظيفة التي يؤديها الاعتراض ومن خلال ذلك تتضح طبيعة الاعتراض بصورة عامة واعتراض المحافظ بصورة خاصة. وسنوزع البحث في هذا المطلب على فرعين، نتناول في الاول انواع الاعتراض ونعرض في الثاني طبيعة الاعتراض.

الفرع الاول

انواع الاعتراض

للاعتراض انواع عدة تتمحور بشكل رئيسي حول نوعين رئيسيين، فهو اما ان يكون مطلقاً وأما ان يكون نسبياً وتتفرع من الاعتراض النسبي عدة انواع نتناولها تباعاً.

اولاً : الاعتراض المطلق

يكون الاعتراض مطلقاً إذا تطلب الدستور والقانون موافقة رئيس السلطة التنفيذية على مشروعات القوانين التي أقرتها السلطة التنفيذية حتى تكون نهائية^(١)، ويترتب على ذلك انه إذا لم يعرض مشروع القانون على رئيس السلطة التنفيذية أو تم عرضه عليه ولم يوافق فلا يجوز اصداره في الحاليتين، فهذا الاعتراض يكون مطلقاً ونهائياً من حيث الاثر، وعند استخدامه من قبل رئيس السلطة التنفيذية فسيقبر القانون لانتفاء أي طريق دستوري وقانوني يعطي للسلطة التشريعية امكانية تجاوز هذا الاعتراض^(٢).

ان حق الاعتراض المطلق يتعارض مع مبادئ النظام الديمقراطي القائم على اساس الفصل المرن بين السلطات، فإذا سلمنا بان الشعب هو مصدر جميع السلطات فكيف يمكن ان تعترض إرادة رئيس السلطة التنفيذية وبمفردها على ما شرعته السلطة التشريعية التي تمثل ذلك الشعب وبالتالي لا يتفق حق الاعتراض المطلق مع اساس النظام الديمقراطي حيث ان رئيس الدولة قد يمارس سياسة شخصية ويتشبت بوجهة نظره ويعارض رأي ممثلي الشعب، هذا الاعتراض لم يعد له وجود على الرغم من محاولة البعض توفيقه مع النظام الديمقراطي^(٣)، والجدير بالذكر ان الحكومات المحلية في العراق وفي الدول المقارنة ذات التنظيم القريب من التنظيم المحلي في العراق لم تألف هذا النوع من الاعتراض، حيث ينتخب المحافظ في العراق من قبل مجلس المحافظة ويستمر بتنفيذ مهامه معتمداً ومستنداً إلى تأييد وثقة الأغلبية في المجلس ودعمها ولا يتوقف على اعتراضه مصير التشريع المحلي حيث قد يصدر بالرغم من اعتراض المحافظ كما سنبين لاحقاً.

ثانياً: الاعتراض النسبي

١. ورد حق الاعتراض المطلق لأول مرة في الدستور الفرنسي ١٨١٤ في المادة (٢٢) (يصدق الملك وحده على القوانين ويصدرها) ثم ورد النص للمرة الثانية في دستور سنة ١٨٣٠ في المادة (١٨) منه إذ نصت على انه (يصدق الملك على القوانين ويصدرها) كما أعطى دستور ١٨٥٢ الامبراطور حق التصديق (الاعتراض المطلق) على مشروعات القوانين بعد إقرارها من الهيئة التشريعية، بحيث يستحيل إصدار قانون ما، ما لم يوافق عليه الإمبراطور (م/٤٠) كذلك خول دستور ١٨٧٠ رئيس الدولة سلطة الاعتراض المطلق على مشروعات القوانين التي تقرها الهيئة التشريعية (م/١٧)، ينظر في هذا المعنى، د. رحيم حسين موسى، اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين، بحث منشور في حويله المنتدى، تصدر عن المنتدى الوطني لبحاث الفكر والثقافة، العدد ٢، السنة ٢٠٠٨، ص ١٠٩.

٢. تغريد عبد القادر علي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد ٢٠٠٣، ص ١٠٤.

٣. تغريد عبد القادر علي، مصدر سابق، ص ١٠٦.

يعد الاعتراض نسبياً إذا كانت سلطة رئيس السلطة التنفيذية في الموافقة على مشروعات القوانين سلطة نسبية وليست مطلقة، بحيث إذا أقر المجلس التشريعي مشروع قانون فإنه يرسله إلى رئيس السلطة التنفيذية للموافقة عليه خلال المدة المحددة لذلك، أما إذا رفض فإن هذا الرفض لا يعد رفضاً مطلقاً كافياً لإنهاء مشروع القانون، بل يكون أثره توقيفياً و مؤقتاً بمعنى إمكانية صدور القانون هذا إذا ما أقره المجلس ثانية وفقاً للشروط التي يحددها الدستور، ويكون إقراره للمرة الثانية بمثابة إسقاط لاعتراض رئيس السلطة التنفيذية، إذ يترتب عليه إصدار مشروع القانون طبقاً لإرادة السلطة التشريعية التي تكون لها الغلبة النهائية على إرادته، ويلاحظ أن الاعتراض النسبي لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات لأنه لا يؤثر على حق الشعب في تشريع قوانينه، لأن الذي يستخدم الاعتراض لا يشترك في وضع القانون فسلطته ذات تأثير ومؤقت ومقيدة في الواقع إذ تمكن السلطة التشريعية من دراسة المشروع مرة أخرى في ضوء آراء صادرة من رئيس السلطة التنفيذية الذي يفترض أن يكون على قدر من الخبرة والحرص على إظهار جوانب المصلحة العامة^(١).

ويتقيد رئيس السلطة التنفيذية عادة في الاعتراض بمدد زمنية يحددها الدستور، كما يلتزم بذكر أسباب اعتراضه التي عادة يحددها القانون على سبيل الحصر، وهو ما يعرف بالتسبيب الذي يحظى بأهمية كبيرة إذا كان الاعتراض ناقلاً أي يقوم بنقل سلطة البت النهائي في مصير التشريع والفصل في النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى جهة ثالثة يحددها الدستور أو القانون والاعتراض الناقل^(٢)، يأتي في إحدى صورتين فهو اعتراض ينقل سلطة التقرير النهائي للشعب إذا تطلب الدستور عرض الأمر على الاستفتاء الشعبي على اثر الاعتراض^(٣)، أو يكون اعتراض ناقل إلى هيئة قد تكون سياسية أو قضائية أما عن حق الاعتراض الناقل إلى هيئة سياسية وهو ما يعرف بالرقابة الدستورية^(٤)، أما بالنسبة لحق الاعتراض الناقل إلى هيئة قضائية فإنه ينقل امر البت

١. د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، العارف للمطبوعات، بيروت ٢٠١٠، ص ١٦٨.

٢. د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، ط١، المكتبة الحيدرية، النجف الاشرف ٢٠٠٩، ص ١٦٣.

٣. من الدساتير التي تبنت حق الاعتراض الناقل للشعب دستور فايمر الألماني لسنة ١٩١٩ في المادة (٧٤) منه، انظر في هذا المعنى، زينة صاحب كوزان، المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ١٢٥.

٤. المادة (٦١) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ أعطت لرئيس الجمهورية حق إحالة القانون إلى المجلس الدستوري متى اعترض عليه قبل إصداره.

بالاعتراض الى هيئة قضائية، وبقدر تعلق الامر بموضوع بحثنا يرى الباحث أن اعتراض المحافظ على القرارات التي تصدر من مجلس المحافظة يُعدّ اعتراضاً ناقلاً حيث ينتقل البت في موضوع الاعتراض الى المحكمة الاتحادية العليا.

الاعتراض النسبي اما ان يكون بسيطاً او موصوفاً، فالاعتراض البسيط او ما يسمى حق طلب القراءة الثانية ويتميز هذا النوع من الاعتراض بان الدستور او القانون لا يستوجب أغلبية خاصة للتغلب على الاعتراض بل يكفي لإقرار القانون الأغلبية العادية ليكون نهائياً وواجب الاصدار و هذا النوع من الاعتراض ليس الغرض منه الدخول الى نزاع بين السلطتين بل لمعالجة النقص والقصور في مشاريع القوانين حيث ان عملية اعادة التصويت يقصد منها في اغلب الاحيان تصحيح الأخطاء الفنية في التشريع المعترض عليه ويترتب على ذلك ان هذا النوع يعد اضعف انواع الاعتراض من حيث قلة فرص نجاحه خاصة في الانظمة الديمقراطية التي تعدد فيها الأحزاب إذ يكفي للتغلب على إرادة رئيس السلطة التنفيذية ان تصوت ذات الأغلبية التي أقر بها القانون لأول مرة اما في نظام الحزب الواحد فان الاعتراض نجاحه مضمون لان ذلك يتوقف على اعتبارات سياسية بالدرجة الاولى مثل الانتماء السياسي، وقيام النظام على وحدة القيادة ووحدة السلطة من جهة وندرة حدوث الاعتراض في ذلك النظام من جهة اخرى^(١).

أما الاعتراض النسبي الموصوف يتطلب للتغلب على الاعتراض ان يعاد أقرار التشريع الموافقة عليه بأغلبية خاصة فإذا حصل على هذه الأغلبية وجب على رئيس السلطة التنفيذية إصداره وبخلافه يسقط فالسلطة التشريعية هي صاحبة القرار النهائي ولكن كثيراً ما يتعذر الحصول على هذه الأغلبية الخاصة ويكون حق الاعتراض هذا سلاحاً فعالاً في يد السلطة التنفيذية تستخدمها لمنع السلطة التشريعية من إساءة استعمالها لحقوقها وإصلاح أخطائها وإساءة استعمالها لحقوقها، والجدير بالذكر انه لا يلزم ان تصل الأغلبية الخاصة للتغلب على هذا الاعتراض إلى نسبة الثلثين أو ثلاثة أرباع بل يكفي اختلاف الأغلبية المطلوبة للتغلب على الاعتراض عن الأغلبية اللازم توافرها لإقرار القانون أول مرة اختلافاً يتجه نحو التشديد كأن يستلزم لإقرار القانون في المرة الاولى ان يوافق عليه البرلمان بأغلبية الحاضرين بينما يستلزم لتجاوز الاعتراض الموافقة على القانون بأغلبية

١. ساجد محمد كاظم، مصدر سابق، ص ١٣١.

الأعضاء المطلقة^(١)، ويعطف النظر على اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة نجد ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ لم يشترط اغلبيه موصوفة ينبغي أن يصوت بها مجلس المحافظة للتغلب على اعتراض المحافظ وبالتالي يمكننا تصنيف اعتراض المحافظ بأنه اعتراض نسبي بسيط، حيث ان مجلس المحافظة يستطيع الاصرار على قراره بالأغلبية ذاتها التي صوت بها على القرار، ويلاحظ عدم قدرة مجلس المحافظة الذي وافق على القرار أول مرة التغلب على اعتراض المحافظ بأية أغلبية كانت وحتى بالإجماع لان هذا النوع من الاعتراض يذهب إلى تحكيم المحكمة الاتحادية العليا عند الاختلاف بين السلطتين، فالأخيرة مطالبة بإبداء رأيها في موضوع الخلاف الذي حدث بصدد قرار او تشريع معين ويطلق الفقه على هذا النوع من الاعتراض في اطار العلاقة بين رئيس الدولة والبرلمان الاعتراض الواقف، ويعد حق الاعتراض الواقف اشد وأقوى أنواع الاعتراض النسبي غير ان الفقه أخذ على هذا الاعتراض بأنه لا ينصب على مواد القانون من حيث دستوريته أو مدى ملائمتها وإنما يتعلق بوقت تنفيذه من قبل رئيس السلطة التنفيذية الذي قد يرفض تنفيذ القانون في الوقت الذي تحدده السلطة التشريعية فهو خلاف على الوقت والتوقيت ليس إلا^(٢).

وقدر تعلق الامر باعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظ توصلنا من خلال البحث وتحليل احكام اعتراض المحافظ وفق احكام قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ ان اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة وبالقياس على ما بيناه من احكام حول اعتراض رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين نجد ان هذا الاعتراض هو اعتراض نسبي ناقل فهو اعتراض نسبي كونه لا ينهي قرار المجلس بشكل نهائي وإنما تبقى هناك امكانية لتمرير القرار بالرغم من اعتراض المحافظ ويكون هذا الاعتراض النسبي بصورة الاعتراض الناقل لأنه ينقل سلطة البت النهائي بموضوع الاعتراض الى جهة ثالثة. كذلك يمكننا تصنيف اعتراض المحافظ بأنه اعتراض نسبي بسيط، حيث ان مجلس المحافظة يستطيع الاصرار على قراره بالأغلبية ذاتها التي صوت بها على القرار المعترض عليه ولم يشترط القانون اغلبيه خاصة يتطلبها الاصرار على قرار مجلس المحافظة.

١. شوق سعد هاشم، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة

النهريين، ٢٠٠٨، ص ١٠٤.

٢. انظر في هذا المعنى، ساجد محمد كاظم، مصدر سابق، ص ١٣٠.

الفرع الثاني

طبيعة الاعتراض

آثارت مسألة طبيعة الاعتراض جدلاً فقهيًا واسعاً حول مدى كونه حقاً تشريعياً يعد بموجبه رئيس السلطة التنفيذية مساهماً في العملية التشريعية أم لا.

فقد استقر الفقه الدستوري على أن حق الاعتراض المطلق يعد عملاً تشريعياً، فرئيس السلطة التنفيذية عندما يملك استخدامه بهذا المعنى فإنه يكون عضواً أساسياً في العملية التشريعية له سلطة واسعة تقترب من السلطة التشريعية، فالاعتراض المطلق أو ما يسمى اصطلاحاً برفض التصديق يعد حقاً مطلقاً لرئيس السلطة التنفيذية يمكنه من اخذ دوراً تشريعياً يمنع صدور التشريع بالرغم من اقراره من قبل السلطة التشريعية فلا يصدر التشريع إلا بعد مصادقة رئيس السلطة التنفيذية وبخلافه لا يصدر التشريع بأي حال من الأحوال ولا تتغلب إرادة السلطة التشريعية على إرادة السلطة التنفيذية لذا اجمع الفقه الدستوري على أن حق الاعتراض المطلق حق تشريعي ذلك أن من يملك حق الاعتراض المطلق تكون بيده قوة التقرير التشريعي ويعد عضواً أصيلاً في صناعة التشريع^(١).

أما عن الاعتراض النسبي فقد اتجه الفقه بشأن طبيعته إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول : الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض النسبي

يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى أن جميع الهيئات والأشخاص الذين يشترط الدستور أو القانون تدخلهم في العمل التشريعي، أو الحصول على موافقتهم لإكمال وجود القانون يمكن عدّهم مساهمين في السلطة التشريعية ويمارسون نشاطاً تشريعياً، إذ لا يتحقق وجود القانون بصورة تامة إلا إذا اجتمعت كل الإرادات التي اشترط الدستور أو القانون تدخلها لذلك فوجود أي مانع يحول دون استكمال جميع هذه العناصر يؤدي إلى منع اسباغ صفة القانون على النص، وعليه فإن حق الاعتراض يعد حقاً تشريعياً لأن القانون لن يأخذ طريقه إلى التشريع ما دام في وسع رئيس السلطة التنفيذية الاعتراض عليه، فقيام السلطة التشريعية بسن القانون لا تجعل منه قانوناً نهائياً وإنما يبقى

١. د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، لم يذكر الطبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص ٣٥٤، ساجد

محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، مصدر سابق، ص ١١٨.

دون ذلك إلى ان يُرفع القانون إلى رئيس السلطة التنفيذية فإذا وافق الاخير على المشروع اكتملت العملية التشريعية^(١).

فضلاً عن ان رئيس السلطة التنفيذية عندما يعترض لحماية حقوق السلطة التنفيذية التي يرأسها أو للدفاع عن الدستور معتمداً في ذلك على حقه في الاعتراض فإنه يباشر عملاً من جنس الأعمال نفسها التي تمارسها السلطة التشريعية فهو يتابع وجود القانون ومدى توفر ما اشترطه الدستور لاكتماله، فعمله بحق الاعتراض لا يختلف من الناحية الموضوعية عن عمل السلطة التشريعية، وعندما يملك استخدامه بهذا المعنى فإنه يعد عضواً أساسياً في العملية التشريعية.

الاتجاه الثاني : الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض النسبي

يذهب انصار هذا الاتجاه الفقهي إلى ان حق الاعتراض النسبي يعتبر حقا تنفيذيا يستخدمه رئيس السلطة التنفيذية وكل ما يمكن ان يترتب عليه من أثر يتمثل في تأخير صدور القانون حتى تعاد دراسته مرة ثانية من قبل السلطة التشريعية على ضوء الاسباب والملاحظات التي بينها رئيس السلطة التنفيذية، وإذا اصررت السلطة التشريعية على موقفها لا يمكن للسلطة التنفيذية منعها، وتكون ملزمة بتنفيذه ولا يحق لها الاعتراض مرة اخرى^(٢).

والاعتراض بهذا المعنى لا يدخل في العملية التشريعية، لأنه حق منع وليس حق تقرير، ويعد من وسائل الحيطة والحكمة التي تسمح للسلطة التنفيذية ممثلة برئيسها من تهذيب وتلطيف اندفاع وتسرع السلطة التشريعية واستبدادها احياناً، وحماية لاختصاصاتها ولحقوقها التنفيذية في نفس الوقت ، فالاعتراض حق محدود ومقيد تستطيع السلطة التنفيذية من خلاله تنبيه السلطة التشريعية إلى ما وقعت فيه من اخطاء تتعلق بالتشريع المعترض عليه^(٣).

لذا يعد الاعتراض على وفق هذا الاتجاه عملاً تنفيذياً يلجأ له رئيس السلطة التنفيذية بوصفه مسؤولاً عن تنفيذ ما تشرعه السلطة التشريعية، وما يترتب على هذا التنفيذ من أثار وانعكاسات قد

١. د. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ٣٥٥. تغريد عبد القادر علي، مصدر سابق، ص ١٠٠.

٢. د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط ١، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة (١٩٤٤)،

ص ٣٢١ . ساجد محمد كاظم، مصدر سابق، ص ١٢٠.

٣. تغريد عبد القادر علي، مصدر سابق، ص ١٠١.

تؤثر على طبيعة العلاقة بين السلطتين، وما تمهد له من استخدام وسائل قانونية تمتلكها تجاه الاخرى^(١).

ومما تقدم اعلاه ويعطف النظر على احكام اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، يمكننا عده عملاً تنفيذياً من حيث طبيعته يمارسه المحافظ وفق القواعد المخولة له اسوة بصلاحياته الاخرى باعتباره الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة^(٢).

والجدير بالذكر أن المشرع العراقي لم يفرق من حيث الاحكام بين اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة وبين احكام اعتراض المحافظ على قرارات المجلس المحلي(مجلس القضاء) ولم يضع احكاماً خاصة لكل منهما كما فعل المشرع المصري^(٣).

١. انظر في هذا المعنى، اسراء محمود بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة ٢٠١٠، ص ٨٥.

٢. المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. المشرع المصري ومن خلال تحليلنا لنصوص قانون الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل بصورة عامة والمادة ١٣٢ منه بصورة خاصة، نجد ان اعتراض المحافظ على قرارات المجلس الشعبي في المحافظة هو ايضا اعتراض نسبي ناقل كونه لا ينهي قرار المجلس بشكل نهائي وإنما تبقى هناك امكانية لتمرير القرار بالرغم من اعتراض المحافظ عليه وهو اعتراض ناقل حيث يتم احالة الموضوع في حالة اصرار المجلس الشعبي الى الوزير المختص بالادارة المحلية من قبل المحافظ، ويقوم الوزير بعرض الموضوع على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغه به، حينها يبت مجلس الوزراء بشأن القرار او القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الامر عليه ويكون قرار مجلس الوزراء بهذا الشأن باتاً، اما اذا كان اعتراض المحافظ على قرار صادر من المجالس المحلية الادنى من المجلس الشعبي للمحافظة (مجلس المدينة، مجلس الحي، مجلس القرية) فيقوم المحافظ بإخطار رئيس المجلس الشعبي المعني في المحافظة باعتراضه على القرار ثم يعرض الامر على الوزير المختص بالادارة المحلية حيث يقوم الاخير بالبت في القرار المعترض عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضه عليه ويكون قراره بهذا الشأن نهائياً، لمزيد من التفاصيل انظر، د.صلاح عبد البديع، نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢٣٦ وما بعدها.

اما في فرنسا فإن قرارات المجالس المحلية على مختلف مستوياتها (مجلس اقليم، مجلس محافظة، مجلس بلدية) تنفذ مباشرة بقوة القانون و بضمنها القرارات التي الزم المشرع ارسالها الى المحافظ (بعد صدور مرسوم (١٠/ايار/١٩٨٢) استخدمت تسمية مفوض الدولة بدلا من المحافظ واستمرت هذه التسمية لحين صدور المرسوم (٢٩/شباط/١٩٨٨) الذي اعاد تسمية المحافظ الذي اعتبره ممثل الدولة في المحافظة)، فلا يمتلك الاخير سلطة الاعتراض عليها وإنما مناقشتها مع السلطة اللامركزية، ويستطيع اذا رأى عدم مشروعيتها الطعن بها امام المحاكم الادارية خلال مدة لا تتجاوز الشهرين من تاريخ احالتها اليه من المجلس، ويستطيع ان يطلب من قاضي الامور المستعجلة ايقاف تنفيذ القرار الصادر من المجلس المحلي اذا استند طلبه الى اسباب جدية وتعدر اعادة الحال الى ما كان عليه فيما اذا نفذ القرار او كان القرار يمس الحريات العامة او الفردية، ويخضع ذلك الطلب

المبحث الثاني

نطاق اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة

ان حق اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة لا بد وان تنظمه جملة من الضوابط والأحكام. كما ان هنالك مجموعة من المسوغات التي تدفع بالمحافظ الى تقديم اعتراضه على قرارات مجلس المحافظة والتي تشكل أساساً يستند اليه في ممارسته لهذا الحق.

ويتمثل نطاق القرارات التي يجوز للمحافظ الاعتراض عليها في الحالات التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، فأما ان يكون الاعتراض مرده مخالفة قرار مجلس المحافظة للدستور او القوانين النافذة، ان يكون خارجاً عن اختصاص المجلس، او مخالفاً للخطة العامة للحكومة الاتحادية او الموازنة. ويشمل هذا النطاق جميع قرارات مجلس المحافظة المشوبة بهذه الحالات ما عدا القرارات التي رسم المشرع طريقاً للطعن فيها، وتأسيساً على ما تقدم فإننا سنتولى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في اولهما القرارات المخالفة للدستور او القوانين النافذة ونخصص ثانيهما لبحث القرارات الخارجة عن اختصاصات المجلس، والقرارات المخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية او الموازنة.

لسلطة القاضي التقديرية، وعادة يقدم طلب ايقاف التنفيذ كإجراء يمهّد للطعن بإلغاء قرار المجلس المحلي، ويبت بالطلب خلال (٤٨) ساعة، اما بالنسبة للقرارات التي تصدر من المجالس المحلية والتي لايلزم القانون احالتها الى المحافظ فأنها تنفذ من تاريخ نشرها او تبليغها ولا يستطيع المحافظ اذا رأى عدم مشروعيتها سوى ان يطعن بها وفق القواعد العامة للطعن بالقرارات الادارية، وهكذا يتبين لئلا ان الية الطعن بالقرارات الصادرة من المجالس المحلية من قبل المحافظ في فرنسا لا يمكن تصنيفها على اساس القواعد المتعلقة بالاعتراض وطبيعته كما هو الحال في التشريع العراقي والمصري، لمزيد من التفاصيل انظر، د.سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص ٣٨٤ ومابعدها، كذلك انظر، د.فرح ضياء حسين، الحكومات المحلية، ط١، مكتب الهاشمي، بغداد، ٢٠١٦، ص ١١٩.

المطلب الاول

القرارات المخالفة للدستور او القوانين النافذة

تتضمن الوثائق الدستورية عادة عدداً من الاحكام والقيود التي ينبغي على مجلس المحافظة التزامها والتقييد بها وان يتغيا بقراراته المصلحة العامة التي تعد رائدة كل عمل تشريعي على المستوى الوطني والمحلي، وجاء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مؤكداً على تلك القيود مضيفاً قيوداً اخرى في مقدمتها عدم تعارض قرارات مجلس المحافظة مع القوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وسوف نتناول هذا الموضوع على فرعين نبحث في اولهما القرارات المخالفة للدستور، ونبين في ثانيهما القرارات المخالفة للقانون.

الفرع الاول

القرارات المخالفة للدستور

انطلاقاً مع مبدأ علو الدستور الذي يعد القانون الاسمي للدولة ويعلو على ما عداه من قوانين اخرى ولا يمكن مخالفته و أي مخالفة لأحكامه توجب البطلان للأمر الذي يتعلق بمخالفة الدستور^(١)،

١. الدستور بمعناه الواسع هو مجموعة القواعد المكتوبة او العرفية التي تحدد او بصورة ادق تبين الطريقة التي تمارس بها السلطة من قبل القابضين عليها، والتقييد بتطبيق أحكام الدستور لا يشمل نصوصه فقط وإنما وثيقة إعلان الدستور أيضاً فهي تعتبر ايضاً من مصادر الشرعية على حد سواء مع الدستور نفسه، وإلى جانب وثيقة الدستور توجد إعلانات حقوق الإنسان ومقدمة الدستور التي قد تكون في ديباجته او جزء منه، كما أن والرأي الراجح في الفقه يذهب الى ان القوانين المكملة للدستور اذا كانت تصدر بإتباع اجراءات اشد من اجراءات اصدار القوانين العادية ففي هذه الحالة تكون في مرتبة اعلى من مرتبة التشريعات العادية وتعتبر الاخيرة مخالفة لمبدأ الشرعية اذا كنت مخالفة للقوانين الاساسية، لمزيد من التفاصيل انظر، د.منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج٢، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص١٣٨. سمر ناجي فاضل، دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان الشرعية(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة الكوفة، ٢٠١٥، ص ١١ . انظر كذلك

سواء أكان ذلك الأمر تشريعاً وطنياً أم محلياً أم تعليمات أم أنظمة أم قرارات، فقد بات لازماً و من البديهي إلا يعمل بأي تشريع يتعارض مع الدستور^(١).

ومبدأ سمو الدستور يكون من ناحيتين، تتمثل الأولى بالسمو الموضوعي وتتمثل الأخرى بالسمو الشكلي، أما سمو الموضوعي فيقصد به سمو الدستور على القوانين الأخرى بحكم موضوعاته التي تبين أساس الدولة وتنظيم العلاقة بين سلطاتها ويؤسس الدستور فكرة القانون السائدة في الدولة والفلسفة السياسية والاجتماعية للنظام الحاكم ويعد بذلك الإطار القانوني لكافة أوجه النشاط القانوني في دولة ما وكل نشاط أو إجراء يخالف أحكامه وأهدافه يعد باطلاً، هذا وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بشكل صريح على سموه وبطلان أي نص قانوني يتعارض مع أحكامه فقد نصت المادة الثالثة عشر أولاً (يُعدُّ هذا الدستور القانون الاسمي والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في انحائه كافة وبدون استثناء. ثانياً : لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه)، أما سمو الشكلي يتحقق في حالة اشتراط إجراءات صعبة ومعقدة لتعديل الدستور تختلف عن الإجراءات التي يتم اتباعها عند تعديل القوانين العادية وتعرف الدساتير التي تشترط مثل هذه الإجراءات بالدساتير الجامدة، ويعد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أسوة بالدساتير الاتحادية دستوراً جامداً تتمثل مظاهر جموده بسموه الشكلي كونه اشترط لتعديل نصوصه إجراءات خاصة تختلف باختلاف النصوص الدستورية المراد تعديلها فقد تم تحديد ثلاثة أنماط من الإجراءات لتعديل أجزاء مختلفة من الدستور^(٢)، فقد منع تعديل النصوص الدستورية الواردة في الباب الأول والثاني من الدستور والتي تتعلق بالمبادئ الأساسية ومنها شكل الدولة الاتحادي والحقوق المدنية والسياسية للمواطنين إلا بعد مضي دورتين انتخابيتين، وبشرط، أن يوافق ثلثا أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال مدة سبعة أيام^(٣).

د.محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، بلا مكان وسنة الطبع،

مطبعة الاسراء، ص ٤٤.

١. د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بيروت،

٢٠١٥، ص ١٤٧.

٢. حصر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اقتراح تعديل الدستور برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو

خمس أعضاء مجلس النواب، انظر المادة (١٢٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

٣. انظر المادة (١٢٦/ثانياً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

ولتعديل النصوص الدستورية التي تتضمنها الأبواب الأخرى من الدستور، اشترط موافقة ثلثي مجلس النواب، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية^(١)، أما التعديلات التي من شأنها إنقاص صلاحيات الأقاليم فأنها تتطلب موافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني بالإضافة إلى موافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام^(٢)، ويتضح مما تقدم إلى أن الدساتير الجامدة وحدها تتمتع بالسمو الموضوعي والشكلي معاً أما الدساتير المرنة فلا تتمتع إلا بالسمو الموضوعي فقط دون السمو الشكلي^(٣).

ويترتب على مبدأ سمو الموضوعي للدستور عدة نتائج مهمة، منها: أن القواعد الدستورية ملزمة لجميع هيئات الدولة ولا يتمتع أي نشاط مخالف لهذه القواعد بأي أثر قانوني لأنه يمس مبدأ المشروعية الذي يعني وجوب احترام القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية والالتزام بها ووجوب مطابقة تلك القوانين للنصوص الدستورية الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز مبدأ المشروعية، لأنه يتطلب خضوع الحكام والمحكومين والقوانين والأنظمة والقرارات النافذة لأحكامه، وبخلافه تكون باطلة وفاقة لكل قيمة قانونية، وبما أن الدستور هو مصدر جميع السلطات العامة في الدولة، فهذا يعني أن هذه السلطات لا تمارس حقاً شخصياً تتصرف به كما تشاء، وإنما تمارس وظيفة تحددها النصوص الدستورية وتبين شروطها ومداها، ويترتب على ذلك أن هذه السلطات لا تستطيع تفويض ممارسة اختصاصاتها إلى غيرها إلا في حالة إجازة الدستور للتفويض بنص صريح^(٤).

وأما سمو الشكلي فيترتب عليه أن القواعد الدستورية تترتب على قمة الهرم القانوني للدولة ونجد أن بعض الدساتير تنص صراحة على بطلان القوانين التي تخالفها وهذا لا يعني عدم قيام البطلان في حالة عدم النص على ذلك لأن هذا البطلان يعتبر نتيجة حتمية لفكرة الدستور الجامد الذي يتعذر تعديله بواسطة القوانين العادية ومن باب أولى القواعد القانونية الأدنى مثل قرارات مجلس المحافظة، لذا أي قاعدة قانونية تشرع خلافاً لقواعد الدستور الجامد تعد باطلة دون حاجة إلى تقرير ذلك في صلب الوثيقة الدستورية، ويشمل سمو الشكلي جميع قواعد الدستور الموضوعية والشكلية،

١. انظر المادة (١٢٦/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

٢. انظر المادة (١٢٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

٣. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج٢، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٣٨.

٤. سمر ناجي فاضل، مصدر سابق، ص ١١.

لأن إجراءات التعديل تشملها جميعا ولا يتحقق السمو الشكلي للدساتير المرنة، لأن الهيئة التشريعية تعدله بنفس إجراءات تعديل القانون العادي^(١).

ولأجل تحقيق الدولة القانونية التي تخضع للقوانين في جميع جوانب نشاطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية الالتزام بمبادئه ونصوصه بوصفه القانون الاعلى الذي يسمو على جميع القوانين الاخرى على وفق مبدأ سيادة الدستور على اعتبار ان التشريع الدستوري الذي هو القانون الأسمى في الدولة يتفرد بالعلو فوق كافة التشريعات الاخرى، فان الضمانة الاولى والفعالة التي يتعين على المشرع الدستوري ان يقرها في وثيقة الدستور والتي يتفق عليها الفقه، هي تنظيم الرقابة على دستورية الاعمال القانونية التي تصدر عن السلطات العامة كافة وفي مقدمتها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية كذلك القرارات الادارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، ضمانا للشرعية الدستورية ولحماية الحقوق والحريات العامة^(٢).

وقد نظم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الرقابة على دستورية القوانين وأوكلها الى المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (٩٣/اولا) التي نصت(تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: اولا:الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة).

ما يميز الرقابة على دستورية القوانين التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا في العراق إنها رقابة مركزية فتقوم هذه المحكمة بمهمة التحقق من مطابقة القانون للدستور ان نص الدستور على إنشائها يعني امتناع جميع طرق الرقابة الأخرى^(٣).

اضافة الى ما تقدم بشأن سمو الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قيد في المادة (٢/اولاً) المعدلة اختصاص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية بما لا يتعارض مع الدستور، اذ عرفت المادة المذكورة مجلس المحافظة بأنه (السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي

١. د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ١٤٩.

٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط ٣، ٢٠٠٦، بلا مكان طبع، ص ١٤.

٣. نظام الرقابة المركزية يقابله نظام الرقابة اللامركزية والتي تمنح الاختصاص في الرقابة الدستورية لكل المحاكم على اختلاف درجاتها في النظام القضائي.

تتدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(١)، كما جعلت المادة (٧/ثالثاً) من بين اختصاصات مجلس المحافظة (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)، ويتضح من نص المادتين الثانية والسابعة من قانون المحافظات سالفتي الذكر، ان صلاحية التشريع واتخاذ القرارات الاخرى الممنوحة لمجالس المحافظات مشروطة بعدم التعارض مع الدستور.

هذا وقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة لإحكام الدستور، وفي حالة اصرار المجلس على قراره، او تعديل القرار دون ازالة المخالفة يجب على المحافظ احواله الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا^(٢)، ويعد احواله الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا تأكيداً على اختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين بغض النظر عن جميع الاراء والخلافات الفقهية التي تناولت مسألة الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات.

والسؤال الذي يثار هنا هل يمكن للمحافظ ان يطعن بقرارات مجلس المحافظة المخالفة للدستور امام المحكمة الاتحادية العليا من دون مراعاة الالية التي رسمها قانون المحافظات النافذ في المادة (٣١/أحد عشر) ؟

للإجابة على هذا التساؤل نبين أولاً ان المادة (٩٣/أولاً) من الدستور العراقي نصت على انه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة) ولم نجد في هذا النص ما يشير الى ان المقصود بالقوانين ما يشرعه مجلس النواب فقط كما لم نجد ذلك في نصوص قانون المحكمة الاتحادية العليا ونظامها الداخلي، فضلاً عن أن قضاء المحكمة الاتحادية العليا قد استقر على الاعتراف لمجالس المحافظات بالتشريع^(٣)، لا بل ان الدستور العراقي ذهب الى ابعاد من ذلك حيث اعطت المادة (١١٥) الاولوية في التطبيق للقانون الذي يشرعه مجلس

١. انظر المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢. المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. ينظر في ذلك رأي المحكمة الاتحادية العليا، العدد (١٦/اتحادية / ٢٠٠٨) بتاريخ ٢١/٤/٢٠٠٨، كذلك رايها، العدد (٦٤/اتحادية/٢٠١٤) في ٢٣/٦/٢٠١٤، منشورين على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٥/٦/٢٠١٧.

المحافظة في حالة تعارضه مع القوانين الاتحادية وهذا ما اكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها^(١).

كذلك اجازة المادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم الطعن مباشرة امام المحكمة و نصت المادة السادسة من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ (إذا طلب مدع الفصل في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات أو أمر فيقدم الطلب بدعوى مستوفية للشروط المنصوص عليها في المواد (٤٤ و ٤٥ و ٤٦ و ٤٧) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ ، ويلزم أن تقدم الدعوى بوساطة محام ذي صلاحيات مطلقة ...) فإذا كان للفرد الحق في الطعن بعدم الدستورية مباشرة فمن باب اولى ان يكون للمحافظ هذا الحق هذا بالإضافة الى ان الواقع العملي لعمل المحكمة قد سار على قبول مثل هذه الدعاوى، فقد اقام محافظ نينوى دعوتين للطعن بدستورية الفقرة (٤) من البند ثامنا من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مستندا الى المادة (٩٣) من الدستور، الاولى بالعدد (٧٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٥)، والثانية بالعدد (٧٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٥)، وقد ردت المحكمة الدعوى الاولى مستندا الى ان المحافظ اقامها بالإضافة لوظيفته باعتباره محافظاً لنينوى بينما تمت اقالته بتاريخ ٢٠١٥/٥/٣٠، اي انه فقد صفته الوظيفية ومن ثم لا يصح خصومته في تلك الدعوى بالصفة التي اقامها فيها، وبالتالي فقدت اساسها القانوني^(٢)، اما في الدعوى الاخرى فقد اقامها بدون صفة وظيفية ، فقبلتها المحكمة ونظرت فيها وأصدرت حكمها بان الفقرة اعلاه ليس فيها أي مخالفة للدستور^(٣).

١. انظر رأي المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٢/٤ والذي جاء فيه (من استقراء نص المادة (١١٥) من الدستور نجد ان الاولوية في التطبيق تكون لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم ولا يعد القانون الذي يشرعه مجلس المحافظة معدلاً او لاغياً للقانون الاتحادي)، اشار اليه، خالد كاظم عودة، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، ط١، منشورات ضفاف، لبنان ٢٠١٥، ص ٩٠.

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ٢٠١٥/١١/١٧ منشور على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٣/١٧.

٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ٢٠١٥/١١/١٧ منشور على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٣/١٧.

ولما تقدم يرى الباحث ان للمحافظ ان يطعن بقرارات مجلس المحافظة المخالفة للدستور امام المحكمة الاتحادية العليا من دون مراعاة الالية التي رسمها قانون المحافظات النافذ في المادة (٣١/احد عشر) مع مراعاة الالية التي رسمها قانون المحكمة ونظامها الداخلي.

كذلك قبلت المحكمة دعوى محافظ نينوى السابق التي اقامها بصفته الشخصية^(١)، والتي طعن فيها بعدم دستورية المادة (١٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مدعيا تعارضها مع احكام المواد (١٢٢، ١١٥، ١١٠) من الدستور وقد ردت المحكمة الطعن مبينة دستورية المادة المطعون بدستوريتها^(٢)، وقضت المحكمة بإلغاء قرار مجلس محافظة واسط المرقم (٦٦٦) والصادر في ١١/٩/٢٠١١ والذي تضمن عدم الموافقة على تصدير النفط والغاز خارج حدود المحافظة، حيث وجدت المحكمة ان القرار المذكور مخالف لاحكام المواد (١١١)، (١١٢/اولاً) من الدستور، ويخالف المادة (٥/اولاً) من قانون تنظيم وزارة النفط رقم (١٠١) لسنة ١٩٧٦^(٣).

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ٢٦/١/٢٠١٦ منشور على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ١٧/٣/٢٠١٧.

٢. اما قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل فلم ينص صراحة على مخالفة الدستور كسبب لاعتراض المحافظ على قرارات المجلس الشعبي للمحافظة، حيث نصت المادة (١٣٢) المعدلة بموجب القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨٠ على انه (يجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوي على أية مخالفة للقوانين أو اللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة في هذا القانون.....)، إلا ان عدم النص لا يمنع المحافظ من الاعتراض على قرارات المجلس الشعبي اذا كانت مخالفه لإحكام الدستور وذلك استنادا الى المبادئ العامة لأحكام الرقابة على دستورية القوانين، كذلك من خلال نص المادة اعلاه حيث اجاز للمحافظ الطعن بقرارات المجلس الشعبي المخالفة للقوانين فمن باب اولى ان يكون له الحق بالطعن بالقرارات المخالفة للدستور.

٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨/اتحادية/٢٠١٢) في ٢/٥/٢٠١٢ منشور على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq>.

الفرع الثاني

القرارات المخالفة للقوانين النافذة

القانون بمعناه الخاص يعرف بأنه مجموعة من القواعد القانونية التي تسنها السلطة المختصة بالتشريع في دولة ما لتنظيم أمر معين كقانون ضريبة الدخل وقانون المرور والقانون بهذا المعنى يرادف التشريع الذي يقصد به القانون المدون الذي تضعه السلطة التشريعية^(١)، كما يعرف القانون بمعناه العام على أنه مجموعة من القواعد القانونية المرعية في مجتمع معين والتي تنظم العلاقات الاجتماعية فيه و يلتزم الأشخاص بإتباع تلك القواعد وبخلافه يتعرضون للجزاء المادي الذي يفرض من قبل السلطة العامة والقانون بهذا المعنى يقصد به مجموعة الاحكام القانونية الملزمة التي شرعتها السلطة المختصة بالتشريع او الاحكام المستمدة من مصادر القانون اخرى غير التشريع فهي اذن قواعد عامة وشاملة ملزمة لمختلف الهيئات العامة والهيئات الخاصة والإفراد وتحقق العدل والاستقرار فيكون السمو للقانون وليس لهيئة من الهيئات او لفرد من الافراد^(٢).

تعد القوانين العادية من حيث التدرج القانوني في الدولة في المرتبة التالية لمرتبة القواعد الدستورية من حيث الاهمية وتعد المصدر الثاني من مصادر المشروعية، ويقصد بالقوانين العادية القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة وفق الحدود التي رسمها الدستور ويطلق لفظ القانون على التشريعات العادية ويراد به مجموعة القواعد التشريعية التي تضعها الهيئة النيابية، وعندما يصدر التشريع على وفق للإجراءات التي نص عليها الدستور ولم يتعارض مع احكامه فانه يكون بالمرتبة التالية لمرتبة الدستور وإذا خالف التشريع احكام الدستور فانه يفقد قوته الملزمة ولا يمكن تطبيقه لمخالفته الأساس الذي يستند اليه^(٣).

وفي العراق تصدر التشريعات العادية من ثلاث جهات، الاولى مجلس النواب بموجب احكام المادة (٦١/اولاً) من الدستور، والثانية هي المجالس التشريعية في الاقاليم بموجب احكام المادة (١٢١/اولاً) من الدستور، والثالثة هي مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم بموجب احكام

١. د. عبدالله طلبة، القانون الاداري الرقابة القضائية على اعمال الادارة، ط٢، مطبعة جامعة دمشق، ٢٠١٦، ص ١٩.

٢. د. محمد عبد العال السناري، مصدر سابق، ص ٤٥.

٣. د. انور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ٢٠٠٥، ص ١١٤.

المادة (١١٥) من الدستور كما أن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل منح في المادة (٢/أولاً) المعدلة اختصاص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية بما لا يتعارض مع الدستور، اذ عرفت المادة المذكورة مجلس المحافظة بأنه (السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تتدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)^١، والمادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، فضلاً عن أن قضاء المحكمة الاتحادية العليا قد استقر على الاعتراف لمجالس المحافظات بالتشريع^٢.

وهذه القرارات والتشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة شرط ان لا يتعدى نطاق نفاذها حدود المحافظة، وأن لا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية بحيث تكون العلاقة بين التشريع المحلي والتشريع الاتحادي ضمن إطار صفتين رئيسيتين هما اعلوية القانون الاتحادي وتكاملية القوانين وتتمثل صفة الأعلوية للقانون الاتحادي بنص المادة (٢/أولاً) المعدلة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ (بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تتدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) والمادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ سالف الذكر(....) بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) وبذلك تكون للقوانين الاتحادية صفة الأعلوية على القواعد القانونية التي تصدرها مجالس المحافظات، أما صفة التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي فتتمثل في أن التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات يجب أن تتكامل مع التشريعات الاتحادية لكي يمكن تنفيذها وتطبيقها دون تعارضهما^(٣).

اما القرارات الاخرى التي يتخذها مجلس المحافظة تسري عليها القواعد العامة للقرارات الادارية ، فقرار مجلس المحافظة المعيب بمخالفة القانون وهو ما يطلق فقهاء القانون الاداري عليه

١. انظر المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٢. ينظر في ذلك رأي المحكمة الاتحادية العليا، العدد (١٦/اتحادية / ٢٠٠٨) بتاريخ ٢١/٤/٢٠٠٨، كذلك رايها، العدد (٦٤/اتحادية/٢٠١٤) في ٢٣/٦/٢٠١٤، منشورين على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٥/٦.

٣. د.علاء عبد الحسن العنزي، التشريعات المحلية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد السابع، العدد الثالث، ٢٠١٥، ص٢٥٦.

عيب المحل، حيث يكون القرار معيباً في فحواه ومضمونه بحيث يكون الأثر القانوني المترتب على قرار مجلس المحافظة ايضاً مخالفاً للقانون، او غير جائز بغض النظر عن مصدر القانون سواء أكان مكتوباً كأن يكون دستورياً أو تشريعياً، أم غير مكتوب مثل العرف والمبادئ العامة للقانون، وتتنوع صور مخالفة القانون، فتارة تكون المخالفة لنص من نصوص القوانين أو اللوائح أو تطبيقاتها في حالة وجود القاعدة القانونية^(١)، وتارة تكون المخالفة في تفسير القوانين أو في تطبيقاتها عندما تكون القاعدة القانونية غير واضحة وقابلة للتأويل فالمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية تتحقق هذه الحالة عندما يتجاهل مجلس المحافظة القاعدة القانونية ويتصرف كما لو كانت غير موجودة، وقد تكون هذه المخالفة عمدية، وقد تكون المخالفة غير عمدية نتيجة عدم العلم بوجود القاعدة القانونية، والمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية أما أن تكون مخالفة إيجابية تتمثل القيام بتصرف معين مخالف للقانون، أو ان تكون المخالفة للقاعدة القانونية سلبية تتمثل بالامتناع عن القيام بعمل يوجبه القانون، والمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية من أكثر حالات مخالفة القانون وقوعاً ووضوحاً في الواقع العملي، اما الخطأ في تفسير القاعدة القانونية تتحقق هذه الحالة عندما يستند قرار مجلس المحافظة الى تفسير القاعدة القانونية تفسيراً يعطي القاعدة معنى غير المعنى الذي قصد المشرع، والخطأ في تفسير القاعدة القانونية أما أن يكون غير متعمد فيقع بسبب غموض القاعدة القانونية وعدم وضوحها، واحتمال تأويلها إلى عدة معان، او قد يكون متعمداً حين تكون القاعدة القانونية المدعى بمخالفتها من الوضوح بحيث لا تحتمل الخطأ في تفسيرها، اما صورة الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية فتتمثل في حالة مباشرة السلطة اصدار القرارات التي منحها القانون لمجلس المحافظة لغير الحالات التي نص عليها القانون كما في حالة التجاوز على الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، أو مباشرة السلطة دون أن تتوافر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها^(٢)، واي عيب من العيوب المتقدمة اذا تخلل قرار مجلس المحافظة يوجب اعتراض المحافظ.

١. د.علي محمد بدير.د.عصام عبد الوهاب البرزنجي .د.مهدي ياسين السلامي، مبادئ و احكام القانون الاداري،

طبعة منقحة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٤٣٩.

٢. انظر في هذا المعنى، د.عبدالله طلبة، مصدر سابق، ص٢٨٨.

هذا وقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة المخالفة للقوانين التي تضعها السلطة التشريعية الاتحادية، وفق الآلية التي رسمها القانون^(١).

وهكذا يمكن للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة المخالفة للقوانين النافذة، ومن التطبيقات العملية لهذا الاعتراض اعتراض محافظ ميسان على قرار مجلس محافظة ميسان بالعدد (٨٤) لسنة ٢٠١٢ والذي يقضي بفرض رسم مقداره خمسة آلاف دينار على كل جواز يصدر عن مديرية جوازات ميسان تذهب الى صندوق التكافل الاجتماعي في المحافظة والباقي لسد حاجة مديرية الجوازات من الاحبار اللازمة لطبع الجوازات، وبعد اشعار المحافظ بقرار المجلس بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٩ بادر محافظ ميسان بالاعتراض عليه بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٩ كونه مخالفاً للقانون، ولإصرار مجلس المحافظة على القرار اقام محافظ ميسان اضافة لوظيفته دعوى امام المحكمة الاتحادية العليا طالبا الغاء قرار مجلس المحافظة للسبب نفسه الذي بينه في اعتراضه على القرار وهو مخالفة القوانين الاتحادية، وقد قررت المحكمة الاتحادية ان قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٢ مخالف لقانون الجوازات رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٩ وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه الذي حدد رسماً اتحادياً على كل جواز يصدر في مديريات الجوازات في انحاء العراق كافة ولا يجوز تكرار الرسم وتعديل مقداره كونه يعد من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وان مجالس المحافظات ملزمة عند مزاولتها لصلاحياتها المنصوص عليها في المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وقضت بإلغائه^(٢).

قد يثار تساؤل حول امكانية اعتراض المحافظ على قرار صادر من مجلس المحافظة كونه يتعارض مع تشريع محلي سابق صادر من مجلس المحافظة ؟

يرى الباحث أن امكانية تعارض قرار مجلس المحافظة مع تشريع محلي سابق للقرار واردة، ولم نجد ما يمنع من اعتراض المحافظ على قرار مجلس المحافظة، اذا كان يتعارض مع تشريع محلي سابق لمجلس المحافظة طالما الاول مشروع وضمن صلاحيات المجلس وغير مشوب بإحدى الحالات التي تبيح اعتراض المحافظ لذلك يدخل التشريع المحلي ضمن مفهوم (القوانين النافذة) الوارد في حالات

١. المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٣) في ٢٠١٤/٧/٨ منشور على موقع السلطة

القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٥/٦.

الاعتراض التي حددتها المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات النافذ وبالتالي يمكن للمحافظ الاعتراض على القرار الأخير.

المطلب الثاني

القرارات الخارجة عن اختصاص المجلس والقرارات المخالفة لخطة الحكومة او الموازنة

منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ المحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة والمجلس المحلي اذا كانت خارجة عن اختصاص المجلس المعني وكذلك اذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية او الموازنة وهذا تأكيد للقواعد العامة المتعلقة باختصاص وأولوية الخطط التي تترجم السياسة العامة للحكومة الاتحادية وسوف نقسم هذا المطلب على فرعين الاول نتناول فيه القرارات الخارجة عن اختصاص المجلس والثاني نخصصه لدراسة القرارات المخالفة لخطة الحكومة او الموازنة.

الفرع الاول

القرارات الخارجة عن اختصاص المجلس

تعد فكرة الاختصاص في ميدان القانون الدستوري وليدة مبدأ الفصل بين السلطات الذي يرمي الى توزيع السلطة بين الهيئات المختلفة على نحو يمنع من التداخل والتماس في تنظيم عملها وتحديد مسؤولياتها، ولا يسمح بأي شكل من الاشكال بتفرد احدى السلطات وهيمنتها على الاخرى وتركيز السلطة بيدها. ويعرف الاختصاص بأنه القدرة القانونية على القيام بتصرف قانوني معين، وتجد هذه القدرة اساسها في الدستور او القانون او التشريع الفرعي^(١). وانطلاقاً من ذلك فان عدم الاختصاص يعني عدم القدرة على اتخاذ تصرف قانوني معين من الناحية القانونية، حيث تنتهك السلطة التي اتت التصرف القواعد المنظمة لعملها. وتعد قواعد الاختصاص من اهم الركائز والأسس التي يقوم عليها النظام القانوني بأكمله لذلك تحرص النظم الدستورية على تحديدها بدقة وتعتبرها من

١. ليلي حنتوش ناجي، مصدر سابق، ص ١٤٢.

النظام العام، ولا تسمح لأي سلطة بتجاوزها أو تعديلها بالزيادة أو النقصان ما لم يجوز الدستور والقانون ذلك^(١)، فالبرلمان يحدّد اختصاصات المجالس المحلية بمقتضى القوانين التي يسنها.

ويترتب على اعتبار قواعد الاختصاص من النظام العام نتائج في غاية الأهمية حيث يجوز ابداء الدفع بعدم الاختصاص في أية مرحلة من مراحل الدعوى في حالة اتصال الموضوع بالقضاء، كما أن للمحاكم على اختلاف أنواعها أن تتصدى لعب الاختصاص من تلقاء نفسها، وإذا صدر قرار معيب بعب الاختصاص فلا يمكن تصحيحه من الجهة المختصة، وبطبيعة الحال فإن اعتبار قواعد الاختصاص من النظام العام يترتب عليه عدم جواز تعديل تلك القواعد بالاتفاق ويقع باطلا كل اتفاق بتعديلها، ويتوجب عدم التوسع في تفسير قواعد الاختصاص وإنما تفسر على نحو من التفسير الضيق، لأن التوسع في تفسيرها قد يؤدي إلى خلق اختصاصات جديدة^(٢).

أن السلطة التي يخولها الدستور أو القانون صلاحية التشريع فقط تكون مختصة بالتشريع وهذا ما يعرف بالعنصر الشخصي بالاختصاص الذي يقصد به أن يصدر التصرف من العضو أو الجهة التي حددها القانون والتي لها سلطة التعبير عن إرادة الدولة، ويتمثل بكون مجلس المحافظة هو الجهة المختصة بسن القوانين وإقرارها بحيث يكون له الحق في تنظيم أي موضوع يريد تنظيمه بصيغة تشريع محلي، وأن يقرر ما يشاء من القرارات ويلغي منها ما يشاء، ضمن الحدود التي وضعها الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ ومتى ما كان قرار مجلس المحافظة معيباً بعب الاختصاص الشخصي جاز للمحافظ الاعتراض على القرار. وإلى جانب العنصر الشخصي هناك العنصر الموضوعي في الاختصاص والذي يقصد به أن تحدد قاعدة الاختصاص أنواع التصرفات التي يجوز اتخاذها من قبل الجهة صاحبة الاختصاص وبالتالي تتصرف ضمن الموضوعات المحددة لها، فالسلطة التي يمنحها الدستور أو القانون صلاحية التشريع يجب أن لا تمارس هذه الصلاحية إلا في نطاقها المحصور بالتشريع^(٣)، فالعنصر الموضوعي للاختصاص يتصل بموضوع التشريع ومادته فهو يتعلق بالحدود الموضوعية لاختصاصات مجلس المحافظة والتي رسمتها المادة (١٢٢) من الدستور والمادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، والتي تتمحور حول الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة التي تمكنها من إدارة

١. د. غازي فيصل، د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٨٤.

٢. د. عبد الله طلبة، مصدر سابق، ص ٢٥٩.

٣. د. علي محمد بدير وإخرا، مصدر سابق، ص ٤٢٠.

شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية، وان لا تتعلق بالاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وهذا ما نصت عليه المادة (١١٥) من الدستور والمادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ ومتى ما كان قرار مجلس المحافظة معيباً بعيب الاختصاص الموضوعي جاز للمحافظ الاعتراض على القرار. وبالنسبة للعنصر الزمني في الاختصاص فان ممارسة الاختصاص يجب ان تكون في الوقت الذي يسمح فيه القانون بممارسة الاختصاص وقبل انتهاء ولاية الجهة المختصة، فعيب الاختصاص الزمني يتمثل بمخالفة مجلس المحافظة لقواعد الاختصاص الزمني كالقيود الزمنية التي وضعها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، فإذا لم يراعي مجلس المحافظة هذه القيود وأصدر القرار في وقت لم يكن له الحق في اصداره وخرج عن القيد الزمني المقرر بالقانون جاز للمحافظ الاعتراض عليه، ويتجلى عيب الاختصاص الزمني في شكلين، الشكل الاول يتمثل في ممارسة المجلس لاختصاصاته قبل تخويله تلك الاختصاصات. كما في اصدار قرار من المجلس قبل المصادقة على نتائج انتخابات اعضائه^(١)، اما الشكل الثاني فهو ممارسة المجلس لاختصاصاته بعد تجريده من تلك الاختصاصات، كما في اصدار قرار من المجلس بعد انتهاء دورته الانتخابية، او بعد حله بأحدى الحالات التي حددها القانون^(٢)، فان ذلك يخول المحافظ الاعتراض على قرار المجلس لمخالفته قواعد الاختصاص الزمني^(٣).

اما العنصر المكاني للاختصاص فيقصد به ان يحدد القانون نطاقاً اقليمياً لا يجوز تجاوزه في ممارسة الاختصاص ومن ثم تكون التصرفات معيبة بعيب الاختصاص المكاني اذا اتخذت خارج النطاق الاقليمي المخصص للجهة صاحبة الاختصاص^(٤)، فالعنصر المكاني للاختصاص يتمثل بان يباشر مجلس المحافظة سلطته التشريعية ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة، و بخلافه فان قراره يكون مشوباً بعيب الاختصاص المكاني، ويبرر اعتراض المحافظ عليه.

وبالرجوع الى التطبيقات العملية لاعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة التي تخرج عن اختصاص المجلس نجد تركز هذه الاعتراضات على مخالفة العنصر الموضوعي للاختصاص، وندرتها بالنسبة لمخالفة عناصر الاختصاص الاخرى، فعلى سبيل المثال اعترض محافظ البصرة

١. المادة (٦/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢. المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. انظر في هذا المعنى، ليلي حنتوش ناجي، مصدر سابق، ص ١٤٥، د. عبد الله طلبه، مصدر سابق، ص ٢٧١.

٤. د. غازي فيصل و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٧٨.

على قرار مجلس محافظة البصرة ذي الرقم (٢١٣) لسنة ٢٠١٥ الذي تضمن البند اولا منه ايقاف بيع وإيجار كافة الاراضي والعقارات التابعة للكيانات المنحلة، والزم البند الثاني دوائر التسجيل العقاري وعقارات الدولة والبلدية والبلديات في المحافظة بجرد العقارات العائدة للكيانات المنحلة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور القرار، ونص البند الثالث من القرار على حق المجلس بأستملاك هذه العقارات، فاعترض محافظ البصرة بموجب الكتاب رقم (م.أ/١٤٩١) في ٢٠١٥/٣/٢ بأعتبار القرار خارج اختصاصات مجلس المحافظة، ولإصرار مجلس المحافظة على القرار بالرغم من اعتراض المحافظ بادر الاخير بإقامة دعوى امام المحكمة الاتحادية العليا التي بينت بان قرار المجلس خارج عن اختصاصاته التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، حيث ان قانون ادارة الاموال العائدة للكيانات المنحلة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥ والتعليمات التي صدرت لتسهيل تنفيذ هذا القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ قد نص على ايلولة الاموال المنقولة وغير المنقولة للكيانات المنحلة لوزارة المالية والتي لها التصرف فيها وفق احكام القانون^(١)، وقررت المحكمة الاتحادية الغاء القرار^(٢) والسؤال الذي يطرح هنا هو هل لمجلس المحافظة أن يتجاوز اختصاصه المرسوم قانوناً ويصدر قرارات لمواجهة ظروف استثنائية تمر بها المحافظة كالكوارث الطبيعية او انتشار الوبئة الخطيرة ؟

إعمالاً لمبدأ المشروعية يتعين على السلطات المحلية الالتزام بالقانون في اي وقت وآيا كانت الظروف. بيد ان هذا المفهوم ان كان صالحاً للتطبيق في ظل الظروف الاعتيادية، فانه لا يصلح للتطبيق في ظل الظروف والأزمات غير الاعتيادية، وقد يترتب على تطبيقه استفحال الازمة ومن ثم انهيار الوضع في المحافظة، او على الاقل تعريض سلامتها وسلامة مواطنيها لمخاطر شديدة.

في مثل هذه الظروف الاستثنائية لابد وان توسع الادارة المحلية من اختصاصات عملها حتى وان خرجت هذه الاختصاصات الجديدة عن الضوابط المقررة لها في القوانين القائمة، لان هذه القوانين لن تسعف الادارة المحلية في مواجهة تلك الظروف التي تقتضي سرعة التصرف حفاظاً على سلامة المحافظة ودرء الاخطار عنها، لذلك كان لابد من ان يتوسع مبدأ المشروعية ليشمل هذا الجانب الاستثنائي وبالشكل الذي يمكن الادارة المحلية من التصرف بقدر من الحرية ومنحها بعض

١. المادة الثانية من التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ تعليمات تسهيل تنفيذ قانون ادارة الاموال العائدة للكيانات المنحلة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥.

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٢/اتحادية/علام/٢٠١٥) في ٢٠١٥/٦/٢٩ منشور على موقع السلطة القضائية على الموقع <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٤/١.

السلطات الخاصة لمواجهة الظرف الاستثنائي، على أن هذا لا يمنع المحافظ من الاعتراض على القرار الصادر من مجلس المحافظة والخارج عن اختصاصه، وللمجلس الإصرار على القرار مستندا الى نظرية الظروف الاستثنائية^(١) كما ان المحكمة الاتحادية العليا تراعي توفر شروط هذه النظرية وشروط اعمالها وإمكانية تحرر مجلس المحافظة من القيود الموضوعية للاختصاص على اعتبار ان القضاء عادة يقر بصحة بعض التصرفات في الظروف الاستثنائية على الرغم من كونها معيبة بعيب عدم الاختصاص^(٢).

الفرع الثاني

القرارات المخالفة لخطة الحكومة او الموازنة

يقصد بالخطة العامة وثيقة خطية تتضمن اهم الخطوات والمراحل التي من المفترض أن يتبعها الشخص او الهيئة خلال تنفيذه لمهمة ما، بحيث يتم تقسيم جميع المراحل على كامل الوقت المحدد لأداء تلك المهمة بشكل دقيق وواضح، مع التأكيد على أن تلخص هذه الوثيقة الخطية الكيفية التي تتحقق بها الأهداف المطلوبة^(٣).

ويقصد بالخطة العامة تحديد الاهداف الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع والأساليب المقترحة لتحقيقها وفق تخطيط سليم يوازن بين اعتبارات عدة وهي من صميم اختصاص السلطة التنفيذية وفقاً لمبادئ تحددها السلطة التشريعية^(٤).

وترتبط الخطة العامة لأي دولة بالسياسة العامة لها، وتعرف السياسة العامة بأنها برنامج عمل حكومي وليد مجموعة من الاتجاهات الفكرية يحتوي على مجموعة من القواعد العامة والتي

١. نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية قضائية ابتدعها القضاء الاداري ليضفي بمقتضاها المشروعية على بعض التصرفات التي تعد غير مشروعة فيما لو اتخذتها الادارة في الظروف العادية فهي اجراءات ضرورية ولازمة للمحافظة على امن الدولة وسلامتها اذا ما حل بها او طرأ عليها ظرف قاهر، لمزيد من التفاصيل انظر في هذا المعنى د.غازي فيصل و د.عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٥٨.

٢. انظر في هذا المعنى، د.غازي فيصل و د.عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٦٦. د.عبد الله طلبه، مصدر سابق، ص ٢٦٣. د.علي محمد بدير واخران، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

٣. د.احمد سعيغان، مصدر سابق، ص ٨٥.

٤. د. عثمان سلمان غيلان، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الاول، ٢٠٠٩، ص ٨١.

تلتزم الحكومة بتطبيقها في مجتمع ما، فهي نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي، وأهم هذه العناصر فلسفة الدولة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الأحزاب السياسية وجماعات الضغط^(١) والمصالح، الصحافة والرأي العام والإمكانات والموارد المتاحة الطبيعية منها والبشرية أخذاً بنظر الاعتبار طبيعة الظروف السائدة في هذا البلد، وتجد السياسة العامة أساسها في صلب الوثيقة الدستورية وتسمو بسموها^(٢).

فالسياسة العامة للدولة هي مجموعة اليات عمل مؤسسية تقوم باستخدام جميع المتغيرات والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية وصياغتها بإطار قانوني يصدر عن سلطة شرعية، ومن ثم يتم تفعيلها بشكل رسمي وتأخذ طريقها بإجراءات تنفيذية تلامس أرض الواقع، وتعمل على سد الحاجات العامة. وتتضمن السياسة العامة خيارات الحكومة وخطتها المستقبلية بخصوص النشاطات التي تؤدي إلى تحقيق أهداف عامة مخطط لها في سبيل المصلحة العامة، وبغض النظر عن طبيعة نظام الحكم سواء كان ملكياً أو جمهورياً.

وللسياسة العامة للدولة عدة جوانب أهمها الجانب التشريعي من خلال سن مجموعة من القوانين بضمنها قانون الموازنة العامة أو اتخاذ قرارات يتم اختيارها من بين عدة بدائل مطروحة لمواجهة مواقف معينة والتنسيق بين ما تم تشريعه وبين المتطلبات العامة في ضوء الظروف حينها، وللسياسة العامة جانب ادائي يتمثل بنشاط السلطة التنفيذية وما يتم تنفيذه داخل المؤسسة التنفيذية، يمثل الجانب التطبيقي والتنفيذي لخطط وبرامج عمل تعدها المؤسسات العامة المتخصصة، ويلتزم الجانب الادائي بتنسيق الاداء الحكومي^(٣).

وتضع الدولة خطتها العامة على ضوء النهج والمعايير القياسية لتنمية خيارات السياسة العامة، بحيث تمثل استجابة حكومية لاحتياجات ومطالب انسانية واجتماعية، تنشأ من مجموعة من العوامل والظروف البيئية الخارجية والداخلية، وهذه الاستجابة قد تكون ايجابية، تعبر عن عزم الحكومة اقرار سياسات عامة تتضمن حلول فعلية واقعية لمواجهة تلك المطالب والاحتياجات

١ . تعد النقابات بأنواعها والجمعيات أهم جماعات الضغط.

٢ . علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد

٢٠١٤، ص ٨١ .

٣ . د. فرح ضياء حسين، الحوكمة بين السياسات العامة وسياسات الحكم، دار الجواهري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٥.

ومعالجة المشاكل وقضايا المجتمع، اما الاستجابة السلبية فتعني امتناع الحكومة عن اتخاذ تدابير تعمل على حل المشاكل، او الاستجابة للمطالب والاحتياجات المجتمعية وإنما تلتزم الصمت، مع ملاحظة ان الاستجابة لا تعني تقدم حلول عامة للمشاكل والاحتياجات جميعاً .

وتمر عملية صنع السياسة العامة بمرحل نظرية في عملية الصياغة والإعداد وتبدأ بتقديم مقترحات ومشاريع قوانين هي بالأساس نتيجة ضغوط لحل المشاكل وسد الاحتياجات ناتجة من تفاعل العوامل الداخلية والخارجية ثم تبدأ مرحلة اختزال وتدرج المطالب على اساس الاولوية والأهمية بالنسبة للصالح العام وفق الامكانيات المتاحة للدولة وقد تقدم بدائل عن الحلول المقترحة ويتم اختيار الانسب من بين البدائل وأخيراً يتم اقرار السياسة العامة ويخصص التمويل اللازم لوضعها موضع التنفيذ وتكلف الاجهزة التنفيذية بتنفيذ ما خطط له في عملية صنع السياسة العامة^(١).

وفي العراق يختص مجلس الوزراء بتخطيط ووضع وتنفيذ السياسة العامة و الخطة العامة للدولة، لذلك الزم قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ مجالس المحافظات برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات ذات العلاقة في مجال تطوير الخطط ونظام تبادل المعلومات بين المحافظة والوزارات المختلفة في الحكومة الاتحادية الامر الذي يضمن العمل المشترك والمتبادل دون حدوث تقاطع مع السياسة العامة التي وضعتها الحكومة الاتحادية وهذا قد يكون مباشرة مع الوزارة المعنية مباشرة او من خلال الهيئة العامة لحفظ وضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم التي نص عليها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، أو من خلال الهيئة العليا للتنسيق التي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ^(٢).

حيث يعتبر مجلس الوزراء وفق الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥ هو المعني بوضع الخطط ورسم السياسة العامة فقد نصت المادة (٧٨) رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ونصت المادة (٨٠) يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية :ـ (١) اولاً : تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة).

١. علي عبد الرزاق الخفاجي، مصدر سابق، ص ٨٢.

٢. د. اسماعيل صعصاع البديري و محمد هدام العامري، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الادارية في القانون العراقي دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، كلية القانون جامعة بابل، المجلد الرابع، العدد الثاني، لسنة ٢٠١٢، ص ٩٤.

وتم التأكيد على ذلك بنص المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤) يمارس المجلس عملاً بإحكام الدستور والقوانين النافذة المهام الآتية: أولاً : تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها ومراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة^(١).

ونظراً لأهمية السياسة العامة للدولة في الاداء الحكومي ولغرض تنظيم عملية صنعها ووضع الخطط التنفيذية لانجازها، حرصت الامانة العامة لمجلس الوزراء متمثلة بدائرة المتابعة والتنسيق الحكومي على اعداد وتنسيق مبادرات السياسة العامة على وفق البرنامج الحكومي وخطط التنمية الوطنية و بإبداء التوجيه للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في ضوء النهج والمعايير القياسية لتنمية خيارات السياسة العامة، وبادرت الامانة العامة لتشكيل قسم تنسيق السياسة العامة للدولة ضمن تشكيل دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي^(٢)، ولغرض تنظيم عملية صنع السياسة العامة ووضع الخطط العامة وترسيخ العمل المؤسسي طلبت الامانة العامة من الوزارات كافة تأسيس وحدة تنظيمية للسياسات العامة بمستوى قسم او شعبة كحد ادنى، تتولى تنفيذ مهام عدة وواجبات في مقدمتها المشاركة في عملية تقديم مبادرات السياسة العامة، وإرسال وثائق السياسة العامة الى الامانة العامة لمجلس الوزراء بعد مصادقة الوزير المعني عليها، واستلام وتنفيذ الارشادات والتعليمات بشأن السياسة العامة ووضع خطة تنفيذ السياسة العامة بعد المصادقة عليها^(٣)، وفي ذات السياق ألزمت الامانة العامة لمجلس الوزراء بتشكيل فريق ينسب اليه خريجي الدبلوم العالي في التخطيط الاستراتيجي وهم من تكفلت الامانة العامة بتكاليف دراستهم، ويرتبط بالدائرة التي ترتئها المحافظة للقيام بالمهام الخاصة بالسياسات العامة^(٤).

١. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ منشور بالوقائع العراقية العدد (٤٣٤٣) في ٢٠١٤/١٢/٨.

٢. انظر اعمام الامانة العامة لمجلس الوزراء دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي المرقم بالعدد (م خ/ ت. س/ ٨٦٩٩) والمؤرخ في ٢٠١٢/٣/٤.

٣. لمزيد من التفاصيل انظر، انظر اعمام الامانة العامة لمجلس الوزراء دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي المرقم بالعدد (م ت ٣٦٩٤٥/٢/١/٣/٨) والمؤرخ في ٢٠١٤/١٢/٢.

٤. انظر اعمام الامانة العامة لمجلس الوزراء دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي المرقم بالعدد (م ت ٣٦٩٤٥/١/٥/٨) والمؤرخ في ٢٠١٦/١٠/٢٤.

وهكذا يعد تخطيط السياسة العامة وتنفيذها من أهم مهام مجلس الوزراء العراقي والذي يتولى عملية وضع الخطة العامة بأكملها والتي تمثل توجهات الدولة وتترجم فلسفتها العامة أو أولوياتها وفي مختلف المجالات وهذا ما اكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في عدد من قرارات^(١)، لذا نجد أن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ اناط بمجلس المحافظة رسم السياسة العامة للمحافظة وفي ذات الوقت اشترط التنسيق مع الحكومة الاتحادية في هذا المجال وبخلافه يصبح قرارها الذي يتعارض مع الخطة العامة للدولة معيبا ويسمح باعتراض المحافظ^(٢).

أما الطائفة الثانية من القرارات التي يجوز للمحافظ الاعتراض عليها فهي تلك المخالفة للموازنة العامة للدولة، وتعرف الموازنة بأنها وثيقة تتضمن تخمينات لمصروفات الدولة وإيراداتها الخاصة لفترة زمنية مقبلة وترتبط الموازنة العامة للدولة ارتباطاً وثيقاً بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث تقسم الخطة العامة الى خطط سنوية وتفصيلية يتم ترجمتها في شكل موازنة سنوية تمثل برنامج العمل في مختلف القطاعات وتعكس الموازنة مختلف السياسات التي تتبعها الدولة لتحقيق الاهداف المرسومة^(٣).

كذلك تعد الموازنة العامة بمثابة برنامج مالي للخطة الحكومية للسنة المالية المقبلة من أجل تحقيق الأهداف المحددة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة^(٤)، (ويشارك المحافظ بأعداد الميزانية من خلال الاتصال بالكوادر التنفيذية في المحافظة لاستيفاء البيانات والمعلومات عن السنة الجارية وما تم تحقيقه حتى يمكن رسم صورة واضحة وسليمة عن الوضع المنشود للعام المقبل في صورة رقمية تدعى مشروع الموازنة)^(٥)، وتعتبر تلك الموازنة الجزء السنوي

١. انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٣٤/١٩/موحدة/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ٦/٧/٢٠١٥. انظر كذلك قرارها بالعدد (٤١/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ٦/٧/٢٠١٥ منشورين على موقع السلطة القضائية www.iraqja.iq تاريخ الزيارة ١/٤/٢٠١٧.

٢. نصت المادة (٧/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل (يختص مجلس المحافظة بما يلي:....رابعاً: رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة).

٣. اسعد خليل لازم، دور الرقابة المالية في تدقيق تنفيذ الموازنات للحكومات المحلية، بحث مقدم الى المعهد العربي للمحاسبين القانونيين وهو جزء من متطلبات نيل شهادة المحاسبة القانونية، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٧.

٤. د.محمد محمد عبد اللطيف، الاسس الدستورية لقوانين الميزانية، ط ١، مجلس النشر العلمي، الكويت ٢٠٠٧، ص ٢٢٣.

(3) David Wilson, Local Government in the United Kingdom, 5th, London, 2011, p192.

للخطة وتتضمن الخطة على مراحل سنوية متعددة على أساس البرامج والأنشطة ويرفع بها عادة تقارير تحتوي دراسات خاصة باتجاهات نمو السكان وتقدير الاحتياجات المطلوبة التي ترافق هذا النمو^(١)، هذا ولا يمكن لمجلس المحافظة اصدار قرارات مخالفة للموازنة العامة للدولة، حيث نصت المادة (٤٤) من قانون الموازنة العامة الاتحادية (لا يعمل بأي قانون أو قرار مخالف لهذا القانون ولا تتحمل الخزينة العامة الاتحادية أي اعباء مالية اضافية خارج هذا القانون). وقد جعل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اعداد مشروع الموازنة العامة من اختصاص مجلس الوزراء فقد نصت المادة (٨٠/رابعاً) من الدستور يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية (...رابعاً : اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)، كذلك تم التأكيد على ذلك بنص المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ (يمارس المجلس عملاً بإحكام الدستور والقوانين النافذة المهام الاتية:

ثالثاً: اعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة وتقديمهما الى مجلس النواب).
وتسلم موازنة المحافظة الواردة ضمن الموازنة الاتحادية الى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الاستراتيجية منها كون المحافظة متمثلة بالمحافظ هي التي تتولى تنفيذ الموازنة العامة، فضلاً عن تنفيذ خطة اعمار المحافظة^(٢)، ومن ثم لا يجوز لمجلس المحافظة اتخاذ قرارات مخالفة للموازنة العامة للحكومة الاتحادية، مثل اتخاذ قرار بصرف التخصيصات المعتمدة من قبل وزارة المالية خلافاً لما هو محدد من ابواب الصرف او يتجاوز حدود التخصيصات المسموح بها، حيث اجاز قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة لإحكام الموازنة العامة للحكومة الاتحادية، ومنح المحافظ هذه الصلاحية نتيجة منطقية لاختصاص المحافظ^(٣) بتنفيذ السياسة العامة الموضوعة

(4) A.W.Brodiy : constitutetional and Administrative Law ,E.L.S. Longman, university Of Edinburg, 1973,P 396.

٢. انظر الفقرة المادة (٢/أولاً/ب) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
٣. في مصر وضع السياسة العامة يكون من قبل رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء فقد نصت المادة (١٥٠) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ (يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على النحو المبين في الدستور...) وتمارس الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء اعداد مشروع الخطة العامة واعداد مشروع الموازنة العامة للدولة حيث نصت المادة (١٦٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ (تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الاتية :-٦....- اعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة^(١)، وهذا ما أكدته مجلس شورى الدولة في فتوى له بناء على طلب من الامانة العامة لمجلس الوزراء بأن المحافظ يعمل تحت اشراف رئيس الوزراء وينفذ اوامره وتوجيهاته اضافة الى مسؤوليته امام مجلس المحافظة^(٢).

ومن التطبيقات العملية لاعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة التي المخالفة للموازنة العامة قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٢ والمتضمن تخصيص مبلغ مالي لأحد الاندية الرياضية في المحافظة، الذي اعترض عليه محافظ ميسان، وإلصرار مجلس المحافظة على قراره اقام محافظ ميسان دعوى امام المحكمة الاتحادية للبت في موضوع الاعتراض، وقضت المحكمة الاتحادية العليا بإلغاء القرار كونه مخالفاً لقانون الموازنة العامة ومخالفاً للدستور لعدم جواز التصرف بالواردات الاتحادية والتبرع بها^(٣).

٧- اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة) وقد اجاز قانون الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل للمحافظ الاعتراض على قرارات المجلس المحلي اذا كانت مخالفة للخطة العامة للدولة او الموازنة حيث نصت المادة (١٣٢) على(..ويجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة....)، والملاحظ ان المجالس المحلية في مصر وعلى رأسها المجلس الشعبي في المحافظة لا تمتلك صلاحيات تشريعية فاعلة ومؤثر وتنحصر سلطاتها اساسا في الاقتراح والموافقة والإشراف وإصدار التوصيات فهي لا تمتلك الحق في اتخاذ القرار النهائي في مختلف الامور التي تنور امامها، لمزيد من التفاصيل انظر، د.محمد احمد عبد المنعم، الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية في النظام المحلي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص٦٣ وما بعدها.

١. المادة (٣١/ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٢. فتوى مجلس شورى الدولة المرقمة (٢٠٠٨/٢) في ٢٠٠٨/١/١٤ وقرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وزارة العدل ٢٠١٠، ص ٤٤.
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٣) في ٢٠١٤/٨٩/١٩ منشور على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٤/١٦.

الفصل الثاني

أحكام اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة

يحتل مجلس المحافظة مكانة مهمة على صعيد الحكومة المحلية في المحافظة وذلك بحكم المسؤولية الملقاة على عاتقه كونه مؤتمناً من قبل ابناء المحافظة على اقرار التشريعات المحلية ورسم السياسة العامة للمحافظة، اذ يتوجب على المجلس ان يتخذ من القرارات ما يحقق مصلحة ابناء المحافظة في اطار المصلحة العامة، فقرارات المجلس غير مقصودة لذاتها، بل لتحقيق اغراض يكون ذلك القرار او التشريع ملبياً لها، فلا بد من وجود رقابة متخصصة على ما يسنه المجلس من قرارات قد تؤدي الى الغائها او تأخير صدورها اذا كانت مشوبة بأحدى المخالفات التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، وهو ما يدفع مجلس المحافظة الى ان يكون حريصاً على احترام القوانين المحددة لاختصاصه عند اصدار القرارات والتشريعات، بل وبذل المزيد من الجهد والدراسة المتأنية قبل اصدارها، نائياً بها عن التسرع والوقوع بالثغرات التي تعطي المحافظ الفرصة للاعتراض عليها، حيث يعد اعتراض الاخير من الوسائل العملية لإلزام مجلس المحافظة باحترام القوانين المنظمة لعمله فيما يصدره من قرارات وتشريعات ولأجل الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها على المستوى المحلي.

هذا وقد رسم قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الية واضحة لممارسة المحافظ لحقه في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة، واضعاً احكاماً محددة تتسجم مع الغرض الذي شرع من اجله هذا الحق.

ولغرض الوقوف على هذه الاحكام ارتأينا ان نقسم هذا الفصل الى مبحثين، نتناول في اولهما شروط الاعتراض ونخصص ثانيهما لمبحث مصير الاعتراض.

المبحث الاول

شروط اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة

حرص المشرع العراقي على احاطة ممارسة حق المحافظ في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة بشروط، وأوجب مراعاة تلك الشروط حتى يكتمل وجوده القانوني خالياً من الشوائب والعيوب اذ سيمر الاعتراض على اكثر من جهة، وقد ينتقل الفصل بصحته الى جهة تكون قراراتها باثة . ومن ثم فأن عدم مراعاة تلك الشروط يفقد الاعتراض صفته القانونية من خلال عدم ترتب الاثار التي يرجى تحققها، واعتراض المحافظ هو قرار اداري كسائر القرارات الادارية يتطلب توفر كافة اركان القرار الاداري حتى يكون مشروعاً ومنتجاً لآثاره، ولكون المشرع العراقي قد ذكر بشكل صريح اجلا زمنيا للاعتراض يجب التقيد به، كما اشترط ان يكون الاعتراض مسبباً، لذا سنتناول هذين الشرطين بشيء من التفصيل في هذا المبحث بتقسيمه الى مطلبين نتناول في اولهما الميعاد القانوني للاعتراض ونخصص ثانيهما لبحث تسبيب قرار الاعتراض.

المطلب الاول

الميعاد القانوني للاعتراض

ان ممارسة المحافظ لحقه في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة مقيدة بفترة زمنية معينة لا يمكن ممارسة هذا الحق خارجها، حيث حدد المشرع سقفا زمنيا معيناً يتوجب على المحافظ الالتزام به عند الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة، فلا يجوز له تقديم الاعتراض بعد فوات تلك المدة، اذ تصبح قرارات مجلس المحافظة محصنة من الاعتراض.

وقد سعى المشرع من وراء تحديده لهذه المدة الى تحقيق الصالح العام، الذي يقتضي أن لا تطول هذه المدة، وأن لا تبقى قرارات مجلس المحافظة مهددة بالاعتراض عليها الامر الذي قد ينتهي بها الى الإلغاء، وأن تستقر الأوضاع القانونية وتتحصن تلك القرارات، ومن اجل هذا فقد عمد المشرع

الى تحديد مدة قصيرة الأجل وكذلك فعل المشرع المصري^(١)، وسوف نتناول في هذا المطلب طبيعة الميعاد القانوني في الفرع الاول ونبحث احكام الميعاد القانوني للاعتراض في الفرع الثاني.

الفرع الاول

طبيعة الميعاد القانوني

يعرف الميعاد القانوني بصورة عامة بأنه الاجل أو المهلة الزمنية التي يحددها القانون لإجراء عمل معين بحيث اذا انقضى هذا الاجل امتنع عن اجراء العمل، وفي مجال القضاء الاداري يعرف بأنه (الفترة الزمنية التي يحق للشخص خلالها تقديم الدعوى لمخاصمة القرار الاداري)^(٢). وهكذا فالميعاد القانوني للاعتراض هو المدة الزمنية التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ والتي يحق للمحافظ خلالها تقديم اعتراضه على القرار او التشريع الذي اصدره مجلس المحافظة اذا كان مشوباً بإحدى الحالات التي تجيز له الاعتراض. وقد حدد القانون سالف الذكر هذه المدة بخمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ المحافظ بالقرار حيث نص على أن(يقوم المحافظ بإعادة القرار الى المجلس المعني خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تأريخ تبليغه به مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته)^(٣)، ولا تختلف تلك المدة من حيث طبيعتها عن المواعيد الإجرائية التي حددها قانون المرافعات المدنية ووجب اتخاذ الإجراء خلالها والتي يطلق عليها بالمواعيد الناقصة بأن يحتسب اليوم الاخير منها ضمن الميعاد الذي يقدم فيه الاعتراض^(٤).

وتحدد مواعيد السقوط عادة لممارسة حق اجرائي، فإذا ترك صاحب الرخصة حقه خلال تلك الفترة فان حقه في ممارستها سوف يسقط ، فسقوط الحق في ممارسة الاجراء او الرخصة هو الجزاء

١. انظر في هذا المعنى، د.مازن ليلو راضي، القضاء الاداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق، ط ١ ٢٠٠٥، دار قنديل للنشر، عمان، ص ١٥٣.

٢. محمد مصطفى عيادت، ماهية شرط الميعاد القانوني، بحث منشور على صفحة محاماة نت، على الموقع www.mohamah.net، ص ٣، تاريخ الزيارة، ٢٠١٧/٤/٨.

٣. المادة (٣١/أحد عشر/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤. مثالها مواعيد الطعن في الاحكام الواردة في المادة (١٧١) من قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

الذي حدده المشرع لعدم استعمالها خلال المدة المحددة، والقاعدة العامة ان مدد السقوط لا يحصل فيها وقف ولا انقطاع الاعلى سبيل الاستثناء كما سنبين ذلك لاحقا، ومدة السقوط يمكن التمسك بها عند الدفع بعدم قبول الدعوى، كما لا يؤثر مضي مدة السقوط في اصل الحق وإنما يسقط فقط الحق في ممارسة الاجراء الوارد عليه^(١).

وذهب اتجاه في الفقه الفرنسي الى ان ميعاد الطعن يعد تصرفاً قانونياً تنطبق عليه جميع قواعد التصرف القانوني المعروفة في اطار القانون المدني، ومنها ما يتعلق بعيوب الإرادة وبالسبب في وجود التصرف وصحته، ويؤكد هذا الاتجاه ضرورة العودة الى القانون المدني من اجل تكييف المدد والمواعيد كما هو الحال في التصرفات القانونية الأخرى^(٢)، وما ذهب اليه هذا الاتجاه لا يتلائم مع طبيعة المدة التي يحق للمحافظ خلالها الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة وذلك انطلاقاً من مقارنة الأحكام المنظمة لها مع قواعد التصرف القانوني المتعارف عليها في اطار القانون المدني.

وقد انتقد اتجاه اخر ما ذهب اليه الاتجاه الاول، حيث يرى أنه ليس من الصائب اعتبار الميعاد تصرف قانوني، ذلك أن المواعيد القانونية ما هي إلا فترات زمنية حدد القانون لحظة بدئها ولحظة انتهائها ونظمها بشكل دقيق، فالقانون هو الذي يحدد متى تبدأ الإجراءات ومتى تنتهي وكيف تسير ولا دخل لإرادة من يباشر العمل بذلك^(٣)، وما ذهب اليه هذا الاتجاه ينطبق على المدة الواردة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ حيث اجاز للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار، بناءً على ذلك فان الميعاد القانوني وفقاً لما ذهب اليه هذا الاتجاه لا تعد تصرفاً قانونياً، لان الآثار المترتبة عليها سواء في التزام هذه المواعيد ومراعاتها أو عدم مراعاتها، يربتها القانون بمجرد اتجاه الإرادة الى مباشرة الإجراء خلال تلك المواعيد، وبغض النظر عن اتجاه الارادة نحو احداث الآثار من عدمه، والأمر ليس كذلك بالنسبة للتصرف القانوني حيث ان التصرف القانوني يقضي باتجاه الإرادة الى ذات الواقعة المكونة له بالإضافة الى اتجاهها نحو الآثار المترتبة عليه، فضلا عن ذلك ان اعتبار الميعاد من طبيعة

١. اشار اليه د. ادم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٨، ص ١٣٣.

٢. زياد محمد شحادة، مصدر سابق، ص ٢٥، نقلا عن د. عبد المنعم الشرقاوي و د. فتحي والي، المرافعات المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٤١.

٣. د. ادم وهيب النداوي، مصدر سابق، ص ١٣٣.

التصرفات القانونية يعني جعل مباشرة تلك الإجراءات خلال فترة المواعيد او بعد انقضائها او قبلها مرهونة بمشيئة الشخص الذي يمارس الإجراء، وهذا بدوره يؤدي الى إرباك المراكز القانونية وعدم استقرار المعاملات، خصوصاً أن غالبية المواعيد القانونية سواء كانت مدد سقوط او غيرها تطغى عليها صفة النظام العام، لذا فإن مباشرة هذه الاعمال ضمن المواعيد المقررة واجبٌ على الشخص المعني وامتناعه عن القيام بها يترتب عليه جزاء السقوط، كما هو الحال في عدم مراعاة مواعيد الطعن التي حددها المشرع العراقي في قانون المرافعات المدنية^(١)، وهذا المفهوم يختلف حتماً عن فكرة التصرف القانوني.

ويرى اتجاه اخر أن هنالك من المواعيد ما يمكن اعتبارها تصرفات قانونية إجرائية^(٢)، والغاية من هذا الاتجاه بناء نظرية عامة للتصرفات القانونية الإجرائية على غرار المحاولة التي سادت في فقه القانون الخاص بالنسبة للتصرفات القانونية، إلا أن هذا الاتجاه لم يحظ بالقبول لأن تلك المواعيد لا يمكن اعتبارها تصرفات قانونية بالمعنى الدقيق وذلك لفقدانها المقومات والعناصر اللازمة للتصرف القانوني هذا من ناحية، فضلاً عن انها تخضع لتنظيم القانون من حيث شروط الصحة وآثارها وليس للإرادة سلطان في تحديد تلك الآثار من ناحية اخرى، ومن ناحية ثالثة فإن تكييف مواعيد السقوط والمواعيد الإجرائية بأنها تصرفات قانونية إجرائية لا تترتب عليه اية اهمية من الناحية العملية لان القول بأنها تعد تصرفات قانونية إجرائية تطبق بشأنها القواعد العامة لهذا التصرف، وما يعتبر منها اعمالاً قانونية تطبق عليها القواعد العامة للعمل الإجرائي، وهذا يفضي الى تجزئة المواعيد القانونية من حيث خضوعها للقواعد التي تنظمها، وهو ما لا يتفق مع الواقع العملي الذي يؤكد أن العمل الإجرائي ايا كان سواء كان أوضاعاً حددها القانون أم مواعيداً إجرائية فأنها تخضع لذات القواعد، كما أنه قد يؤدي الى الخلط وعدم التمييز بينهما، حيث قد يحمل ذلك على الاعتقاد بتطبيق قواعد التصرف القانوني على المواعيد الإجرائية التي يطلق عليها هذا الوصف، وما ذهب اليه هذا الاتجاه لا يتلائم مع المدة التي يحق للمحافظ خلالها الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة بحكم ما تقدم ذكره مقارنة بالأحكام المنظمة لها^(٣).

١. المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٢. محمد الشماوي و د. عبد الوهاب العشماوي و اشرف عبد الوهاب العشماوي، قواعد المرافعات في التشريع المصري

والمقارن، بلا مكان طبع، ٢٠٠٦، ص ٤٤١.

٣. زياد محمد شحادة، مصدر سابق، ص ٢٦.

وإذا كان يصعب اعتبار جميع المواعيد أو جزء منها تصرفات قانونية فهي بلا شك تعد أعمالاً قانونية بالمعنى الضيق، لأن القانون هو الذي يرتب على هذه الأعمال الآثار القانونية بمجرد اتجاه الإرادة الى مباشرتها سواء خلال سريانها أو بعد انتهائها أو قبل بدئها بغض النظر عن اتجاه هذه الإرادة الى ترتيب الآثار أو عدم اتجاهها الى ذلك وهذا يتفق مع طبيعة العمل الإجرائي بصورة عامة من أن القانون وحده الذي يتولى تنظيم وتحديد آثار الاجراء أو التصرف ولا علاقة لإرادة من باشره في تحديد هذه الآثار، ولا يغير من ذلك ان تكون لمن يقوم بهذا العمل الحرية في مباشرته فسواء كان هذا العمل حقاً لمن يمارس الاجراء أم واجب عليه فإن الإرادة في كلتا الحالتين تقتصر على امكانية مباشرة العمل من عدمه فحسب ولا يعتد بالإرادة في مجال الآثار القانونية التي يتولى القانون وحده دون غيره ترتيبها^(١).

وتعد مدة الاعتراض المحددة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ من المواعيد التي يصطلح على تسميتها مدد السقوط، والتي هي عبارة عن مهلة يفرضها المشرع للقيام بعمل معين أو للمطالبة بحق^(٢).

هذا ويصعب التمييز بين مدد السقوط والمواعيد الاجرائية التي تعرف بأنها الاجل الذي يحدده القانون من اجل اجراء عمل من اعمال المرافعات خلاله أو قبل حلوله، أو هو الميعاد الذي يمنع القانون القيام بأي إجراء حتى ينقضي، لان كلاهما يكون من طبيعة واحدة على الرغم من اختلاف هدفهما، حيث تهدف مواعيد السقوط الى استثارة صاحب الشأن في اتخاذ الاجراء في ميعاده المحدد كما هو الحال في مواعيد الطعن الواردة في قانون المرافعات المدنية^(٣)، اما هدف المواعيد الاجرائية فهو اعطاء الخصم هدنة لإعداد دفاعه، وهناك من ينظر الى مواعيد السقوط نظرة مجردة ويعتبر ان الميعاد يعد من مواعيد السقوط في جميع الاحوال التي يربط فيها القانون ممارسة حق إجرائي بميعاد محدد أو ترتيب زمني معين بغض النظر عن الغاية من الميعاد سواء كانت تسريع السير في اجراء معين ام اعطاء مهلة للخصم لإعداد وتحضير دفاعه أو اي غرض اخر^(٤).

١. زياد محمد شحادة، مصدر سابق، ص ٢٧.

٢. انظر هذا المعنى، د.حسن علي الذنون، شرح القانون المدني العراقي احكام الالتزام، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٥٠.

٣. المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٤. د.حسن علي الذنون، مصدر سابق، ص ٣٥٠.

ان معيار الترجيح الاساسي بين مواعيد السقوط والمواعيد الاجرائية الاخرى هو الجزء المترتب على مضي تلك المدة، فإذا كان السقوط هو الجزء الذي يترتب القانون على مخالفة الميعاد كان هذا الميعاد من مواعيد السقوط، اما اذا كان هنالك جزء اخر يترتب القانون على مخالفة الميعاد كالبطالان مثلاً كان هذا الميعاد من المواعيد الاجرائية^(١).

وتختلف مدة السقوط كذلك عن مدة التقادم المسقط الذي يقصد به مضي مدة من الزمن يمنع القانون بعدها من سماع الدعوى للمطالبة بحق من الحقوق، فالذي يسقط بالتقادم هو الحق في اقامة الدعوى للمطالبة به وليس الحق المطالب به ذاته^(٢)، وبذلك تختلف مدة الاعتراض باعتبارها من مدد السقوط عن مدة التقادم، فهي مواعيد حتمية لا بد أن يتم حتماً العمل فيها وإلا كان باطلاً، اما مواعيد التقادم المسقط فقد وضعها القانون لحماية الاوضاع المستقرة او كجزاء لإهمال الدائن او لكونها تعد قرينة على الوفاء، لذلك فهي تختلف عن مواعيد التقادم لا في المهمة التي تؤديها فحسب، بل تختلف كذلك في كيفية إعمالها، فيجوز للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه دون حاجة أن يتمسك الخصم بها، ولا تنقطع ولا يقف سريانها ولا يتخلف عنها التزام طبيعي، وهذا بخلاف التقادم لأن التقادم يجب أن يتمسك به الخصم كما يجوز وقف سريان مدته ويبقى بعد انتهاء مدة التقادم التزاماً طبيعياً فقط، كما أن الحق المتقادم إذا لا يجوز أن يكون طلباً فهو يصلح أن يكون دفعاً حيث ان الدفوع لا تتقادم أما الحق الذي سقط لعدم استعماله خلال الميعاد فلا يصلح لا طلباً ولا دفعاً^(٣).

اما بخصوص مدى تعلق مدة الاعتراض بالنظام العام، فلا توجد قاعدة عامة تحدد بشأنها ما اذا كانت مدة الاعتراض او اي مدة اخرى من النظام العام أم لا، وإنما يتعين البحث في طبيعة تلك المواعيد كلاً على حده، فالقاعدة القانونية إما أن يكون الغرض منها تحقيق وحماية مصلحة خاصة للأفراد، أو أن يكون الغرض من سنّها تحقيق مصلحة عامة، وتتعلق القاعدة القانونية بالنظام العام عندما تتضمن حكماً بعدم جواز الاتفاق على مخالفتها كونها تتعلق بالمصلحة العامة، وقد ينص المشرع صراحة على تعلق مدة ما بالنظام العام لكن الاشكال يثار عندما يسكت المشرع عن بيان مدى تعلق تلك المواعيد بالنظام العام من عدمه، وهنا يتحتم أن يتم البحث عن طبيعة كل ميعاد على حده، وعن الغرض الذي قصد المشرع تحقيقه من تقرير هذا الميعاد، فإذا كان الغرض منه تحقيق

١. المادة (٣/٤٧) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٢. د.حسن علي الذنون، مصدر سابق، ص ٣٣٣.

٣. د.حسن علي الذنون، مصدر سابق، ص ٣٥٠.

المصلحة العامة فالميعاد يتعلق بالنظام العام، أما اذا كان الغرض من تقرير الميعاد تحقيق مصلحة خاصة متعلقة بالإفراد فإن ذلك الميعاد لا يتعلق بالنظام العام، ويترتب على اعتبار الميعاد الذي حدده المشرع من النظام العام عدم جواز الاتفاق على ما يخالف أحكامه ويعد هذا الاتفاق باطلا ولا اثر له ولا يتقيد به القضاء، ويمكن التمسك به في اي مرحلة تكون فيها الدعوى، كما تلتزم المحكمة بإعمال هذا القواعد من تلقاء نفسها وان لم يتمسك بها الخصوم. على العكس من ذلك يترتب على عدم اعتبار ميعاد ما من المواعيد القانونية من النظام العام امكانية الاتفاق على مخالفته، كما يمكن كذلك التنازل عنه، ولا يتمسك به الا من له مصلحة، ولا تحكم المحكمة به من تلقاء نفسها^(١).

مما تقدم يرى الباحث ان مدة الاعتراض التي حددها المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ هي مدة سقوط من حيث طبيعتها، اذ يترتب على مضيها سقوط حق المحافظ في الاعتراض على قرار مجلس المحافظة المشوب بإحدى الحالات التي حددها القانون، وتتشابه مدة الاعتراض من حيث طبيعتها مع المدد الإجرائية التي حددها قانون المرافعات المدنية والتي يترتب على مضيها سقوط الحق بممارسة الاجراء، وتعد موعداً ناقصاً لأن المشرع حدد بدأ المدة من تاريخ تبلغ المحافظ بالقرار بينما قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل جعل بدأ سريان المدد القانونية من اليوم التالي للتبليغ، كما انها تتعلق بالنظام العام فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها او التنازل عنها ويمكن للمحكمة المختصة اثارها من تلقاء نفسها وان لم يتمسك بها الخصوم.

١. زياد محمد شحادة، مصدر سابق، ص ١٨.

الفرع الثاني

احكام الميعاد القانوني

حدد المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ مدة الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي بخمسة عشر يوماً حيث نصت المادة (٣١/أحد عشر/٢) على (يقوم المحافظ بإعادة القرار الى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته)^(١)، وقد روعي في تحديد ميعاد الاعتراض ألا تكون مدته بالغة الطول حتى لا يتأخر الفصل النهائي للموضوع، كما روعي إلا تكون المدة بالغة القصر حتى لا يندفع المحافظ بدافع الاستعجال و الاستياء من القرار الصادر فيسرع الى الاعتراض عليه قبل التروي في امره ودراسته بشكل وافي، وحسناً فعل المشرع في تحديد الميعاد بتلك المدة لأنها تعد كافية لعلم المحافظ بالقرار ودراسته والتفكير في الاعتراض عليه، وتقدير جدوى الاعتراض او كسب الدعوى امام المحكمة الاتحادية العليا لاحقاً.

وعلى وفق القواعد العامة في القانون المدني العراقي تحسب المدة بالأيام وليس بالساعات، ولا يحسب اليوم الاول الذي تم فيه تبليغ القرار للمحافظ وتكمل المدة بانقضاء اخر يوم منها^(٢)، وبالنسبة لبدء احتساب هذه المدة فالأصل وحسب القواعد العامة ان المدة المحددة للاعتراض تبدأ من اليوم الذي اصبح فيه القرار المعترض عليه معلوماً بشكل رسمي من قبل المحافظ، وبحسب الاصل العام لابد من التفرقة بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية حيث يتم العلم بالاولى عن طريق النشر

١. وهو ذات الاتجاه الذي تبناه المشرع المصري في المادة (١٣٢) من قانون الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ان يكون اعتراض المحافظ على قرارات المجالس المحلية خلال خمسة عشر يوماً فقد نصت على...وله في هذه الحالة إعادة هذا القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التي يبني عليه اعتراضه، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار).

٢. انظر المادة (٤٣٣) من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

وتبدأ مدد الطعن من تاريخ نشرها^(١)، ويتم العلم بالثانية عن طريق التبليغ وتبدأ مدد الطعن من تاريخ التبليغ بها إلا اذا نص القانون على خلاف ذلك^(٢).

وحيث ان قانون المحافظات النافذ الزم مجلس المحافظة بنشر قراراته واوامره في الجريدة الرسمية التي يصدرها المجلس^(٣)، نجد ان المادة (٣١/احد عشر/٢) اشترطت التبليغ لبدا احتساب مدة الاعتراض^(٤)، والذي يلاحظ هنا أن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ قد اشترط تبليغ المحافظ بقرار مجلس المحافظة لبدأ سريان مدة الخمسة عشر يوم التي خلالها يحق للمحافظ الاعتراض على القرار، وكما هو معلوم فان شرط التبليغ على وفق القواعد العامة يلزم القرارات الفردية، في حين نجد ان قرارات المجلس قد تكون قرارات فردية او تنظيمية او تشريعات محلية وقد الزم القانون نشرها بالجريدة الرسمية للمجلس، ولعل اشترط التبليغ في المادة (٣١/احد عشر) من قانون المحافظات النافذ كان حرصاً من المشرع على اعلام المحافظ بالقرار ليقوم بدوره بالاعتراض على القرار اذا كان معيياً بأحدى حالات الاعتراض، وهو امر في غاية الاهمية لاسيما وان مدة الاعتراض قصيرة نسبياً وقد لا يتسنى للمحافظ العلم بالقرار من خلال نشره بالجريدة التي يصدرها مجلس المحافظة.

وقد جرت العادة في التطبيق العملي ان ترسل مجالس المحافظات قراراتها بكتاب رسمي موجه الى المحافظ يعلمه باتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القرار^(٥).

1. Tony Byrne, Local Government in Britain, central office Information, Londone ,quote NO r.f., 2000.P 24

٢. د. عبدالله طلبة، مصدر سابق، ص ٢٣٤.

٣. المادة (١٢/٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤. وهو ذات الاتجاه الذي تبناه المشرع المصري في المادة (٤٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية المصري رقم (٧٠٧) لسنة ٩٧٩ المعدلة، حيث الزم المشرع المصري المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمجالس الشعبية المحلية الأخرى إبلاغ المحافظ او رئيس الوحدة الادارية بقراراتها خلال خمسة عشر يوم من تاريخ صدورها.

٥. في فرنسا فان قرارات المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها (مجالس الاقاليم، مجالس المحافظات، مجالس البلديات) تنفذ بقوة القانون من تاريخ نشرها اذا كانت تنظيمية او تبليغها اذا كانت فردية ماعدا انواع محددة من القرارات التي الزم المشرع احوالها الى ممثل الدولة مثل القرارات المتعلقة بالضبط الاداري والمتعلقة بإبرام العقود الادارية والقرارات المتعلقة بالتعيين او الترقية او العقوبات التأديبية والقرارات التنظيمية التي تصدرها المجالس المحلية تطبيقاً لنصوص قانون وحيات البلديات والمحافظات رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ حيث يقوم مجلس الاقليم بارسال مثل هذه القرارات الى ممثل الدولة في الاقليم والمجلس العام في المحافظة يرسل قراراته الى المحافظ باعتباره ممثل الدولة في المحافظة اما البلديات فترسل قرارها الى نائب المحافظ الموجود بدائرتها وارسال القرارات

هذا ويبدأ احتساب مدة الاعتراض من تاريخ تسجيل كتاب مجلس المحافظة في سجل وارد ديوان المحافظة^(١).

ويلاحظ ان قانون المحافظات النافذ قد جعل بدأ احتساب مدة الاعتراض من تاريخ تبليغ المحافظ بقرار مجلس المحافظة، في الوقت الذي جعل فيه قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل بدأ سريان المدد القانونية اعتباراً من اليوم التالي للتبليغ بالحكم ويعد هذا التوجه في احتساب المدة اكثر صواباً وذلك لضمان منح فرصة كافية لممارسة حق الاعتراض لاسيما وان مدة الاعتراض قصيرة نسبياً مقارنة بالمدد القانونية التي كفلتها التشريعات العراقية^(٢).

وفي جميع الاحوال اذا صادف ان انتهت المدة المحددة لتقديم الاعتراض في يوم عطلة رسمية فان المدة تمتد الى اول يوم يلي العطلة من ايام العمل وذلك بموجب القواعد العامة للمدد الاجرائية التي رسمها قانون المرافعات العراقي الذي يعد الشريعة العامة للقوانين الاجرائية، اما اذا كان يوم العطلة ضمن المدة القانونية المحددة للاعتراض أي في وسطها، فلا تمتد المدة وتحسب مدة العطلة من تلك المدة^(٣).

واذا كان الاصل عدم جواز اطالة مدد السقوط التي يحددها القانون، فان القضاء الاداري قد استقر على استثناء بعض الحالات التي يجوز فيها اطالة المدة وفي مقدمتها القوة القاهرة^(٤)، لذا فان ميعاد تقديم اعتراض المحافظ لا يختلف عن ميعاد الطعن بالإلغاء من حيث امكانية ايقاف سريان مدته اذا حالت قوة القاهرة دون اعتراض المحافظ على قرار صادر من مجلس المحافظة مثل قيام حرب او حالة عصيان مدني او كارثة طبيعية على ان تستأنف المدة بعد زوال القوة القاهرة.

بالمعنى المتقدم لايوقف نفاذها وانما فقط وسيلة اعلام ليتسنى لممثل الدولة ممارسة دوره الرقابي، د. سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص ٣٨٦.

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا (٨٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٣) اشار الى ان قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٢ تم تبليغ محافظ ميسان به بموجب كتاب المجلس رقم (٦٩٨٧) في ٢٠١٢/١١/١٩، القرار منشور على موقع السلطة القضائية العراقية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٤/٨.

٢. انظر المادة (١٧٢) من قانون المرافعات رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣. انظر المادة (٢/٢٥) قانون المرافعات رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٤. عرف مجلس شورى الدولة القوة القاهرة (هي الظروف او الحوادث غير المتوقعة التي لا يمكن تجنبها او تجاوزها وتكون خارجة عن السيطرة وتجعل التنفيذ الكلي للالتزام مستحيلاً بشكل مؤقت او نهائي) القرار رقم ٢٠١٤/١٢٣ في ٢٠١٤/١٠/٣٠ ذكره، خميس عثمان خليفة، المنهاج العملي لمجالس المحافظات، ط ١، مكتب زاكي، بغداد، ٢٠١٤، ص ٤٩.

والسؤال الذي يثار هنا ماذا لو ان المحافظ اعترض على قرار مجلس المحافظة وتم خلال هذه الفترة حل مجلس المحافظة وفق احكام المادة (٢٠) من القانون او انتهت الدورة الانتخابية للمجلس على وفق أحكام المادة (٤) من القانون؟ فما هو مصير القرار المعارض عليه؟

لم يعالج قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ هذه الحالة، كذلك لم نجد في التطبيقات العملية التي تسنى لنا الاطلاع عليها وقرارات المحكمة الاتحادية العليا تطبيقاً لمثل هذه الحالة المفترضة، ومن خلال تحليل نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ ذات العلاقة باعترض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، نرى ان القرار الذي اعترض عليه المحافظ وتم حل مجلس المحافظة او انتهت دورته الانتخابية يعتمد مصيره على موقف المجلس الجديد فعليه ان يبين موقفه من القرار المعارض عليه من قبل المحافظ اما بالغائه او تعديله او بأصدار قرار جديد بنفس مضمون قرار المجلس المنحل^(١)، والجدير بالذكر ان قانون المحافظات النافذ لم يحدد سقفاً زمنياً يقرر خلاله المجلس بيان موقفه من القرار المعارض عليه وهو احد جوانب القصور التشريعي التي تخللت القانون.

ويترتب على انقضاء المدة التي حددها القانون لتقديم الاعتراض عدم امكانية تقديمه بعد انتهاء تلك المدة على اعتبار ان هذه المدة هي مدة سقوط يسقط فيها الحق بتقديم الاعتراض، ولا يعني ذلك زوال العيب الذي تخلل قرار المجلس، فلا يتحصن قرار مجلس المحافظة او المجلس المحلي من الطعن اذا كان مشوباً بمخالفة الدستور أو القوانين النافذة، فقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم مجلس النواب العراقي امكانية الاعتراض على تلك القرارات، وفي حالة عدم ازالة المخالفة المعارض عليها فلمجلس النواب الغاء قرار المجلس من خلال التصويت عليه بالأغلبية البسيطة^(٢).

١. انظر في هذا المعنى، د.علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مصدر سابق، ص ١٦٣، د.حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الامريكي والكونجرس، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ١٩، عدد ١٠، لسنة ٢٠٠٧، ص ١٠. انظر كذلك..

David C. Saffell and Harry Basehart, state and Local Government 8ed, MC graw, hill.Companies, London,1998,P, 272.

٢. المادة(٢٠/ثانياً)من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.(عدلت هذه المادة بالمادة (٤) من قانون التعديل الاول لقانون المحافظات رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠.

ويتضح مما تقدم ان مجلس النواب يمتلك صلاحية اكثر فعالية تجاه مجالس المحافظات من تلك التي يمتلكها المحافظ لاسيما وان اعتراض مجلس النواب على القرار يجعل مجلس المحافظة امام خيارين لا ثالث لهما وهما اما ان يعدل القرار ويزيل المخالفة التي اشار اليها مجلس النواب او الغاء القرار من قبل مجلس النواب بالأغلبية البسيطة في حالة عدم ازالة المخالفة، وتبدو فعالية هذه الصلاحية التي يملكها مجلس النواب من ناحية ان مجلس النواب هو من يقرر مصير القرار المعارض عليه، اما اعتراض المحافظ فيجعل مصير القرار يتوقف على تقدير جهة ثالثة هي المحكمة الاتحادية العليا، ويرى الباحث ان ما ذهب اليه المشرع في تحديد الية الاعتراض المقدم من قبل المحافظ اسلم من توجه المشرع في الية اعتراض مجلس النواب من ناحية جعل مصير القانون يقرر من قبل المحكمة الاتحادية العليا في حالة اعتراض المحافظ^(١)، وكذلك لكون المحكمة الاتحادية هي الجهة المختصة في مسألة الرقابة على دستورية القوانين^(٢)، حسب نص الدستور العراقي وتكون قراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة^(٣)، والخشية من تغليب مجلس النواب للمصالح الحزبية عند البت في مصير قرار مجلس المحافظة خاصة في حالة عدم وجود مخالفة للدستور والقوانين النافذة، ونأمل ان يأخذ ذلك بنظر الاعتبار في حالة تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وان تكون كلمة الفصل في حالة اعتراض مجلس النواب وإصرار مجلس المحافظة بيد المحكمة الاتحادية العليا كما هو الحال في حالة اعتراض المحافظ، يضاف الى ذلك ضرورة تحديد سقف زمني لاعتراض مجلس النواب على قرارات مجلس المحافظة .

١. المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٢. المادة (٩٣/اولا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٣. المادة (٩٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الثاني

تسبب قرار الاعتراض

لما كان احترام الدستور والقوانين النافذة مسعى المحافظ من خلال صلاحية الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة، كان لابد من وسيلة يعبر من خلالها عن حرصه فيما خلس إليه في قرار اعتراضه من اسباب ومبررات، ولابد أيضا من الوسيلة ذاتها ليتمكن مجلس المحافظة، والمحكمة الاتحادية العليا، والرأي العام من مراقبة اعمال المحافظ للتأكد من انه لم يعترض على القرار بناءً على هوى أو ميل أو تحكم، وهذه الوسيلة تتمثل في إلزام المحافظ بأن يسبب قرار الاعتراض الصادر عنه، بعدها يمكن القول إن المحافظ قد قدم المسوغات المنطقية الكافية لإقناع كل من يطلع على قرار الاعتراض بأنه قد جاء موافقا للقانون.

هذا ويعد اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة عمل اداري يدخل في صميم الاختصاصات التنفيذية للمحافظ كما مر بنا في موضوع طبيعة الاعتراض، وبالتالي فهو قرار اداري ينبغي ان تتوفر فيه كافة اركان القرار الاداري، ولما كان مضمون التسبب يتركز في بيان الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت المحافظ للاعتراض على قرار مجلس المحافظة او المجلس المحلي، كان لابد من البحث في تعريف التسبب وبيان أهميته. وعليه سوف نقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول تعريف التسبب ونخصص الفرع الثاني لبحث أهمية التسبب.

الفرع الاول

تعريف التسبب وأحكامه

كل تصرف ارادي لابد ان يتم عن اختيار توحى به فكرة معينة، ولا تولد هذه الفكرة من تلقاء نفسها في ذهن من يقوم بالتصرف بل تكون نتيجة امر خارجي يعرف اصطلاحا بالسبب وهو حالة واقعية او قانونية بعيدة عن رجل الادارة وتكون مستقلة عن ارادته توحى لرجل الادارة ان يتدخل ويصدر القرار^(١).

ان اعتراض المحافظ بوصفه قراراً ادارياً كما اسلفنا يجب ان يكون سببه محدداً وواضحاً فلا يكفي السبب العام او المبهم، وبصورة عامة يجب ان يكون موجوداً ومشروعاً . فسبب الاعتراض يجب ان

١. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٥٧، ص ١٤٤.

يكون موجوداً حتى إصدار القرار بمعنى ان الحالة القانونية والمادية قد وجدت بالفعل وان يستمر وجودها حتى صدور قرار الاعتراض، فلو افترضنا ان مجلس المحافظة اصدر قراراً خارج اختصاصه لكن تنبه الى ذلك قبل اعتراض المحافظ والغي القرار فهنا لا يكون السبب موجوداً للاعتراض، كذلك حال الاعتراض على قرار لم يصدر بعد، كأن يكون مجرد مقترح لم يصوت عليه المجلس بعد، فهنا ايضاً لا يكون السبب موجوداً ويكون الاعتراض معيباً بعيب عدم صحة سببه القانوني^(١).

كذلك يجب ان يكون سبب الاعتراض مشروعاً، فاذا استند المحافظ في اعتراضه على اسباب غير تلك التي حددها المشرع كان سبب اعتراضه غير مشروع، على اعتبار ان سلطة المحافظ في الاعتراض مقيدة، فإذا صدر قرار لمجلس المحافظة يحتوي على مخالفة دستورية مثلاً فان على المحافظ الاعتراض عليه خلال المدة القانونية ولا يمتلك سلطة تقديرية بهذا الخصوص^(٢)، فحالة السلطة المقيدة او الاختصاص المقيد تتحقق في الظروف التي تكون فيها القواعد القانونية قد حددت مسبقاً تصرف او مسلك معين بالذات يجب على جهة الادارة ان تسلكه اذا تحققت الشروط او الظروف التي حددها نص القانون حيث تكاد تنعدم حرية الاختيار، على عكس السلطة التقديرية لأنها ملزمة بالتدخل وإصدار القرار على النحو الذي حدده القانون^(٣)، وهذا ينطبق على تحقق احدى الحالات التي على اثرها يعترض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة والمجلس المحلي^(٤).

وذكر السبب بمعناه المتقدم يراد به التسبب، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن اسباب القرار، وفي الفقه الوضعي يطلق مصطلح التسبب على ذكر الاسباب الواقعية والقانونية التي دفعت وقادت الى اتخاذ التصرف القانوني محل التسبب، ويقصد بالاسباب الواقعية الاثباتات والتأكيدات التي تتصل بالواقع في ماديته وبما يتصل بوجود الواقعة او عدم وجودها ومن ثم اسنادها الى القانون، أما الاسباب القانونية فيقصد بها خضوع الواقعة المادية للقانون بعد تكييفها التكييف الذي ينطبق عليها

١. انظر في هذا المعنى، د.علي محمد بدير واخران، مصدر سابق، ص ٤٣٣.

٢. انظر في هذا المعنى، د.وسام صبار العاني، عيب السبب ومكانته بين اوجه الالغاء في النظم المقارنة والعراق،

بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة النهريين، العدد ٢، مجلد ١٤، سنة ٢٠١٢، ص ٢.

٣. د.محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري الكتاب الاول، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٥،

ص ٢٠٠.

٤. المادة (٣١/اخذ عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

قانوناً، وبذلك يتضح بان التسبب هو افصاح الادارة عن سبب قرارها وكذلك بيان الوقائع والسند القانوني الذي استندت اليه الادارة عند اصدار قرارها^(١).

والأصل ان المحافظ وأي جهة ادارية اخرى غير ملزمين بتسبب قراراتهم، اي أن المحافظ غير ملزم بذكر السبب في صلب قراره إلا اذا اشترط القانون ذلك، فإذا اشترط القانون التسبب وجب على جهة الادارة تسبب قرارها على اعتبار ذلك من الشكليات الجوهرية وفي حال تجاهلت ذلك كان قرارها معيباً بعبء شكلي. وبصورة عامة فان عدم الزام القانون لجهة الادارة بتسبب القرار فان قرارها يحمل على قرينة الصحة من حيث الاسباب إلا اذا ثبت العكس^(٢).

وقد الزم قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظ بتسبب اعتراضه على قرارات مجلس المحافظة فقد نصت المادة (٣١/أحد عشر/٢) على انه (يقوم المحافظ بإعادة القرار الى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته)^(٣).

إن السلطة التي يملكها المحافظ في الاعتراض على القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة تعد من أخطر الصلاحيات التي يمتلكها المحافظ في مواجهة مجلس المحافظة علاوة على ذلك فإن سلطة الاعتراض تمثل وسيلة لحماية امتيازات السلطة التنفيذية تجاه المجلس كما تشكل ضمانة ضد سن القرارات غير السليمة أو المعيبة جراء التعجل والتسرع بسنها أو الإهمال أو عدم كفاءة أعضاء المجلس احياناً؛ لذا فهي تشكل مراجعة وفحصاً لأعمال المجلس بهدف حماية النظام القانوني للدولة وبالتالي حماية مبدأ المشروعية وحقوق وحريات الافراد والصالح العام، لذلك يجب أن يتقيد المحافظ عند استخدام صلاحية الاعتراض بتسبب اعتراضه للسماح بتقديرها وتقييمها والحكم عليها لأن إعادة قرار المجلس قد لا يجد جدواه دون ذكر هذه الأسباب.

١. بيداء ابراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبب العقوبات الانضباطية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٨، ص ٧.

٢. د. علي محمد بدير واخران، مصدر سابق، ص ٤٣٦. انظر كذلك، د. غازي فيصل و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٩٢.

٣. اشترط المشرع المصري في قانون الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ان يكون اعتراض المحافظ على قرارات المجالس المحلية مسبباً فقد نصت المادة (١٣٢) على انه (...وله في هذه الحالة إعادة هذا القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التي يبني عليه اعتراضه، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار).

أن أهمية تسبب الاعتراض تتمثل في تصحيح الأخطاء الفنية الموجودة في مشروع القانون أو القرار الذي أصدره المجلس مما يؤدي إلى تحقيق التقارب والتعاون بين العمل التشريعي والتنفيذي في الاطار المحلي، كذلك فإن تسبب الاعتراض ليس مجرد الزام قانوني وإنما هو وسيلة للمحافظ لإقناع المجلس إما بتعديل قراره، أو إضافة أو حذف نص معين اليه^(١).

وعلى الرغم من وجود نص صريح في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ يقضي بتسبب الاعتراض فإن اشتراطه يُعد أمراً منطقياً من شأنه أن يحيط مجلس المحافظة المعني بالدوافع التي حدثت بالمحافظ إلى الاعتراض لكي يحدد خياراته في ضوءها، ولهذا فإن تسبب المحافظ لأعتراضه يجب أن يتضمن شرحاً وافياً يبين فيه أسباب اعتراضه بوضوح، مما يشكل قرينة على نفي فرضية التحكم والتعسف في استخدام الاعتراض، وهذا بدوره يؤدي إلى قناعة مجلس المحافظة بالاعتراض ومبرراته^(٢).

أما بالنسبة لشروط صحة التسبب، فلا يكفي لتسبب الاعتراض ان تكون الاسباب قائمة في ذهن المحافظ او كامنة في ضميره، بل يجب ان يكون لها وجود في العالم المادي، فوجودها المادي شرط ضروري وجوهري حتى يمكن القول ان اعتراض المحافظ مسبب، بمعنى اخر ان اعتراض المحافظ يجب أن يصدر ويسبب بناء على ضوابط رسمها القانون، مع ذلك فان للمحافظ قدر معين من الحرية في صيغة قرار الاعتراض وتسببه في ضوء علمه بالشؤون المحلية الذي يفترض ان يكون كافياً، فإذا لم يبين المحافظ اسباب اعتراضه فان ذلك يجعل اعتراضه معيباً ولا يصمد لاحقاً امام المحكمة الاتحادية العليا.

هذا ويجب أن يرد التسبب في صلب الاعتراض، فأى سبب يستند اليه المحافظ في تحديد الواقعة الموجبة للاعتراض او بيان الاسس القانونية التي تركز عليها يجب ان يكون مكتوباً، ذلك ان القانون اشترط أن يكون الاعتراض مسبباً، وبالتالي فان الاسباب يجب ان تكون صريحة ولا تكون كذلك الا من خلال الكتابة التي هي الاساس الذي تبنى عليه الاسباب الصريحة، ومن ثم فإن الاعتراض لايمكن ان يكون شفوياً او بالإشارة، بل يجب ان يكون تحريراً بدليل ان القانون اشترط التسبب، ولا

١. انظر في هذا المعنى، فيصل شطناوي وسليم سلامة حاملة، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في

النظام الدستوري الاردني، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الاردنية، المجلد ٤٢، العدد الثاني، ٢٠١٥،

ص ٤٠٤.

٢. انظر في هذا المعنى، وليد حسن حميد، مصدر سابق، ص ١٤.

يكفي ان تكون الاسباب موجودة في وثيقة الاعتراض ولا يجوز الاحالة الى وثيقة اخرى، بل يجب ان تكون واضحة لا تقبل اللبس والتأويل^(١).

كذلك يجب ان تكون الاسباب الواردة في قرار الاعتراض كافية لكي يحقق التسبب الغرض المراد تحقيقه، فلا يكفي ان يتضمن القرار اسباباً بل ينبغي ان تكون هذه الاسباب كافية لتبرير الاعتراض، وكفاية التسبب امر ضروري من شأنه احاطة اطراف الاعتراض علماً بالأسباب التي بني عليها قرار الاعتراض والتي دفعت المحافظ الى تقديمه، وهو ما يجعله بحالة افضل عندما يصل الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا حيث يحاط بالأسباب الكافية الداعية لاتخاذ^(٢).

الفرع الثاني

اهمية التسبب

أن تسبب المحافظ لاعتراضه يحتل اهمية كبيرة بالنسبة لمجلس المحافظة والمحافظ على السواء، اذ يسمح التسبب للمجلس التعرف على المخالفة التي تضمنها القرار المعارض عليه، ومن ثم يقرر ازالة المخالفة او الاصرار على القرار في حالة قناعته بعدم وجود المخالفة. في الوقت الذي يلزم فيه التسبب المحافظ ببيان الاسباب التي أدت به الى اتخاذ قرار الاعتراض، اذ يحمله على التريث والتفكير في الأمر مما يحول دون التحكم والتعجل في الاعتراض، فكل تصرف يأتي عقب تمحيص وتدقيق غالباً ما يكون سليماً وناصباً، وهذا ما يؤكد الرأي الذي يذهب الى اعتبار التسبب ليس مجرد ضمانة شكلية، بل ضمانة موضوعية لها تأثيرها على مضمون التصرف^(٣)، وهكذا فالالتزام بالتسبب سيدفع المحافظ الى دراسة قرار الاعتراض بعين فاحصة تمحص فيه الوقائع والأسانيد بشكل دقيق حتى يصدر خالياً من كل شائبة تؤدي الى بطلانه^(٤).

١. انظر في هذا المعنى، القاضي عبد الستار ناهي عبد عون، تسبب الاحكام القضائية بين النص القانوني

والاجتهاد القضائي، ط١، مطبعة الكتاب، بغداد ٢٠١٦، ص ١١١.

٢. انظر في هذا المعنى، بيداء ابراهيم قادر، مصدر سابق، ص ٦٧.

٣. انظر في هذا المعنى، د. محمود حلمي، القضاء الاداري، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٣٥٧.

٤. انظر في هذا المعنى، بيداء ابراهيم قادر، مصدر سابق، ص ١٥.

أما بالنسبة للجهات القضائية فقد بينا سابقا ان اعتراض المحافظ هو اعتراض ناقل يجعل صلاحية البت في مصير القرار، في حالة اصرار المجلس او تعديله للقرار دون ازالة المخالفة، من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ويكون قرارها في هذا الشأن باتاً، ولا شك بان المحكمة الاتحادية سوف تراجع وتدقق التسبيب والجوانب الشكلية الاخرى^(١)، كما ان تسبيب الاعتراض يفتح الطريق امام المحكمة الاتحادية العليا للرقابة على دستورية القوانين ولن تؤدي هذه الرقابة ثمارها إلا اذا كان الاعتراض مسببا تسبيبا كافياً، فبدون التسبيب يصعب على المحكمة الاتحادية اداء دورها والبت في الموضوع في حال عرضه عليها، وتجدر الإشارة، إلى ان المحكمة الاتحادية العليا قد تستند في تسبيبها عند البت في الموضوع على الاسباب الصحيحة التي يتضمنها الاعتراض، حيث لا يجوز للقاضي أن يسبب تسبيبا غامضا أو ناقصا، أو أن يذكر أسبابا متناقضة، بل يجب أن يكون التسبيب كافياً وغير متناقض وهذا يعتمد على التسبيب الذي تضمنه الاعتراض^(٢).

أما بالنسبة لأهمية التسبيب بالنسبة للأفراد والراي العام المحلي فهو ضمان لا يمكن التنازل عنها حيث يقدم التسبيب توضيحا كافيا لظروف وملابسات القرار، والإحاطة بالعناصر الواقعية والقانونية التي دفعت للاعتراض، كذلك للتسبيب أهمية خاصة اذا كان القرار المعترض عليه يحقق منفعة لشريحة واسعة من ابناء المحافظة^(٣)، اذ من شأنه أن يوفر لهم الاطمئنان على حقوقهم ومصالحهم، ويؤكد لهم أن الحكومة المحلية ممثلة بالمحافظ حريصة على الالتزام بالدستور والقوانين على الوجه الذي يدعو إلى الاقتناع بأنها قامت بواجبها في الاعتراض بمقتضى القانون^(٤).

كما للتسبيب أهمية سياسية ذلك ان الالتزام بالتسبيب ليس مجرد التزام قانوني فحسب، بل هو وسيلة اقناعية تبرر اعتراض المحافظ امام مجلس المحافظة لان اصرار المجلس على قراره ومن ثم تأييد المحكمة الاتحادية العليا لموقف مجلس المحافظة يُخرج المحافظ امام جمهوره ويؤثر على شعبيته،

١. انظر في هذا المعنى، علي فيصل نوري، تسبيب الاحكام المدنية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٣٢.

٢. انظر في هذا المعنى، د.علي غسان أحمد، تسبيب الأحكام المدنية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مجلد ١٢، العدد الاول، أيلول ٢٠١٠، ص ٢٦٥.

٣. انظر في هذا المعنى، د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد، تسبيب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٢٢.

٤. انظر في هذا المعنى، د. أحمد السيد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٧١٨.

لذلك يسعى المحافظ الى تدعيم اعتراضه بالحجج و احياناً يلجأ الى المختصين في مختلف المجالات لغرض تسببب الاعتراض بشكل كاف^(١)، لاسيما وان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ نص على تشكيل هيئة استشارية في كل محافظة لا تزيد عن سبعة خبراء متخصصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية يختارهم المحافظ مع عدد من معاونين للشؤون الادارية والمالية وبطبيعة الحال يحيل المحافظ الى الهيئة الاستشارية او معاونين او كليهما مسألة دراسة القرار المعترض عليه وتحديد العيوب التي انطوى عليها، ومن ثم الاعتراض عليه وتسببب الاعتراض^(٢).

وبالاضافة الى ما تقدم فان للتسببب دوراً مهماً في اثر الفكر القانوني وتقدمه، حيث يدخل موضوع تسببب القرارات الادارية بصورة عامة في نطاق دراسة الاجراءات الادارية غير القضائية، وهو مجال حيوي اتجه اليه جمهور الباحثين^(٣)، ويسيطر على هذا الموضوع هدفان يصعب التوفيق بينهما وهما تبسيط الاجراءات الادارية لضمان فاعلية النشاط الاداري، و مراعاة حقوق وحريات الافراد من خلال تقرير ضمانات اصدار القرار الاداري، فالمحافظ باعتباره جهة ادارية عندما يعترض على قرار مجلس المحافظة فهو يطبق القانون وينقله من الجانب النظري الى الجانب التطبيقي الامر الذي يساعد في فهم النصوص القانونية ومراد المشرع منها، حيث ان الباحثين والفقهاء يحللون تطبيقات الاعتراض خاصة اذا اتصل الموضوع بإحكام المحكمة الاتحادية العليا ليصلوا الى نتائج وتفسيرات للتشريع المحلي، وهذا لا يكون الا اذا كان الاعتراض مسبباً تسببباً كافياً يمكن من خلاله الوقوف على التفسير الذي اعتمدته المحكمة الاتحادية للنص القانوني المنطبق على الواقعة^(٤).

ومن خلال التسببب تستمد الجهات الرقابية معلوماتها عن ظروف وملابسات اتخاذ القرار الاداري وبالتالي الوقوف على مدى صحة القرار او عدمها، حيث أن اتباع سياسة الوضوح في العمل الاداري وتحقيق الاصلاح يعتبر اساساً للرقابة على اعمال الادارة، وطالما ان قرار الاعتراض من قبل المحافظ سوف يخضع لرقابة وتدقيق المحكمة الاتحادية العليا فالتسببب خير عون لهذه المحكمة عند رقابتها للسبب وإساءة استعمال الاجراءات التي قد تصاحب اعتراض المحافظ^(٥)، كذلك يعد التسببب

١. انظر في هذا المعنى، د.علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ١٦٢.

٢. انظر المواد (٣٣، ٣٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد، مصدر سابق، ص ١٠٦.

٤. انظر في هذا المعنى، د.علي غسان احمد، مصدر سابق، ص ٣.

٥. انظر في هذا المعنى، د.محمد حسنين عبدالعال، فكرة السببب في القرار الاداري ودعوى الالغاء، دار النهضة

العربية، ١٩٧٤، ص ٩٢.

بمثابة الارشيف الذي يستطيع المحافظ الرجوع اليه لمعرفة الاسلوب الذي تم به الاعتراض من قبل في مواجهة الظروف والملابسات المعروضة امامه ويحدد موقفه في ضوءها من الاعتراض متى ما تحققت احدى الحالات التي حددها القانون، حيث يضمن التسبب تناسق السلوك في المواقف المتشابهة، ذلك أنه متى ما سبب الاعتراض فإنه يكون قد الزم نفسه بالاعتراض إذا ما ظهرت مستقبلاً ذات الاسباب في قرار اخر صادر عن مجلس المحافظة، فإذا لم يعترض رغم اتحاد الظروف كان موقفه غير موفق ويثير الكثير من التساؤلات والتأويلات، فالكوت عن ذكر الاسباب يعطي للجهة ذات الشأن حرية في الحركة قد تسيء استعمالها فتعالج الحالات المتشابهة بحلول غير متشابهة، أي أن التسبب يجعل من متخذ القرار رقيباً على نفسه وبالتالي يجنبه أي خطأ قد يقع منه، او ضغط يمارس عليه، وهذا ما حمل المشرع على النص بالزامية التسبب^(١).

١

١. د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣٧٠.

المبحث الثاني

مصير القرار المعارض عليه من قبل المحافظ

يوصف اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة بأنه اعتراض نسبي ناقل لا يمنع من صدور قرار المجلس بشكل نهائي وإنما يؤخر صدوره الى حين ان يحسم المجلس امره تجاه الاعتراض ومبرراته اما بالأخذ بملاحظات المحافظ وأسباب اعتراضه او الاصرار على القرار دون تعديله او تعديله دون ازالة المخالفة وهذا ما سنتطرق اليه في المطلب الاول من هذا المبحث وعند اصرار المجلس على قراره ينتقل البت في مصير القرار المعارض عليه الى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الموضوع وهو ما سوف نتناوله في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الاول

اجراءات مجلس المحافظة تجاه القرار المعارض عليه

ان الاستقلال الذي تتمتع به مجالس المحافظات لا يعني بأي حال من الأحوال أن مخالفة مجالس المحافظات لواجباتها او ارتكابها مخالفات إدارية أو مالية تضر بسكان المحافظة سيمر دون تعقيب او حساب، وأنها ستكون بمنأى عن المساءلة القانونية او الشعبية، و بالتالي فأن قرارات مجالس المحافظات تكون عرضة إلى اعتراض المحافظ على النحو الذي جاء النص عليه في قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ وعند اعتراض المحافظ وعلم المجلس بوقوعه تبدأ مرحلة جديدة ينبغي خلالها ان يُبيّن المجلس موقفه من اعتراض المحافظ ومبرراته. وفي جميع الاحوال ان موقف المجلس سيشكل احد احتمالين، الأول ان يقتنع المجلس بملاحظات المحافظ وهذا ما سيقع عليه البحث في الفرع الاول. والثاني أن يصير المجلس على موقفه أو أن يعدل القرار دون ازالة المخالفة التي اعترض عليها المحافظ وهو ما سنبحثه في الفرع الثاني.

الفرع الاول

موافقة المجلس على اعتراض المحافظ

بعد اعتراض المحافظ على قرار مجلس المحافظة يرسل الاعتراض مكتوباً الى المجلس بموجب كتاب رسمي، ليسجل بسجل الكتب الواردة الى المجلس برقم وتاريخ معينين، هذا الاجراء يحتل اهمية كبيرة من ناحيتين: الاولى معرفة ما اذا كان المحافظ قد قدم اعتراضه خلال المدة القانونية من عدمه، والثانية لمعرفة متى يبدأ المجلس باتخاذ موقفه تجاه الاعتراض عند علمه باعتراض المحافظ على قراره.

يبدأ المجلس اجراءاته تجاه القرار المعترض عليه بأعادة دراسة القرار في ضوء الملاحظات التي ابداهها المحافظ في اعتراضه، على وفق الاجراءات التي رسمها النظام الداخلي للمجلس المعني، ذلك ان موافقة المجلس على اعتراض المحافظ تشكل قراراً جديداً للمجلس، يجب ان يستوفي كافة الاجراءات اللازمة لصدوره^(١).

وحيث ان موافقة مجلس المحافظة على اعتراض المحافظ يكون بواسطة قرار لاحق، فيتم اتباع سلسلة من الاجراءات لاتخاذ هذا القرار وفق ما يقره النظام الداخلي مع مراعاة مضمون القرار المعترض عليه.

وتبدأ الاجراءات بأحالة القرار من قبل رئيس المجلس الى اللجنة المختصة، حسب مضمون القرار وأسباب الاعتراض، وكذلك الى اللجنة القانونية، ويتم بعدها مناقشة اوجه الاعتراض من قبل اعضاء اللجنة وبعد ذلك ترفع اللجنة المختصة تقريرها لرئيس المجلس الذي يقرر بعد ذلك ادراج مناقشة الاعتراض ضمن جدول اعماله حيث ينظم جدول اعمال المجلس، على ضوء النظام الداخلي للمجلس، وفي كل الاحوال يدرج موضوع مناقشة القرار المعترض عليه قبل موعد جلسة المناقشة^(٢)،

١. انظر المادة (٦٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط.

٢. نصت المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط (اولاً : لاتعقد أية جلسة من جلسات المجلس دون جدول أعمال يتم أعداده من قبل هيئة الرئاسة ويقوم امين سر المجلس بتوزيعه قبل بدء الجلسة بيوم واحد من انعقاد الجلسة. ثانياً : لا يجوز عرض اي موضوع لم يدرج في جدول الأعمال ومناقشته الا بموافقة المجلس بالأغلبية المطلقة).

ثم يشرع المجلس بمناقشة اسباب الاعتراض في ضوء تقرير اللجنة المختصة^(١).

فإذا وافق المجلس على الملاحظات التي ساقها المحافظ في اعتراضه فان ذلك يعد بمثابة اقرار من المجلس بعدم مشروعية القرار المعترض عليه، وبالتالي فان مجلس المحافظة ولا اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة^(٢) يقوم بسحب القرار المعيب على وفق القواعد العامة لسحب القرارات الادارية غير المشروعة^(٣) مع الاحتفاظ ببعض الخصوصية للجوانب الشكلية والإجرائية التي رسمها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، حيث يرى الباحث ان اسباب الاعتراض التي حددها المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ تدخل ضمن اطار الاسباب التي تبيح للجهة الادارية سحب قراراتها غير المشروعة المعيبة بأحد العيوب التي تعيب القرار الاداري مثل عيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب السبب، حيث تستوعب هذه العيوب جميع اسباب اعتراض المحافظ التي اوردها القانون^(٤).

وتتضمن فكرة سحب القرار الاداري العودة باتجاه الماضي من خلال فحص القرار الاصلي وبيان ما يعترضه من عيوب وبالتالي انتهاء هذا القرار من الاساس من قبل الجهة الادارية^(٥)، ولا مجال لبحث سلطة مجلس المحافظة في سحب القرارات المشروعة كونها تخرج عن اطار بحثنا، ذلك ان موافقة

١. انظر المادة (٦٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط و التي نصت على انه (يتلو الرئيس تقرير اللجنة المختصة، وما يتضمنه من آراء في الجلسة المخصصة للمناقشة، وفي جميع الاحوال تجري المناقشة على موضوع الاقتراح الذي تقدمت به اللجنة).

٢. انظر في هذا المعنى، علي مزهر سوادي، الغاء الادارة لقراراتها المشروعة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠٨، ص ٣٤.

٣. انظر في هذا المعنى د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، مرجع سابق، ص ٤٧٠.

٤. تخضع نظرية سحب القرارات الادارية لمبدأ اساسي هو مبدأ المشروعية القائم على فكرة التمييز بين القرارات المشروعة والقرارات غير المشروعة، ينظر في هذا المعنى، عامر زغير محسن، حدود سلطة الادارة في انتهاء القرار الاداري السليم دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠١، ص ٢١.

ويقصد بسحب القرار الاداري انتهاء اثار القرار الاداري بالنسبة للماضي ومنع سريان اثاره بالنسبة للمستقبل بقرار تصدره الادارة، وسحب القرار قد يكون كلياً اي شاملاً لمضمون القرار الامر، الذي يجعل هذا السحب اعداماً للقرار من تاريخ صدوره وكأنه لم يصدر اصلاً، كما يمكن ان يكون جزئياً، وهنا لا يسري اثر السحب على القرار المسحوب الا بالنسبة للجزء الذي سحبته الادارة منه، كما ان تعديل القرار يعد بمثابة سحباً جزئياً للقرار، لمزيد من التفاصيل ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص ٢٩٧، ينظر كذلك د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٤، ص ١٢٩.

٥. علي مزهر سوادي، مصدر سابق، ص ١٧.

مجلس المحافظة على الملاحظات التي بينها المحافظ بشأن القرار المعارض عليه يعد دليلاً على عدم مشروعية القرار^(١)، وتخرج فكرة القرار المضاد ايضاً من اطار بحثنا على اعتبار ان القرار المضاد لا ينال الا القرارات السلمية^(٢).

وحيث ان التشريعات المحلية تصدر عن مجالس المحافظات بموجب قرارات تلحق بها تلك التشريعات^(٣)، فهذا يعني ان التشريع المحلي يلغى او يعدل بقرار اخر يصدر عن مجلس المحافظة مستوفٍ كافة شروطه، بحيث تتبع ذات الاجراءات التي مر ذكرها بالنسبة لقرارات مجلس المحافظة من ناحية احوالة التشريع المحلي الى اللجان المختصة، ومناقشة الفقرات التي اعترض من اجلها المحافظ، والأصل أن الغاء او تعديل التشريع المحلي بموجب القواعد العامة يكون من خلال تشريع يصدر بقرار من مجلس المحافظة بحيث يشير التشريع اللاحق صراحة الى الغاء او تعديل التشريع المحلي السابق كلياً، او تعديل إحدى فقرات القرار التي اعترض عليها المحافظ في حالة الاعتراض الجزئي، إلا ان هذا لا يمنع من الغاء التشريع المحلي ضمناً، كما لو قام مجلس المحافظة بتنظيم موضوع التشريع المحلي بتشريع لاحق على خلاف ما تم تنظيمه بالتشريع السابق مراعيًا الملاحظات التي اوردها المحافظ بأعتراضه، فهنا يعد التشريع الجديد لاغياً للتشريع المعارض عليه فيما خالفه من احكام^(٤).

أما عن الاغلبية الواجب توافرها للتصويت على قبول اعتراض المحافظ من عدمه، فان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ لم يحدد اغلبية معينة لاتخاذ مثل هذا القرار، كما فعل عند تحديده الاغلبية المطلقة لاتخاذ بعض القرارات كأقالة رئيس المجلس او نائبه^(٥)، انتخاب المحافظ

١. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص ٢٩٩.

٢. القرار الاداري المضاد هو (قرار اداري جديد ومستقل تستطيع الادارة بمقتضاه انهاء الرابطة القانونية القائمة بينها وبين الفرد صاحب الحق وفقاً لقواعد الاختصاص التي ينص عليها القانون ومبادئ القانون العامة)، عامر زغير محيسن، مصدر سابق، ٢٠٠١، ص ١١.

٣. من ذلك قرار مجلس محافظة كربلاء رقم (٧٨) لسنة ٢٠١١ في ٢٩/٥/٢٠١١ الذي تضمن التشريع المحلي رقم (٣) الخاص بالمولدات الاهلية، منشور على الموقع الرسمي لمجلس محافظة كربلاء www.karbala.council.com تاريخ الزيارة ٢٣/٥/٢٠١٧.

٤. انظر في هذا المعنى، جعفر كاظم المالكي، الغاء التشريع دراسة في ضوء اراء الفقه وإحكام القضاء، ط ١، مؤسسة البصرة للطباعة والنشر، البصرة، ٢٠١٦، ص ٧٦.

٥. المادة (٧/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ونائبه^(١) و المصادقة على التغيرات الادارية على الاقضية، ومن ثم فأن ذلك يعني أن التصويت على اعتراض المحافظ يكون بالأغلبية البسيطة بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسة نزولاً عند حكم المادة (١٩) من قانون المحافظات النافذ^(٢).

وهكذا فأن قبول اعتراض المحافظ او رفضه قد يصدر عن تسعة اعضاء فقط في بعض المجالس، كمجلس محافظة ميسان ومجلس محافظة كربلاء، والتي يبلغ مجموع اعضاء مجلسها (٢٧) عضواً، حيث يتحقق نصاب المجلس بحضور (١٥) عضواً^(٣).

وكان الاجدر بالمشروع تحديد الاغلبية المطلقة للتصويت على اعتراض المحافظ لأهمية هذا الاختصاص وتعلقه بعموم مواطني المحافظة وبالتالي يجب ان يحظى القرار بموافقة الاغلبية المطلقة لممثليهم خاصة في حالة كون القرار المعارض عليه تشريعاً محلياً.

هذا ويلاحظ ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ لم يحدد مدة زمنية لمجلس المحافظة للنظر بأعتراض المحافظ اصلاً، لذلك لا توجد مدة معينة يمكن خلالها لمجلس المحافظة سحب القرار المعارض عليه في حالة موافقة المجلس على الملاحظات التي بينها المحافظ، وهذا يخالف مبدأ استقرار المراكز القانونية ويخل بالامن القانوني^(٤)، وكان على المشروع تحديد فترة زمنية مناسبة ليقوم المجلس خلالها بسحب القرار كلياً او جزئياً، ونأمل ان يتم تحديد تلك المدة عند تعديل القانون.

ومع هذا الوضع يرى الباحث ان نتوجه صوب القواعد العامة لسحب القرارات الادارية حيث يجب ان يتم سحبها خلال مدة الالغاء في التشريع العراقي^(٥)، وفي حالة مضي تلك المدة دون سحب القرار المعارض عليه فأن ذلك يدخل ضمن مضمون الاصرار وهو موضوع بحثنا في الفرع القادم، ولا

١. المادة (٧/سابعاً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢. انظر المادة (١٩/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. انظر في هذا المعنى قرار مجلس شوري الدولة رقم (٧٦) في ١٣/٩/٢٠٠٩، قرارات مجلس شوري الدولة، مصدر سابق، ص ٦٧.

٤. الامن القانوني هو التزام جميع السلطات العامة بتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وتحقيق حد ادنى من الاستقرار للمراكز القانونية لغرض اشاعة الامن والطمأنينة بين اطراف العلاقات القانونية بين الاشخاص القانونية العامة والخاصة لتتمكن من التصرف باطمئنان دون التعرض لمفاجآت او تصرفات مباغتة قد تصدر من احدى السلطات العامة تزعزع الثقة وتعصف بهذا الاستقرار، د. عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في احكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٨، ص ٩٠.

٥. انظر المادة (٧/سابعاً/ب) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

يختلف الامر في حالة التشريع المحلي على اعتبار ان التشريعات المحلية تصدر بقرار من المجلس المعني كما بينا.

ان ما تقدم ذكره حول سحب وتعديل القرارات يكون اكثر انسجاماً مع الاعتراض الجزئي للمحافظ على بعض فقرات القرار، اما اذا كان التشريع المحلي معترض عليه بجميع فقراته فالاجراء المناسب هو الغاؤه، الا ان مجالس المحافظات وحيال هذا القصور التشريعي المتمثل بعدم النص على الاجراءات التي ينبغي على المجلس اتخاذها بشكل مفصل، اتخذت لنفسها نهجا مغايراً لما تقدم اعلاه، فعلى سبيل المثال نجد ان مجلس محافظة ميسان يصر على القرار المعترض عليه بقرار لاحق، وبخلاف ذلك يعد المجلس موافقاً على الاعتراض^(١)، ولما تقدم فأن احكام سحب القرارات تتعلق بالقرارات التي يصدرها المجلس ولاطبق على التشريعات المحلية التي يصدرها.

ويرى الباحث ان عدم تحديد المشرع شكلاً وأجلاً محدداً لموقف مجلس المحافظة يعد قصوراً تشريعياً ينبغي تداركه لغرض توحيد الاجراءات ومنع الاجتهاد في جميع مجالس المحافظات من جهة، والاسراع في حسم الموضوع وعدم اطالة مدته من جهة اخرى.

والسؤال الذي يثار هنا ماذا لو اعترض المحافظ على قرار او تشريع صادر عن مجلس المحافظة، ووافق المجلس المعني على الملاحظات التي اوردها المحافظ، وعدل القرار او التشريع على النحو المتقدم؟ لكن المجلس اورد مخالفة جديدة تدخل ضمن الحالات التي تجيز اعتراض المحافظ، فما هي الخيارات الممكنة للمحافظ؟ وهل يعد ذلك اصراراً من قبل المجلس على قراره المعترض عليه؟

لم نجد في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ ما يسعفنا في تكييف هذا الموقف وهل يعد اصراراً على القرار المعترض عليه؟ يرى الباحث ان تعديل القرار او التشريع المحلي المعترض عليه بقرار لاحق يحتوي على مخالفة جديدة لم يتناولها القرار الاول يعد بمثابة قرار جديد للمجلس، وبالتالي على المحافظ الاعتراض على هذا القرار وفق الالية التي رسمتها المادة(٣١/احد عشر)من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ، وانتظار موقف مجلس المحافظة منه، وفي حالة اصرار المجلس على قراره او تعديل القرار دون ازالة المخالفة فللمحافظ احالة الموضوع الى المحكمة

١. ففي قرار مجلس محافظة ميسان المرقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢ المتضمن تسمية بعض المعالم المهمة في محافظة ميسان والذي اعترض عليه محافظ ميسان على اعتبار ان ذلك من اختصاص مجلس القضاء وفق المادة(٨/سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل، وقبل المجلس بالاعتراض ولم يصر على قراره .

الاتحادية العليا، وليس له ان يلجأ مباشرة الى المحكمة الاتحادية العليا على اعتبار ان احالة الموضوع للمحكمة يتم بعد الاعتراض على القرار من قبل المحافظ واصر المجلس على القرار المعارض عليه او تعديله دون ازالة المخالفة، فذهاب المحافظ صوب المحكمة الاتحادية العليا دون استيفاء الشكل الذي رسمه القانون قد يجعل المحكمة الاتحادية ترد الدعوى شكلاً.

الفرع الثاني

اصرار المجلس على قراره او تعديله دون ازالة المخالفة

قد لا يقتنع المجلس بالأسباب والملاحظات التي استند اليها المحافظ في اعتراضه وبالتالي يصير على قراره المعارض عليه، او يعدل فيه دون ازالة المخالفة التي اعترض من اجلها المحافظ، وهذا ما نص عليه المشرع صراحة في المادة (٣١/احد عشر/٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ(اذا اصر المجلس المعني على قراره او اذا عدل فيه دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ.....)، والإصرار هو الثبات على طريقة ممارسة التفكير و التصرف بخصوص قرار او شعور وملازمتها^(١)، والإصرار من قبل المجلس لا يتحقق إلا بعد اتخاذ اجراءات شبيهة لحالة سحب القرار او تعديله في الفرع السابق، سواء كان القرار المعارض عليه قراراً ادارياً او قراراً يتضمن تشريعاً محلياً.

وتأسيساً على ذلك يبدأ مجلس المحافظة باتخاذ موقفه تجاه الاعتراض عند علم المجلس باعتراض المحافظ على قراره، ويتخذ الاجراءات ذاتها التي بينها في الفرع الاول بخصوص موافقة المجلس على اعتراض المحافظ، على اعتبار ان اصرار المجلس على القرار المعارض عليه يعد قراراً اخرّاً للمجلس يجب ان يستوفي كافة الاجراءات اللازمة لصدوره، بما في ذلك التصويت على رفض الاعتراض والاصرار على قرار المجلس المعارض عليه.

هذا ولم يشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ اغلبية خاصة لقرار مجلس المحافظة المتضمن الاصرار على القرار المعارض عليه، ورغم القصور التشريعي الواضح، الا اننا قد نلتمس تفسيراً لموقف المشرع هذا وهو ان كلمة الفصل في الموضوع ستنقل الى المحكمة

١. (أصر على الشيء ،يَصِرُ إصراراً اذا لزمه وداومه وثبت عليه) لسان العرب، ج٧، مرجع سابق، ص٥٢٣.

الاتحادية العليا التي تتولى البت فيه، وجعل كلمة الفصل في مصير القرار المعترض عليه بيد المحكمة الاتحادية العليا وليس بيد مجلس المحافظة يمنع امكانية تمرير قرار مخالف للدستور او القوانين من قبل المجلس حيث ان اصدار قرار معيب بالعيوب التي حددها القانون لا يمنع من اصرار مجلس المحافظة عليه، ويرى الباحث ان توجه المشرع هذا هو احتراماً لمبدأ المشروعية وأن ترتب عليه تقوية مركز المحافظ تجاه مجلس المحافظة بحيث سلب من المجلس القدرة على التغلب على اعتراض المحافظ حتى وان اصر على القرار بأغلبية خاصة او بالاجماع، وهو توجه غير مبرر لعدم انسجامه مع الية اختيار المحافظ من قبل مجلس المحافظة، فمثل هذا التوجه اكثر انسجاماً مع الانظمة التي يكون فيها المحافظ معيناً من قبل الحكومة المركزية كما هو الحال في كل من فرنسا ومصر.

كذلك لم يحدد قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ صيغةً او شكلاً معيناً لإصرار المجلس على القرار المعترض عليه، فهل يصدر المجلس قراراً اخرّاً يبين فيه اصراره على القرار المعترض عليه ام يلتزم الصمت ؟ واذا صمت المجلس فهل يعد ذلك موافقة ام اصراراً على القرار؟ ثم ماهي المدة التي يمكن للمحافظ ان يعد مضيها موافقة للمجلس على اعتراض المحافظ، ام اصراراً من قبله على قراره المعترض عليه؟

لم نجد في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم اجابة لهذه التساؤلات، ونرى ان تراعى قاعدة توازي الشكل والاجراءات في القرار الذي يؤكد اصرار المجلس، وتعني قاعدة توازي الشكل والاجراءات ان القرار الصادر عن مجلس المحافظة بصدد الاصرار على القرار السابق يجب ان يراعى فيه ذات الشكل والاجراءات التي اتبعت في القرار الاول^(١)، وهذا ما سارت عليه مجالس المحافظات، حيث ان مجلس محافظة ميسان مثلاً يتخذ قراراً لاحقاً (جديداً) يبين فيه بشكل صريح اصراره على القرار السابق مع بيان سبب الاصرار والذي عادة ما يكون تفصيلاً للأسباب القانونية التي استند اليها المحافظ في اعتراضه^(٢).

١. انظر في هذا المعنى، ليلي حنتوش ناجي و د.علي يوسف الشكري، التنظيم الدستوري لصلاحيات الرئيس بالامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، بحث منشور في مجلة بابل للعلوم الانسانية، المجلد ٢٤، العدد ٢، ٢٠١٦، ص ١١٢٥.

٢. انظر قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/٣٠ المتضمن احلال تسمية الحكومة المحلية محل الادارة المحلية في تسجيل املاك الادارة المحلية، والذي اعترض عليه المحافظ مسبباً الاعتراض

أما عن سكوت مجلس المحافظة عن بيان موقفه من اعتراض المحافظ سواء بالموافقة على الاعتراض أو الإصرار على القرار المعترض عليه، فلا يمكن اعتبار سكوت المجلس قراراً سلبياً بالرفض أو الموافقة على اعتبار أن القرار السلبي له عدة شروط منها أن تكون جهة الإدارة تمتلك سلطة مقيدة بإصدار القرار في الوقت الذي نجد فيه أن سلطة المجلس بعد الاعتراض ليست مقيدة^(١)، حيث بإمكان المجلس الموافقة على الملاحظات التي بينها المحافظ أو الإصرار على قراره، مما يعني أن سلطة المجلس تقديرية وليست مقيدة^(٢).

ومن هنا يمكن اعتبار سكوت المجلس أنه قرار ضمني برفض الاعتراض، فسكوت المجلس يؤدي إلى نشأة قرار ضمني برفض الاعتراض، بمعنى الإصرار على القرار المعترض عليه لكون سلطة مجلس المحافظة في بيان موقفه من الاعتراض تقديرية، وهذا أكثر انسجاماً مع المنطق القانوني والقواعد العامة المتعلقة بأحكام السكوت، فضلاً عن تناغمه مع الإجراءات التي ساقها قانون المحافظات النافذ بشأن الاعتراض، كما أنه يضع حداً لتباين الآثار التي ترتبها مجالس المحافظات والمحافظون على سكوت مجلس المحافظة عن بيان موقفه حيال الاعتراض^(٣).

ويرى الباحث أن موقف المشرع هذا غير محمود وبطيل أمد الخلاف بين السلطتين المحليتين ونأمل أن يأخذ ذلك بنظر الاعتبار عند تعديل القانون، وذلك بتحديد مجلس المحافظة بمدة محددة يحسم خلالها موقفه من اعتراض المحافظ، وبمضي تلك المدة يعد المجلس مصراً على القرار المعترض عليه ولا حاجة حينها إلى شكل محدد للإصرار، وللمجلس بيان موقفه قبل مضي تلك المدة، وله

بمخالفة القرار للدستور العراقي وقانون المحافظات النافذ، الأمر الذي حمل مجلس المحافظة على الإصرار على القرار المذكور بموجب قراره رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٧/١٨.

١. نبيل ميجر و د. جلال خضير الزبيدي، الأحكام القانونية للسكوت في القرارات الإدارية، دار الحكمة للطباعة، طرابلس ٢٠١٠، ص ١٩٩.

٢. (تكون سلطة الإدارة تقديرية عندما يترك لها المشرع قدراً من حرية الاختيار في ممارسة اختصاصها، بأن تتخذ التصرف أو لا تتخذه أو أن يترك لها حرية اختيار الوقت المناسب أو السبب الملائم لإصداره أو في تحديد محله واختيار شكله، وأما إذا قيد حريتها في أمر من الأمور السابقة فلا تستطيع أن تتصرف فيه إلا على نحو معين، فإن سلطة الإدارة تكون سلطة مقيدة) د. شعبان عبد الحكيم سلامة، القرار الإداري السلبي دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠١١، ص ١١٠.

٣. انظر في هذا المعنى ما تم ذكره في الفرع السابق بخصوص قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢، ص ١٠٢.

اختيار الوسيلة المناسبة لإبلاغ المحافظ بموقفه من الاعتراض سلباً أو ايجاباً بكل وسائل الاعلان المعتبرة قانوناً.

وبصدد هذا القصور التشريعي يرى الباحث ان يتم الركون صوب القواعد العامة وان تحدد المدة بمقدار مدة الغاء القرارات الادارية يعد المجلس بمرورها مصراً على القرار المعارض عليه. على أن سكوت المجلس عن بيان موقفه حيال الاعتراض نادر الوقوع عملياً، حيث ان مجالس المحافظات غالباً ما تصر على قراراتها المعارض عليها بشكل صريح وبقرار لاحق يبلغ للمحافظ^(١).

والجدير بالذكر ان مسألة اصرار مجلس المحافظة على القرار المعارض عليه من قبل المحافظ محل اعتبار لدى المحكمة الاتحادية العليا عند احالة الموضوع اليها من قبل المحافظ، وقد ردت المحكمة المذكورة اعلاه دعوى مقامة من قبل محافظ ميسان لعدم اصرار مجلس المحافظة على القرار المعارض عليه، حيث اقام محافظ ميسان الدعوى امام المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٢٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٤) معترضاً على قرار مجلس محافظة ميسان المرقم (٦١) لسنة ٢٠١٤ الذي تضمن الزام هيئة استثمار ميسان بأستحصال موافقة مجلس المحافظة قبل اصدار اجازة الاستثمار للشركات الوطنية و الاجنبية، وقد طعن المحافظ بالقرار لمخالفته قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وطلب الغاء القرار كونه مخالفاً للدستور والقوانين الاتحادية، وبالرغم من ورود كتاب صادر عن مجلس المحافظة- لجنة الاستثمار بالعدد (٦٣٧١) في ٢٣/٩/٢٠١٤ والموقع من نائب رئيس مجلس المحافظة والذي يبين اصرار المجلس على القرار المعارض عليه، إلا ان الممثل القانوني لمجلس المحافظة اعتبر هذا الكتاب لا يمثل رأي مجلس المحافظة وانه كتاب توضيح وليس إصرار من المجلس على قراره طالباً رد الدعوى، وقد اخذت المحكمة الاتحادية العليا بطلب الاخير وردت الدعوى كونها اقيمت قبل اوانها وجاء بقرار المحكمة....وحيث ثبت لهذه المحكمة عدم اصرار مجلس محافظة ميسان على قراره المرقم (٦١) لسنة ٢٠١٤ والمطعون فيه من المحافظ وهذا ما اكده وكيل المدعى عليه في لائحته الجوابية المقدمة بتاريخ ٣١/١٢/٢٠١٤ وإمام هذه المحكمة

١. انظر قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٧ سالف الذكر، وكذلك كتاب مجلس محافظة النجف المرقم (١٦٤٧١/٢١) في ٥/٧/٢٠١٥ المتضمن ابلاغ المحافظ بإصرار مجلس المحافظة على قراره المعارض عليه رقم (٢٠١٥/٣١)، اشار اليه قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٩٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ١٦/١٢/٢٠١٥ منشور على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ١٦/٦/٢٠١٧.

بتأريخ ٢٠١٥/٤/٢١ فبذلك تكون الدعوى المقامة من محافظ ميسان قد اقيمت قبل اوانها وبدون سند قانوني مما يستوجب ردها من هذه الجهة...^(١).

ولو أمعنا النظر بقرار المحكمة الاتحادية العليا سالف الذكر نجد انها تشير ضمناً الى كون اصرار المجلس على القرار المعترض عليه يجب ان يكون صريحاً، وبقرار من المجلس مستوفياً للشروط الشكلية والموضوعية، وهذا مايفسر عدم اخذها بالكتاب الصادر عن لجنة الاستثمار في مجلس محافظة ميسان والموقع من قبل نائب رئيس مجلس المحافظة حسب حيثيات قرار المحكمة المشار اليه اعلاه.

وقد يقتنع مجلس المحافظة بجزء من الملاحظات التي اوردها المحافظ في اعتراضه ويهمل الملاحظات الاخرى، كما لو اورد المحافظ خمس ملاحظات فأزال المجلس أربعاً منها وبقى على واحدة، فهل يعد هذا اصراراً من المجلس على القرار؟ ومن ثم يذهب المحافظ الى المحكمة الاتحادية العليا طالباً الغاءه.

لم نجد في قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم النافذ ما يعالج هذه الحالة، وكذا الحال بالنسبة للأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات، ويرى الباحث ومن خلال تحليل نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ ان مثل هذه الحالة يمكن اعتبارها اصراراً من قبل المجلس على القرار المعترض عليه، وبالتالي يمكن للمحافظ التوجه الى المحكمة الاتحادية العليا لغرض حسم الموضوع، حيث ان قرار المجلس هذا لا يمكن تطبيقه من قبل المحافظ طالما كان معيباً بإحدى الحالات التي حددها القانون، وان ازالة معظم المخالفات التي بينها المحافظ لا يجعل من قرار المجلس سليماً وبالتالي يأخذ طريقه الى التنفيذ.

١. انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٢٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٤) في ٢٠١٥/٤/٢١ منشور على موقع

السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٦/١.

المطلب الثاني

احالة الاعتراض الى المحكمة الاتحادية العليا

إذا اصرر مجلس المحافظة على قراره المعارض عليه من قبل المحافظ او عدله دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ في اعتراضه، فلالخير احالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه، حيث منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحكمة الاتحادية العليا^(١) اختصاصاً جديداً اضافة لاختصاصاتها الواردة في الدستور^(٢)، حيث نصت المادة (٣١/١/٣) من القانون المذكور على انه (إذا اصرر المجلس المعني على قراره او اذا عدل فيه دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه احالته الى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الامر)^(٣).

هذا وتختلف طبيعة الدعوى المقامة أمام المحكمة الاتحادية العليا عن غيرها من الدعاوى القضائية التي تقام أمام القضاء العادي أو الإداري، وذلك من حيث طرق تحريكها وشروطها والإجراءات التي تتبع فيها وطبيعة القرارات التي تصدر عنها، نظراً لخطورتها ونوعيتها المتميزة دون سائر الدعاوى الأخرى، وعليه سنبحث في هذا المطلب كيفية تحريك الدعوى امام المحكمة الاتحادية العليا في الفرع الاول ونتناول الفصل في الدعوى من قبل المحكمة الاتحادية في الفرع الثاني

١. نصت المادة (٩٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً) تتكون (من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الاسلامي ، وفقهاء القانون)، ونصت المادة (٣) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وثمانية اعضاء يجري تعيينهم من مجلس الرئاسة بناء على ترشيح من مجلس القضاء الاعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للاقاليم)، قانون المحكمة الاتحادية العليا منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٩٩٦) في ٢٠٠٥/٣/١٧.

٢. انظر المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣. يرى جانب من الفقه ان منح المحكمة اختصاصاً جديداً بواسطة قانون عادي يعد مخالفاً للدستور طالما ان الدستور لم يسمح بذلك، انظر، د.غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص ١٤٧، د. سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص ٤٠٦.

الفرع الاول

تحريك الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا

لم يحدد قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الكيفية التي يلجأ فيها المحافظ الى المحكمة الاتحادية العليا عند رفض اعتراضه من قبل المجلس واصرار المجلس على قراره او تعديله دون ازالة المخالفة، فهل يكون اللجوء الى المحكمة بأقامة دعوى باعتبارها منازعة او طلب البت في صحة قرار، او طلب تفسير للنصوص محل الاختلاف بين المحافظ ومجلس المحافظة؟ ثم من الذي يتولى الاحالة الى المحكمة، هل هو المحافظ ام المجلس ام كلاهما؟

لم نجد في قانون المحافظات النافذ ما يبين ذلك، وبالرجوع لتطبيقات المحكمة الاتحادية وجدنا ان الاحالة تكون من قبل المحافظ، وتكون من خلال دعوى ترفع امامها، وهذا ما صرحت به المحكمة في قرارها ذي العدد (٣٢/اتحادية/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٥/٨ حيث ردت الطلب المقدم من محافظة واسط الذي طُلب فيه البت في صحة قرار مجلس محافظة واسط المرقم (٨٥١) في ٢٠١٢/٢/٢٨ حول قبول هبة من احد المستثمرين، فجاء في قرار المحكمة (...تبين من تدقيق الموضوع المطلوب البت فيه انه يشكل منازعة بين المحافظة ومجلس المحافظة مما يتطلب اقامة الدعوى وفق القانون للفصل فيه، وبأمكان المحافظة اقامة الدعوى بخصوص طلبها وفقاً لما تقدم (...)^(١).

هذا ولا يمكن للمحافظ الطعن بجميع قرارات مجلس المحافظة امام المحكمة الاتحادية العليا، بل يقتصر الطعن على تلك القرارات التي يحق للمحافظ الاعتراض عليها والتي تناولناها في محل سابق، فقد اعتبرت المحكمة الاتحادية العليا الطعن بقرار مجلس المحافظة بإعفاء مدير شرطة احدى المحافظات من منصبه لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا التي وردت على سبيل الحصر في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٢).

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٢/اتحادية/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٥/٨ منشور على موقع السلطة القضائية

<http://www.iraqja.iq>، تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٥/٦.

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٩/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٨/٢٦ منشور على موقع السلطة القضائية

<http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٧/٨.

وحيث ان اتصال المحكمة الاتحادية بالموضوع يتطلب اقامة دعوى كما بينا اعلاه، فان هذه الدعوى تنطبق عليها ذات الاحكام المتعلقة بالتداعي امام المحكمة الاتحادية العليا الا ما يتعلق منها بخصوصية بعض الدعاوى، وطرق التداعي امام المحكمة الاتحادية العليا حددتها النصوص القانونية المنظمة لعمل تلك المحكمة^(١)، فالدعوى محل بحثنا دعوى قضائية تستهدف القرار المعارض عليه وتوجه الى من اصدره حيث يكون المدعى عليه رئيس المجلس اضافة لوظيفته^(٢)، فهذه الدعوى لم ترصد في الأصل لحماية حقوق شخصية للأفراد، وإنما لتحقيق الشرعية الدستورية والقانونية عن طريق اختصام قرارات غير مشروعة، وإذا كان من شأن ذلك أن يتوافر على نوع من الحماية الجدية لمصالح الغير فان ذلك لم يكن مقصوداً لذاته وإنما كان من قبيل النتيجة المترتبة على حماية النصوص الدستورية والقانونية في مواجهة مجلس المحافظة^(٣).

أما عن شرط المصلحة في الدعوى باعتبارها دعوى موضوعية موجهة ضد قرار المجلس ذاته فيتمثل بحماية الشرعية الدستورية والقانونية وكفالة السيادة لأحكام الدستور، وذلك بإصدار قرارات مجلس المحافظة المطعون فيها والمتعارضة مع أحكام الدستور أو القوانين، فالرقابة التي يمارسها المحافظ على قرارات مجلس المحافظة تعد في مقدمة الوسائل الفنية التي ابتكرها المشرع لحماية مبدأ المشروعية مقررًا أن على السلطات جميعاً بما فيها السلطة التشريعية أن تلتزم حدود الدستور والقوانين الاتحادية ضمن حدود الإطار القانوني العام للجماعة السياسية، وهي تشكل بذلك إحدى الوسائل الفعالة التي تتحقق بها حماية الحقوق والحريات العامة من تجاوز السلطات عليها^(٤). وتقتصر هذه المصلحة على المحافظ دون غيره خلافاً للدعوى الدستورية على اعتبار ان المحافظ ملزم بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة ومن ثم له حق الاعتراض عليها اذا تحققت احدى الحالات التي حددها القانون، وبالتالي اقامة الدعوى امام المحكمة الاتحادية العليا في نهاية المطاف، عليه فأن المصلحة الشخصية المباشرة لا تتوافر في هذه الدعوى، فالحالة التي يقوم فيها المحافظ بمناسبة

١. د. محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤٢٢.

2. L. Mayers , The American legal system , 2nd Herper and Row press , 1982.P318

٣. انظر في هذا المعنى، محمد عباس محسن، المصلحة في الدعوى الدستورية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠٠٦، ص ٤٥.

٤. انظر في هذا المعنى، د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٦٠، ص ٩.

اعتراضه على قرار صادر عن مجلس المحافظة برفع دعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا تتم بناءً على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة وحدها، وممارسة اختصاصات مستمدة من القوانين، وليس بسبب مساس القرار المطعون فيه بحق أو بمركز قانوني للمحافظ، حيث أن الهدف الأساسي الذي يسعى إليه المحافظ هو تحقيق الصالح العام، وتنكبه عنه يؤدي إلى عدم تحقيق ذلك الهدف^(١)، فقد ردت المحكمة الاتحادية العليا دعوى مقامة من شخص متضرر من قرار مجلس محافظة النجف المرقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ الذي اصر عليه المجلس بالرغم من اعتراض المحافظ عليه حيث اعتبرت المحكمة ان الخصومة غير متحققة وان صلاحية الطعن جاءت حصراً بالمحافظ دون سواه^(٢).

اما عن صفة القائم بالدعوى، فتتمثل بمن له ولاية مباشرة الدعوى او الصلاحية للترافع أمام القضاء كطرف في الدعوى، ويظهر الفرق بوضوح بين الصفة والمصلحة في الدعوى المتعلقة بالاعتراض والتي ترفع من قبل المحافظ، فصاحب الصفة هو ممثل الشخص الاعتباري، أما صاحب المصلحة فهو الشخص الاعتباري ذاته^(٣)، وقد اشترط النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥^(٤) أن تقدم الدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا بواسطة ممثل قانوني لا تقل درجته عن مدير، لديه وكالة من المحافظ تخوله اقامة الدعوى وتقديم الطلبات والدفع، وفي حالة تعذر ذلك يفترض ان تقدم من قبل محام ذي صلاحية مطلقة^(٥)، وطلب هذا الشرط له ما يبرره إذ أن هذه الدعوى من الدعاوى التي تحتاج الى خبرة قانونية كبيرة فضلاً عن انها تقام امام محكمة عليا، علماً ان المحكمة قد تساهلت في هذا الشرط وقبلت دعاوى من موظفين قانونيين لم يشغلوا درجة مدير^(٦).

١. انظر في هذا المعنى، محمد عباس محسن، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩، ص ١٢٨.

٢. انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ١٧/١١/٢٠١٥ منشور على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٧/٥.

٣. انظر في هذا المعنى، د. شادية إبراهيم المحروقي، إجراءات في الدعوى الادارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١١٤.

٤. منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٩٩٧) في ٢/٥/٢٠٠٥.

٥. المادة (٢٠) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، المنشور في الوقائع العراقية العدد (٣٩٩٧) في ٢/٥/٢٠٠٥.

٦. انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ١٤/٢/٢٠١٧ منشور على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٥/٥.

أما عن تحريك الدعوى محل البحث، فقد بين قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لها طرق تحريك الدعوى أمام هذه المحكمة حيث تضمنت الفقرة ثانياً من المادة الرابعة من قانون المحكمة على أن (الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها... ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدعٍ ذي مصلحة) أما المواد (٣)، (٤)، (٥)، (٦) من النظام الداخلي للمحكمة والمدرجة في الفصل الثاني منه وتحت عنوان النظر في شرعية التشريعات فقد بينت صور تحريك الدعوى الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا، فيقدم الطعن من قبل المحافظ أو من يمثله قانوناً كما في حالة دعاوى المنازعات بطريقة الطعن المباشر^(١)، التي نظمها الفصل الأول من النظام الداخلي للمحكمة.

ويتم رفع الدعوى بتقديم عريضتها الى قلم المحكمة الاتحادية العليا، وعريضة الدعوى يحررها المحافظ أو من ينوب عنه قانوناً، ويجب أن تشتمل الى جانب البيانات المنصوص عليها في المادتين (٤٤ و٤٦) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل وأي بيانات أخرى جوهرية كقرار مجلس المحافظة المعارض عليه، والنص الدستوري أو القانوني المدعى بمخالفته، وأوجه المخالفة، كذلك الحال في حالة مخالفة الخطة العامة أو الموازنة، بالإضافة الى المستندات المتعلقة باعترض المحافظ على قرار مجلس المحافظة.

ولم يحدد المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ مدة محددة يلتزم المحافظ بتحريك الدعوى خلالها، وهذا القصور التشريعي يتيح للمحافظ التراخي في رفع الدعوى على سبيل المماطلة والتأخر في حسم الموضوع، ويرتبط بذلك مصير القرار المعارض عليه الذي قد يكون تشريعاً محلياً يهم شريحة واسعة من ابناء المحافظة.

وتوقع عريضة الدعوى من قبل المحافظ ووكيله^(٢)، ثم تؤشر الدعوى من رئيس المحكمة أو من يخوله ويستوفى الرسم عنها حيث ان النظام الداخلي اوجب تطبيق احكام قانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ على الدعاوى والطعون التي تختص بها المحكمة^(٣)، وبعد ذلك يتم تسجيل الدعوى بسجل

١. ويقصد بالطعن المباشر اثاره المسالة من خلال دعوى اصلية قائمة بذاتها ومنفصلة عن أي نزاع موضوعي ،

ينظر، د.محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص ٦٠٩.

٢. المادة (١/أولاً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٣. المادة (١٩) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

الخاص على وفق لأسبقية تقديمها، ويوضع عليها ختم المحكمة وتاريخ تسجيلها، ويعطى المدعي وصل استلام يبين فيه رقم الدعوى وتاريخ تسجيلها موقع من قبل الموظف المختص باستلامها^(١).

ان المحكمة تنظر أولاً بتوافر الشروط الشكلية واستيفاء البيانات الالزامية والمستندات التي ترفق بعريضة الدعوى، وهي من الامور التي تراعيها المحكمة في قبولها للدعوى تبعاً لما يقرره قانون المرافعات المدنية وقانون المحكمة ونظامها الداخلي وسياق العمل الذي درجت عليه المحكمة الاتحادية، وعدم مراعاة هذه الشكلية يؤدي الى عدم قبول عريضة الدعوى من قبل المحكمة^(٢)، وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في احدى قراراتها بقولها (..وحيث أن المحامين المذكورين قد وقعوا على عريضة الدعوى دون أن يكونوا مفوضين بذلك في تأريخ أقامتها المصادف ٢٠٠٥/١٢/١ حيث أن وكالتهم العامة قد نظمت لهم بتاريخ لاحق لأقامة الدعوى المصادف (٢٠٠٦/٢/٢) لذلك تكون الدعوى قد أقيمت من أشخاص ليس لهم صفة قانونية لأقامتها وتكون عريضة الدعوى غير مستوفية للشرط السابع من المادة (٤٦) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل ... ولأسباب المتقدمة تكون الدعوى واجبة الرد شكلاً من جهة الخصومة تطبيقاً لأحكام المادة (٨٠) من قانون المرافعات المدنية المعدل لذا قرر الحكم برد الدعوى)^(٣).

وبهذا فقد افصحت المحكمة الاتحادية العليا عن ضرورة الالتزام بإجراءات التقاضي المنصوص عليها في قانون المحكمة الاتحادية وفي نظامها الداخلي وفي قانون المرافعات المدنية الذي يعد الشريعة العامة لكافة الإجراءات، فبغير ذلك يعد المحافظ عاجزاً عن إضفاء الصفة القانونية على عريضة دعواه، فضلاً عن أن الالتزام بتلك الاجراءات من شأنه أن يبين جدية الدعوى وأنها لم تقام لأسباب كيدية بقصد التسويف والمماطلة^(٤).

بعد ذلك تبلغ عريضة الدعوى لمجلس المحافظة وفقاً لأحكام المادة (٢) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا والتي نصت على انه (أولاً - تبلغ عريضة الدعوى ومستنداتها الى الخصم ويلزم

١. المادة (١/ثالثاً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٢. د.علي هادي عطية، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، ط١، منشورات زين الحقوقية لبنان، ٢٠١١، ص٢٩٨.

٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢/اتحادية / ٢٠٠٥) في ٢٩/٥/٢٠٠٦، مجموعة قرارات وأراء المحكمة الاتحادية العليا، مصدر سابق، ص٨.

٤. انظر في هذا المعنى، د.رفعت عيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، طبعة مزيده ومنقحة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٣٥٢.

بالإجابة عليها تحريرياً خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ، ثانياً : لا يعين موعد للمرافعة في الدعوى إلا بعد أكمال التبليغات وأجابه الخصم عليها أو مضي المدة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من هذه المادة وفي هذه الحالة لا يقبل من الخصم طلب تأجيل الدعوى لغرض الإجابة عليها)، ولما كانت الدعوى قد اقيمت على رئيس مجلس المحافظة بالإضافة لوظيفته، فانه سيكون المخاطب بالتبليغ بهذه الصفة ايضاً^(١).

ويلاحظ أن المادة اعلاه جاءت بحكم يختلف عن الحكم الذي جاء به قانون المرافعات المدنية حيث أن الدعوى تعتبر قائمة من تأريخ دفع الرسوم القضائية أو من تأريخ صدور قرار القاضي بالإعفاء منها أو تأجيلها وعندها يتم تعيين موعد لنظرها حسب المادة (٢/٤٨) من قانون المرافعات والتي نصت (تعتبر الدعوى قائمة من تأريخ دفع الرسوم القضائية أو من تأريخ صدور قرار القاضي بالإعفاء من الرسوم القضائية أو تأجيلها) في حين لا يحدد موعد لنظر الدعوى حسب أحكام النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا إلا بعد أكمال التبليغات وإجابة الخصم عليها أو بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ التبليغ من دون الإجابة عليها تحريرياً، حينها يتم تعيين موعد للمرافعة ويجري التبليغ مرة ثانية على الموعد الجديد لنظر الدعوى، وهذا يعني ان التبليغ يكون على مرحلتين، المرحلة الاولى تبلغ فيها عريضة الدعوى، والمرحلة الثانية يتم التبليغ فيها بموعد المرافعة^(٢).

وفي حالة عدم أجابة مجلس المحافظة على عريضة الدعوى بعد تبليغه بها وقبل موعد الجلسة المحددة لنظرها، فإن هذا يعد قرينة قضائية تساعد المحكمة على حسم الدعوى حسب أحكام المادة (٢/٤٩) من قانون المرافعات المدنية، في حين أن عدم الإجابة على عريضة الدعوى خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ يسقط حق المدعى عليه (مجلس المحافظة) في طلب تأجيل الدعوى حسب أحكام المادة (٢/ثانياً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا، هذا وقد أجاز النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا القيام بإجراء التبليغات من خلال البريد الالكتروني والفاكس والتللكس إضافة الى وسائل التبليغ الأخرى المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية^(٣)، وجدير بالذكر ان مهمة التبليغ لا تشمل فقط تبليغ مجلس المحافظة بورقة التبليغ بالحضور وإنما بجميع

١. انظر في هذا المعنى، د.ادم وهيب النداوي، مصدر سابق، ص١٧٧.

٢. د. غازي فيصل مهدي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، ط١، موسوعة الثقافة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨، ص٤٧.

٣. انظر المادة (٢١) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ وانظر كذلك المواد (١٣) - (٢٨) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

مستندات الدعوى، ومنها عريضة الدعوى و مستنداتها وكل ما يتعلق بها من وثائق، وكل ما يقتضي تبليغه الى المخاطب في الدعوى^(١).

الفرع الثاني

الفصل في الدعوى من قبل المحكمة الاتحادية العليا

تفصل المحكمة الاتحادية العليا في دعوى الاعتراض على وفق تسلسل منطقي، فالدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا هي عبارة عن سلسلة من الحلقات المترابطة وأن القطع في أية حلقة منها يؤدي الى منع النظر فيما يليها من المسائل^(٢).

وتضمن الفصل الرابع من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا إجراءات الفصل في الطلبات والطعون، فبعد أكمال مرحلة التبليغات وتعيين موعد للمرافعة بالنسبة للدعوى يدعو رئيس المحكمة الاتحادية العليا أعضائها للانعقاد قبل الموعد المحدد بمدة لا تقل عن خمسة عشر يوماً إلا في الحالات المستعجلة وحسب تقدير رئيسها، ويرفق بكتاب دعوة الانعقاد جدول الاعمال وما يتعلق به من وثائق^(٣)، وفي اليوم المعين للمرافعة تنتظر المحكمة في الموضوع بجلسة علنية إلا إذا قررت أن تكون الجلسة سرية إذا كان ذلك ضرورياً لمراعاة للمصلحة العامة أو النظام العام أو الآداب العامة وبقرار يصدر من رئيس المحكمة على وفق المادة (١٠) من النظام الداخلي، وتنتظر المحكمة الاتحادية العليا في المنازعة حتى في حالة عدم حضور الخصوم بعد ان تتحقق من صحة التبليغات بموعد المرافعة، والخصوم إذا تبلغوا ولم يحضروا عند موعد المرافعة فأن المحكمة الاتحادية العليا تستمر بنظر المنازعة بدون حضور الطرفين إذا اختاروا عدم الحضور رغم تبلغهم^(٤).

١. انظر في هذا المعنى، القاضي مدحت المحمود، شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية، ط١، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٢٦ .

٢. انظر في هذا المعنى، رفعت عيد سيد، النظرية العامة للقانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٧٤٠.

٣. المادة (٩) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٤. المادة (٢/ثانياً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

و للمحكمة الاتحادية العليا أن تجري ما تراه من تحقيقات أو تنتدب لذلك أحد أعضائها، ولها طلب أي أوراق أو بيانات من الطرفين أو أية جهة أخرى للإطلاع عليها، ولها عند الضرورة أن تأمر بتقديم تلك الأوراق أو صورها الرسمية حتى ولو كانت القوانين أو الأنظمة لا تسمح بالإطلاع عليها أو تسليمها^(١)، و للمحكمة الاتحادية العليا إذا أقتضى موضوع الدعوى الاستعانة برأي المستشارين لديها، أو الخبراء^(٢) من خارجها لتقديم رأي استشاري^(٣).

وقد أجاز النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا أن تكلف الادعاء العام بإبداء الرأي في أي موضوع معروض أمامها و على الادعاء العام أبداء رأيه تحريرياً خلال المدة التي تحددها المحكمة^(٤)، وأن تكليف المحكمة الاتحادية العليا للادعاء العام في أبداء الرأي يكون جوازيّاً يترك تقديره للمحكمة^(٥)، أن رأي الإدعاء العام في الواقع لا يكون ملزماً للمحكمة الاتحادية العليا إذا لم تقتنع بالرأي المقدم من قبله وهذا هو سياق العمل في المحاكم كافة.

ويتضح مما تقدم ان النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا قد منحها سلطات غير مألوفة في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل وذلك من أجل الإسراع في حسم الدعاوى المقامة أمامها على اعتبار أن الأحكام التي وردت في قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ونظامها الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ تعد أحكاماً خاصة تقيد الأحكام الواردة في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ على أن تبقى القوانين المذكورة مرجعاً عاماً للمحكمة تنهل منه الأحكام في كل ما لم يرد فيه نص في قانونها فقد نصت المادة (١٠) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ (لا يعمل بأي نص يتعارض مع أحكام هذا القانون)، وقد تم

١. المادة (١٣) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا وهي تقابل المادة (١/٦٢) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٢. والخبرة هي من طرق الإثبات التي يلجأ إليها أطراف الدعوى أو يلجأ القاضي إليها من تلقاء نفسه للثبوت من مسائل فنية اختصاصيه وتقتصر من حيث المبدأ على المسائل الفنية، دون المسائل القانونية التي تكون من اختصاص القاضي حصراً ولا يوجد في قانون المحكمة الاتحادية العليا أو نظامها الداخلي ما يشير الى كيفية تعيين مستشارين لديها ولكن هذه المحكمة تضم ضمن ملاكها الإداري وظيفة خبير على ملاكها الدائم لإبداء الخبرة في القضايا التي تعرض عليه، ينظر، د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص ٦٣.

٣. المادة (١٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٤. المادة (١٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٥. المادة (١٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

التأكيد على ما تقدم في النظام الداخلي للمحكمة في المادتين (١٨ و ١٩) من النظام الداخلي للمحكمة، فقد نصت المادة (١٨) على تطبيق قانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١، اما المادة (١٩) فقد نصت على (تطبيق احكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ فيما لم يرد به نص خاص في قانون المحكمة الاتحادية العليا وفي هذا النظام).

أن المحكمة الاتحادية العليا عند نظرها في موضوع الدعوى فإنها تقوم بفحص وتدقيق الدعوى، ثم تحديد وضعها من حيث قواعد الاختصاص دون الوقوف على حرفية العبارات وصياغتها^(١)، ولا يقتصر دورها على اسانيد المخالفة التي ساقها المحافظ في عريضة الدعوى وإنما تفحص وتدقق أي مخالفة أخرى قد تجدها من تلقاء نفسها، فإذا انتهت المحكمة الى اختصاصها بنظر الدعوى انتقلت بعد ذلك الى بحث مدى توافر الشروط الشكلية، فأُن خلصت المحكمة من هذه الناحية الى توافر مناط الاختصاص و شرائط القبول أمتد نظرها الى موضوع الدعوى.

وقد يثار تساؤل حول مدى سلطة المحكمة الاتحادية العليا عند فصلها في دعوى الاعتراض من احلال الاسباب الصحيحة محل الاسباب التي ذكرها المحافظ في تسبيب الاعتراض اذا ما وجدت المحكمة الاتحادية تلك الاسباب غير صحيحة ؟

القاعدة العامة في مجال القضاء الاداري ان القاضي الاداري لا يملك سلطة القيام بإحلال اسباب صحيحة للقرار الاداري محل الاسباب الباطلة التي ذكرتها الادارة، فذلك يعني ان يحل تقدير القاضي الاداري محل تقدير الادارة، ويعد ذلك تدخلا في صميم عمل الادارة إلا ان مجلس الدولة الفرنسي قد سلك مسلكا مغايرا لهذه القاعدة في الحالات التي تكون فيها الادارة ملزمة بإصدار القرار، اي لا تملك سلطة تقديرية في اصداره، فيقوم المجلس بإحلال الاسباب الصحيحة محل الاسباب غير الصحيحة التي ذكرتها الادارة، وتطور قضاء مجلس الدولة بعد ذلك فلم يعد يقتصر على احلال الاسباب الصحيحة في نطاق السلطة المقيدة للإدارة وإنما امتد ذلك ليشمل قرارات الادارة في نطاق السلطة التقديرية اذا كانت جهة الادارة مختصة بإصدارها وفق الشكل المحدد في القانون ولكنها تخطئ في تحديد النص الذي تستند اليه في اصدار ذلك القرار^(٢).

١. انظر في هذا المعنى، د. محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص ٨٦٤.

٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة، منشأة دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص ٢٨٣.

ومن خلال ماتقدم نرجح امكانية المحكمة الاتحادية العليا عند نظرها موضوع الاعتراض من احلال الاسباب الصحيحة محل الاسباب غير الصحيحة التي يستند اليها المحافظ في اعتراضه وفي عريضة دعواه لاحقا وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية في قرارها (٤٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) المتعلق بقرار مجلس محافظة البصرة رقم (٢١٣) لسنة ٢٠١٥ الذي مر ذكره حيث جاء في قرار المحكمة....لما تقدم تجد المحكمة الاتحادية العليا ان قرار مجلس محافظة البصرة رقم (٢١٣) في ٢٠١٥/٢/١١ بالمضمون الوارد فيه قد اصدره خارج اختصاصاته الواردة في المادة(٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وان كان المجلس المذكور يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثله رئيسه او من يخوله (م٢) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وليس كما ذهب اليه المدعي اضافة لوظيفته في عريضة الدعوى، وبناء عليه ولمخالفة قرار مجلس محافظة البصرة المطعون فيه رقم (٢١٣) في ٢٠١٥/٢/١١ للقانون قررت المحكمة الغاءه للأسباب المبينة اعلاه...^(١)، وهكذا لم تتقيد المحكمة الاتحادية العليا بحرفية العبارات والأسباب التي ساقها المحافظ خاصة ما يتعلق بالنصوص القانونية التي اشار اليها في طلب الاعتراض^(٢).

وبعد اكمال المحكمة الاتحادية تحقيقاتها وتدقيقاتها في الدعوى تصدر المحكمة قرارها بالأغلبية البسيطة بعد انعقادها بجميع اعضائها، فقد نصت المادة الخامسة / أولاً من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ على أنه (... ولا يكون انعقاد المحكمة صحيحاً إلا بحضور جميع اعضائها وتصدر الاحكام والقرارات بالأغلبية البسيطة، عدا الأحكام والقرارات الخاصة بالفصل في المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ، فيلزم أن تصدر بأغلبية الثلثين)، وبعد النطق بالحكم تودع مسودته في اضرابة الدعوى وفق احكام المادة (١٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا التي نصت على انه (عند النطق بالحكم أو القرار يجب أن تودع مسودته في اضرابة الدعوى بعد التوقيع عليها ويلزم أن يكون الحكم أو القرار مشتملاً على أسبابه فأن لم يكن بالإجماع أرفق معه الرأي المخالف)، فالحكم الصادر عن

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ٢٩/٦/٢٠١٥ منشور على موقع السلطة

القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ١/٤/٢٠١٧.

٢. انظر في هذا المعنى، د.وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص٩، انظر كذلك، د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الادارية في الفقة وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٤٤.

المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المنظورة أمامها هو إعلان عن الحقيقة القانونية اتجاه ما يعرض عليها من مسائل وهو حكم قطعي بصدوره تستنفذ المحكمة ولايتها فيما فصلت فيه، وقرار المحكمة الاتحادية بعد قبول الدعوى شكلاً قد يؤيد اعتراض المحافظ وبلغى قرار مجلس المحافظة^(١)، أو قد يجد ان القرار لا تشوبه احدى الحالات التي حددها القانون وحينها تقرر تأييد القرار ورد دعوى المحافظ.

ان قرارات وإحكام المحكمة الاتحادية العليا كافة تتمتع بذات القيمة الدستورية، فجميعها تمتاز بصفة البتات والإلزام^(٢)، فحكمها في دعوى اعتراض المحافظ كما هو الحال لباقي قرارات وإحكام المحكمة يتصف بالبتات والإلزام بحق الاشخاص كافة ومن ضمنهم المحكمة الاتحادية ذاتها، وصفة البتات تعني ان قرارات وإحكام المحكمة قطعية لا تقبل الطعن مجدداً^(٣)، اما صفة الإلزام فتعني تطبيق قرار المحكمة او الخضوع لفقراته الحكيمة والاحتجاج بها والمطالبة بتطبيقها^(٤).

وهذا ما اكدته المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على أن (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة)، كما اكدته المادة الخامسة / ثانياً من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ بنصها على أن (الأحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية العليا باتة) حيث يلاحظ أنها ذكرت الأحكام والقرارات وأعتبرتها باتة، أما المادة (١٧) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت على أن (الأحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة باتة لا تقبل أي طريق من طرق الطعن وتنتشر في الجريدة الرسمية إذا كان الحكم أو القرار متضمناً إلغاء أو تعديل نص تشريعي).

١. الغت المحكمة الاتحادية العليا قرار مجلس محافظة ميسان (٧٦) و(٨٤) لسنة ٢٠١٢ بعد اعتراض المحافظ عليهما، انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا (٦٧/اتحادية/٢٠١٣) في ١٩/٨/٢٠١٤، (٨٢/اتحادية/٢٠١٣) في ٨/٧/٢٠١٤، منشورين على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة ٥/٧/٢٠١٧.

2. Jean ,Marc Peyrical,Droit Administrative,MontchrestienmParis, 1958.P144.

٣. انظر في هذا المعنى، د.ميثم حنظل شريف و د.علي هادي عطية و علا رحيم كريم، حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا على المحكمة نفسها في ضوء احكام الدستور والقضاء والفقه، بحث، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد(١)، العدد السابع، ص٥.

٤. د.علي هادي عطية، مصدر سابق، ص٢٤٨.

ويرى الباحث ان نص المادة (١٧) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية ينطبق على الغاء قرارات مجلس المحافظة ذات الطبيعة التشريعية وبالتالي ينبغي نشرها في الجريدة الرسمية، على اعتبار عدم وجود نص دستوري او قانوني يختزل لفظ التشريع بالقوانين التي يصدرها مجلس النواب.

أن النصوص التي أشرنا إليها آنفاً وردت بشكل مطلق، وهذا يعني أن التقاضي أمام المحكمة الاتحادية العليا يتم على درجة واحدة، وقرارات المحكمة الاتحادية العليا تصدر باتة وحاسمة للدعوى والطلبات التي تنظرها، غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في احد قراراتها والذي جاء فيه (.. لدى أمعان النظر في القرار المطعون فيه الصادر من هذه المحكمة وجد أنه غير قابل للطعن به عن طريق طلب التصحيح لأن الأحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية العليا تعتبر باتة أستناداً للبند ثانياً من المادة الخامسة من القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ (قانون المحكمة الاتحادية العليا) ومن ثم يكون طلب طالبة التصحيح واجب الرد شكلاً لذا قرر رد الطلب....)^(١) أن عدم القابلية للطعن في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا يشمل طرق الطعن العادية وغير العادية، فالحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا يؤدي الى تصفية النزاع بصفة نهائية، ولا يسمح بإثارة هذه المسألة من جديد.

اما عن سريان اثار قرار المحكمة بخصوص الاعتراض، فقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ خالياً من النص على ترتيب الأثر القانوني لقرار المحكمة، وقد افصحت المحكمة الاتحادية العليا عن ميلها الى الأثر الفوري في العديد من قراراتها^(٢)، وقد تعلق الامر بموضوع بحثنا نرى ضرورة صدور قرار لاحق من مجلس المحافظة بإلغاء القرار المعيب تنفيذاً لحكم المحكمة الاتحادية العليا تأكيداً على قوة الحكم المذكور للإلغاء وعلى مجلس المحافظة السلطة إصدار قرار جديد يتماشى مع أحكام الدستور والقانون نصاً وروحاً^(٣).

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧/اتحادية/تميز/٢٠٠٦) في ٢٨/٣/٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ١٤٩.

٢. انظر في هذا المعنى، قراري المحكمة الاتحادية العليا المرقمة (٤٣/اتحادية/٢٠١٠) و(٤٤/اتحادية/٢٠١٠) في ١٢/٧/٢٠١٠ حيث قررت هذه المحكمة الحكم بإلغاء القانون رقم(٢٠) لسنة ٢٠١٠ والقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٠ لمخالفتهم للمادة (٦٠/أولاً) من الدستور وإلغاء كافة الآثار المترتبة عليها، منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الثالثة، العدد الأول، لسنة ٢٠١١، ص ١٥٦ وما بعدها.

٣. انظر في هذا المعنى، د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص ٨٦..

الخاتمة

بعد أن أنهينا دراسة موضوع اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة توصلنا الى عدة نتائج وتوصيات نتناولهما في هذه الخاتمة تباعاً :

النتائج

(١) إن اعتراض المحافظ هو ذلك الحق الذي منحه المشرع للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي يمكنه من الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي كلا او جزءاً واعادة القرار المعترض عليه الى المجلس اذا كان مشوباً بمخالفة الدستور أو القوانين النافذة، أو كان خارج اختصاصات المجلس أو مخالفاً للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة.

(٢) إن المحافظ ملزم بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة ويجد هذا الالتزام اساسه في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وفي الوقت ذاته هو غير ملزم بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة المخالفة للدستور أو القوانين النافذة، أو التي لم تكن من اختصاصات المجلس، والقرارات المخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة.

(٣) يتيح الاعتراض للمحافظ احوالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية في حالة اصرار المجلس على قراره المعترض عليه، او تعديله دون ازالة المخالفة التي أعترض عليها. ويعد حق الاعتراض اداة فعالة لتوازن السلطات في الحكومة المحلية، ولتنقية مركز المحافظ تجاه مجلس المحافظة، كما انه يجعل التشريعات المحلية اكثر انسجاماً مع السياسة العامة للدولة.

(٤) تبين لنا من خلال البحث أن حق الاعتراض الذي يتمتع به المحافظ ما هو في حقيقة الأمر إلا عمل ذو طبيعة تنفيذية، فالمحافظ عندما يملك استخدامه بهذا المعنى لا يُعدّ عضواً أساسياً في العملية التشريعية، وليس له من الإرادة في التشريع ما لمجلس المحافظة.

(٥) إن حق الاعتراض يتفق ومبدأ الفصل بين السلطات كونه أداة للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستوى المحلي، فكثيراً ما يؤدي هذا الحق إلى توجيه نظر مجلس المحافظة إلى

الاهتمام بملابسات خاصة كان قد أغفلها حينما أقر مشروع القرار، فضلاً عن ذلك فإنه أداة للتعاون بينهما كونه يشكل ضرباً من ضروب مساهمة السلطة التنفيذية في تقويم الاختصاص التشريعي المناط بمجلس المحافظة.

(٦) يُعدُّ اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة اعتراضاً نسبياً ناقلاً، فهو اعتراض نسبي كونه لا ينهي قرار المجلس بشكل نهائي وإنما تبقى هناك امكانية لتمرير القرار رغم اعتراض المحافظ، وهو اعتراض ناقل لأنه ينقل سلطة البت النهائي بموضوع الاعتراض الى جهة ثالثة. كما يمكننا وصف اعتراض المحافظ بأنه اعتراض نسبي بسيط، اذ يستطيع مجلس المحافظة الاصرار على قراره بالأغلبية ذاتها التي صوت بها على القرار المعترض عليه، حيث لم يشترط القانون اغلبية خاصة لإصرار المجلس على قراره.

(٧) لم يضع المشرع في قانون المحافظات النافذ معياراً واضحاً يمكن من خلاله التمييز بين القرارات التي يحق للمحافظ الاعتراض عليها وتلك التي لا يمكن الاعتراض عليها اذا كانت مشوبة بالحالات التي حددها القانون، الامر الذي دفعنا الى استنتاج معيار مفاده أن كل قرار يتخذه مجلس المحافظة ولم يرسم المشرع طريقاً للطعن فيه، يكون قابلاً للاعتراض من قبل المحافظ اذا كان مشوباً بأحدى الحالات التي حددها القانون.

(٨) حدد المشرع على سبيل الحصر الحالات التي يمكن للمحافظ عند تحققها الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة، وهي القرارات المخالفة للدستور أو القوانين النافذة، أو التي لم تكن من اختصاصات المجلس، والقرارات المخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة، وكان الاولى ذكر القرارات المخالفة للدستور والقانون فقط كونها تستوعب الحالات الاخرى.

(٩) لم يحدد المشرع شكلاً محدداً للاعتراض، كما انه لم يحدد مدة زمنية معينة يمكن للمجلس خلالها بيان موقفه من الاعتراض، كذلك لم يحدد المشرع شكلاً معيناً لموقف مجلس المحافظة سواء بالموافقة أو الاصرار، وهو أمر بالغ الاهمية حيث يعتمد عليه في تحديد التوقيت الذي يمكن للمحافظ خلاله احوالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا.

(١٠) جعل المشرع حق الاعتراض الذي منحه للمحافظ حقاً جوازياً، فالمحافظ يمتلك حق الاعتراض أو عدمه، حيث نص القانون (للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة)، وجعل حق

الاعتراض اختيارياً يشكّل ارباكاً تشريعياً ذلك أن المحافظ ملزم باحترام الدستور والقوانين بموجب اليمين التي أداها قبل مباشرة مهامه، كما انه ملزم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة الاتحادية، وهو ما يستلزم التطبيق السليم للقواعد القانونية في عموم المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.

(١١) أضاف المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل اختصاصاً جديداً لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا الواردة في المادة (٩٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، حيث اناط بها النظر بالدعوى المتعلقة باعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة.

(١٢) لم يبيّن المشرع القواعد التي من خلالها يتم احالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا، ولم يحدد مدة زمنية يمكن خلالها تحريك الدعوى أمام تلك المحكمة، كذلك لم يحدد المشرع سقفاً زمنياً لحسم الموضوع من قبل المحكمة.

(١٣) إن احكام الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة من قبل المحافظ اكثر انسجاماً مع التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات، خاصة ما يتعلق بنظر الاعتراض من قبل المحكمة الاتحادية العليا، حيث تختص الاخيرة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وكان الاجدر بالمشرع قصر الاعتراض على التشريعات المحلية صراحة وترك باقي القرارات التي يتخذها المجلس ليتم الطعن فيها وفق القواعد العامة.

(١٤) منح المشرع المحافظ حق الاعتراض على قرارات المجلس المحلي، اي القرارات الصادرة عن مجلس القضاء، في حين أن المحافظ ليس ملزماً بتنفيذها خلافاً لقرارات مجلس المحافظة، حيث ألزم المشرع القائم مقام صراحة بتنفيذ قرارات مجلس القضاء، وكان الافضل جعل حق الاعتراض على قرارات المجلس المحلي للقائم مقام كونه ملزم قانوناً بتنفيذ تلك القرارات.

التوصيات

أولاً : ندعو المشرع العراقي لتعديل نص المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ وفق المحددات الآتية :

- وضع معيار واضح للتمييز بين التشريعات المحلية والقرارات التي يصدرها مجلس المحافظة
- يكون اعتراض المحافظ على التشريعات المحلية التي يصدرها مجلس المحافظة فحسب، أما القرارات التي يصدرها المجلس فيتم الطعن فيها وفقاً للقواعد العامة للطعن بالقرارات الادارية.
- يكون اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة، حيث تستوعب هذه الحالة الحالات الاخرى.
- يكون المحافظ ملزماً بالاعتراض على التشريعات المحلية التي يسنّها المجلس، اذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة.
- للمحافظ احوالة الاعتراض الى المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بإصرار المجلس على القرار المعارض عليه أو تعديل القرار دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ، واعتبار امتناع مجلس المحافظة عن بيان موقفه بشأن الاعتراض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه باعتراض المحافظ بحكم الاصرار على القرار.

ولما تقدم نقترح أن يكون نص المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على النحو الآتي:

١- على المحافظ الاعتراض على التشريعات المحلية التي يسنّها مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة وفق الآلية الآتية :

أ- يقوم المحافظ بإعادة التشريع المحلي المعارض عليه الى مجلس المحافظة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته.

ب- إذا أصرّ مجلس المحافظة على التشريع المحلي، أو عدّل فيه دون ازالة المخالفة التي بيّنها المحافظ، فلأخير احوالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا بدعوى مستوفية للشروط خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بإصرار مجلس المحافظة على قراره، أو تعديل التشريع دون ازالة

المخالفة التي بينها المحافظ، ويُعدُّ بحكم الاصرار امتناع مجلس المحافظة عن بيان موقفه بشأن الاعتراض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه باعتراض المحافظ.

٢- للمحافظ الطعن بقرارات مجلس المحافظة المخالفة للدستور والقوانين النافذة وفقاً للقواعد العامة للطعن بالقرارات الادارية.

ثانياً : ندعو المشرع العراقي لتعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ بما يسمح للقائممقام الطعن بقرارات المجلس المحلي المخالفة للدستور والقوانين النافذة وفقاً للقواعد العامة للطعن بالقرارات الادارية.

ثالثاً : نوصي بتعديل نص المادة (٩٣) من الدستور النافذ وذلك بالنص صراحة على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بنظر الدعوى المتعلقة باعتراض المحافظ على التشريعات المحلية التي يسنّها مجلس المحافظة.

رابعاً : ندعو المشرع العراقي الى الاخذ بنظر الاعتبار الاجراءات الخاصة بنظر الدعوى المتعلقة باعتراض المحافظ عند اقرار قانون المحكمة الاتحادية العليا.

خامساً : ندعو الى تعديل النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ بما يؤمّن النص على اليه نظر المحكمة الاتحادية في الدعوى المتعلقة باعتراض المحافظ.

وفي الختام لنا في كتاب الله تبارك وتعالى أسوة حسنة إذ يقول جلّ شأنه : ﴿ رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إَصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَارْحَمْنَا... ﴾ .

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: المراجع

١. ابن منظور محمد بن احمد الازهري، تهذيب اللغة، المجلد الرابع، ط١، دار احياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠١.
٢. د. احمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، الطبعة الاولى، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت ٢٠٠٤.
٣. بطرس البستاني، محيط المحيط، قموس مطول للغة العربية، مكتبة لبناني، بيروت، ١٩٨٣.
٤. جمال الدين ابي الفضل محمد ابن منظور، لسان العرب، ج١٣، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت ٢٠٠٣.
٥. جمال الدين ابي الفضل محمد ابن منظور، لسان العرب، ج٣، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت ٢٠٠٣.
٦. جمال الدين ابي الفضل محمد ابن منظور، لسان العرب، حققه احمد عامر احمد، ج٧، ط١، دار الكتب العلمية بيروت، ٢٠٠٣.
٧. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٥٧.
٨. د. عبد الرزاق احمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج٣، طبعة منقحة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٩. لويس معلوف، المنجد في اللغة، الطبعة الرابعة، منشورات ذوي القربى، بدون مكان طبع، ١٤٢٩هـ.
١٠. محمد بن محمد بن عبد الرزاق المرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، ج١، الكويت، بدون سنة نشر.
١١. محمد بن محمد بن عبد الرزاق المرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، مجلد ١٠، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٣.

ثانياً: الكتب

١. د. أحمد السيد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٢. د. ادم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٨.
٣. د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد، تسبيب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
٤. د. انور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
٥. جعفر كاظم المالكي، الغاء التشريع دراسة في ضوء اراء الفقه وإحكام القضاء، ط١، مؤسسة البصرة للطباعة والنشر، البصرة، ٢٠١٦.
٦. د. جلال خضير الزبيدي، نبيل ميجر، الاحكام العامة للسكوت في القرارات الادارية، دار الحكمة، طرابلس، ٢٠١٠.
٧. د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠.
٨. د. حسن علي الذنون، شرح القانون المدني العراقي احكام الالتزام، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
٩. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
١٠. د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق دراسة تشريعية مقارنة، ط١، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ٢٠١٢.
١١. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
١٢. د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤.

١٣. د. خالد سماره الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤.
١٤. خالد كاظم عودة، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، ط١، منشورات ضفاف، لبنان، ٢٠١٥.
١٥. خميس عثمان خليفة، المنهاج العملي لمجالس المحافظات، ط١، مكتب زاكي، بغداد، ٢٠١٤.
١٦. د. رفعت عيد سيد، النظرية العامة للقانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
١٧. د. رفعت عيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، طبعة مزيده ومنقحة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٨. د. زكريا المصري، اسس الادارة العامة دراسة مقارنة في التشريع والفقہ وإحكام القضاء في مصر وليبيا، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧.
١٩. زياد محمد شحادة، المواعيد الاجرائية في قانون المرافعات المنية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
٢٠. د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
٢١. د. سامي حسن نجم، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
٢٢. د. شادية إبراهيم المحروقي، إجراءات في الدعوى الادارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
٢٣. د. شعبان عبد الحكيم سلامة، القرار الاداري السلبي دراسة مقارنة بالفقہ الاسلامي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١.
٢٤. د. صفوان المبيضين، د. حسين طراونة، د. توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في النظم الإدارية المحلية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠.
٢٥. د. صلاح عبد البديع، نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.

- ٢٦.د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٤٤.
- ٢٧.د. عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في احكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٢٨.د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
- ٢٩.د. عصمت عبد المجيد بكر، شرح قانون الأثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩، ط٢، بلا مكان طبع، بغداد، ٢٠٠٧.
- ٣٠.علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.
- ٣١.د.عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في احكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٣٢.د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الادارية في الفقة وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٣٣.د.عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط٣، بلا مكان طبع، ٢٠٠٦.
- ٣٤.د.عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة، منشأة دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢.
- ٣٥.عبد الستار ناهي عبد عون، تسبيب الاحكام القضائية بين النص القانوني والاجتهاد القضائي، ط١، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١٦.
- ٣٦.د. عبد المنعم الشرقاوي و د. فتحي والي، المرافعات المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.
- ٣٧.د.عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
- ٣٨.د.عبدالله طلبة، القانون الاداري الرقابة القضائية على اعمال الادارة، ط٢، مطبعة جامعة دمشق، ٢٠١٦.
- ٣٩.د.علي محمد بدير.د.عصام عبد الوهاب البرزنجي .د.مهدي ياسين السلامي، مبادئ و احكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨.

- ٤٠.د.علي هادي عطية، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، ط١، منشورات زين الحقوقية لبنان، ٢٠١١.
- ٤١.د.علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، ط١، المكتبة الحيدرية، النجف الاشرف، ٢٠٠٩.
- ٤٢.د.غازي فيصل، د.عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط٢، بلا مكان طبع، ٢٠١٣.
- ٤٣.د. غازي فيصل مهدي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، موسوعة الثقافة القانونية، ط١، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٤٤.د.فرح ضياء حسين، الحكومات المحلية، ط١، مكتب الهاشمي، بغداد، ٢٠١٦.
- ٤٥.د.فرح ضياء حسين، الحوكمة بين السياسات العامة وسياسات الحكم، دار الجواهري ، بغداد، ٢٠١٢.
- ٤٦.لفتة هامل العجيلي، قضاء المحكمة الادارية العليا، ط١، مطبعة اوفسيت الكتاب، بغداد، ٢٠١٦.
- ٤٧.د.ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٧.
- ٤٨.د.مازن راضي ليلو، القانون الاداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، بلا مكان طبع، ٢٠٠٨.
- ٤٩.د.مازن ليلو راضي، القضاء الاداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق، ط١، دار قنديل للنشر، عمان، ٢٠٠٥.
- ٥٠.د.ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، دار ابن الاثير، الموصل، ٢٠٠٩.
- ٥١.مالك منسي الحسني ومصدق عادل طالب النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق، دار الكتاب العربي، بغداد، ٢٠١١.
- ٥٢.د.محمد احمد عبد المنعم، الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية في النظام المحلي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- ٥٣.د.محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري الكتاب الاول، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

- ٥٤.د.محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط في القانون الاداري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٥٥.د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الحكم بعدم الدستورية بين الأثر الرجعي والأثر المباشر(دراسة مقارنة) ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥
- ٥٦.د.محمد صلاح عبد البديع السيد،نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٥٧.د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.
- ٥٨.محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد، اساسيات الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
- ٥٩.د.محمد عبد العال السناري، مبدا المشروعية والرقابة على اعمال الادارة (دراسة مقارنة)، بلا مكان وسنة الطبع، مطبعة الاسراء.
- ٦٠.د.محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
- ٦١.د.محمد محمد عبد اللطيف، الاسس الدستورية لقوانين الميزانية، ط١، مجلس النشر العلمي ، الكويت، ٢٠٠٧.
- ٦٢.د. محمود حلمي، القضاء الاداري، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤.
- ٦٣.مدحت المحمود، شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية، ط١، بغداد، ٢٠٠٥.
- ٦٤.د.مصطفى ابو زيد فهمي، الوسيط في القانون الاداري، ط١ دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
- ٦٥.د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
- ٦٦.محسن جميل جريح، المحكمة الاتحادية العليا في العراق دراسة مقارنة، ط١، دار السياب ، لندن، ٢٠٠٩.
- ٦٧.د.منذر الشاوي، القانون الدستوري ج١، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٦٨.د.منذر الشاوي، القانون الدستوري ج٢، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.

٦٩. محمد الشماوي، د. عبد الوهاب العشماوي، اشرف عبد الوهاب العشماوي، قواعد المرافعات في التشريع المصري والمقارن، طبعة حديثة، بلا مكان طبع، ٢٠٠٦.
٧٠. محمد صالح البحراني، الفيتو الدولي في المنظور الاسلامي، ط١، دار العصمة، البحرين، ٢٠٠٩.
٧١. نبيل ميجر، د. جلال خضير الزبيدي، الاحكام القانونية للسكوت في القرارات الادارية، دار الحكمة للطباعة، طرابلس، ٢٠١٠.
٧٢. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٧، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١.
٧٣. د. يوسف محمد المصاروة، تسبيب الاحكام وفقا لقانون اصول المحاكمات المدنية، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٠.

ثالثاً: الاطاريح

١. د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، اطروحة دكتوراه، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٦٠.
٢. ساجد محمد كاظم ، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨.
٣. سارة خلف جاسم، المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٤.
٤. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢.
٥. كمال علي حسين، التنظيم الدستوري لتشكيل الحكومة واختصاصاتها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠١٦.
٦. ليلى حنتوش ناجي، امتناع رئيس الدولة عن التصديق على مشروعات القوانين، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٦.

٧. محمد عباس محسن، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩.
٨. مها بهجت يونس، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراة، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٦.

رابعاً: الرسائل

١. اسراء محمود بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.
٢. ببداء ابراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
٣. تغريد عبد القادر علي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
٤. حسين لهوين عبد، مدى التوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العراقية - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠١٢.
٥. زينة صاحب كوزان، المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.
٦. سمر ناجي فاضل، دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان الشرعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة الكوفة، ٢٠١٥.
٧. شوق سعد هاشم، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
٨. شذى فلاح حسن، المركز القانوني للمحافظ في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٢.
٩. صداع دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رؤساء الوحدات الادارية الإقليمية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
١٠. صلاح حسن كريم العرابوي، السلطانان الاتحاديان التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥.

١١. طارق اسماعيل الغزالي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة دمشق، ٢٠١٢.
١٢. د. عامر زغير محيسن، حدود سلطة الادارة في انتهاء القرار الاداري السليم دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠١.
١٣. علي فيصل نوري، تسبيب الاحكام المدنية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢.
١٤. علي مزهر سوادي، الغاء الادارة لقراراتها المشروعة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
١٥. محمد عباس محسن، المصلحة في الدعوى الدستورية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٦.
١٦. محمد عبد علي الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢.
١٧. محمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٢.
١٨. نورس هادي السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.

خامساً: البحوث

١. احمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشروعات القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بحث منشور في مجلة كلية العلوم الاسلامية، النجف الاشرف، عدد خاص، ٢٠١٥.
٢. اسعد خليل لازم، دور الرقابة المالية في تدقيق تنفيذ الموازنات للحكومات المحلية، بحث مقدم الى المعهد العربي للمحاسبين القانونيين وهو جزء من متطلبات نيل شهادة المحاسبة القانونية، بغداد، ٢٠١٣.

٣. د. اسماعيل صمصاع البديري، محمد هدام العامري، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الادارية في القانون العراقي دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، كلية القانون جامعة بابل، المجلد الرابع، العدد الثاني، لسنة ٢٠١٢.
٤. د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية التي تصدرها كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الاول لسنة ٢٠٠٩.
٥. خالد رشيد علي، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد، العدد الثاني ٢٠٠٩.
٦. د. رحيم حسين موسى، اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين، بحث منشور في حويله المنتدى، تصدر عن المنتدى الوطني لاجتاه الفكر والثقافة، العدد ٢، السنة ٢٠٠٨.
٧. د. عثمان سلمان غيلان، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الاول، ٢٠٠٩.
٨. د. علي غسان احمد، تسبب الاحكام المدنية، بحث منشور على مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد الاول، مجلد ١٢ لسنة ٢٠١٠.
٩. علاء عبد الحسن العنزي، التشريع المحلي، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد السابع، العدد الثالث، ٢٠١٥.
١٠. د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، العدد (١١) لسنة ٢٠٠٨.
١١. فيصل شطناوي، سليم سلامة حاملة، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الاردني، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الاردنية، المجلد ٤٢، العدد الثاني، ٢٠١٥.
١٢. د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
١٣. محمد مصطفى عيادت، ماهية شرط الميعاد القانوني، بحث منشور على صفحة محاماة نت، على الموقع www.mohamah.net.
١٤. د. ميثم حنظل شريف و د. علي هادي عطية و علا رحيم كريم، حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا على المحكمة نفسها في ضوء احكام الدستور والقضاء والفقه، بحث، مجلة

- جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١) العدد السابع، د.حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الاميركي والكونجرس، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ١٩، عدد ١٠، لسنة ٢٠٠٧.
١٥. د.هادي الكعبي ود.اسماعيل البديري و د.علي الشكرابي، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقا لقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل_ الاشكاليات والحلول_ بحث مقدم لمؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد ٢٧-٢٨ شباط ٢٠١٢، الناشر وزارة الدولة لشؤون المحافظات ٢٠١٢، الجزء الاول.
١٦. د.وسام صبار العاني، عيب السبب ومكانته بين اوجه الالغاء في النظم المقارنة والعراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة النهرين، العدد ٢، مجلد ١٤، سنة ٢٠١٢.
١٧. وليد حسن حميد، التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد ٢ لسنة ٢٠١٥.

سادساً: الدساتير

١. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

سابعاً: القوانين والتعليمات

١. قانون إدارة الالوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ الملغى.
٢. القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
٣. من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٤. قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٥. قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.
٦. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٧. قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل.

٨. قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٩. قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
١٠. قانون حقوق وحريات البلديات والمحافظات في فرنسا رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢.
١١. الامر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقت.
١٢. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
١٣. قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.
١٤. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٥. التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ تعليمات تسهيل تنفيذ قانون ادارة الاموال العائدة للكيانات المنحلة.
١٦. قانون الموازنة العامة رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧.

ثامناً: الانظمة الداخلية

١. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
٢. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.
٣. النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لسنة ٢٠٠٩.
٤. النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين لسنة ٢٠٠٩.
٥. النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠٠٩.
٦. النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان لسنة ٢٠١٣.

تاسعاً: الاحكام والفتاوى والقرارات والاراء

١. حكم المحكمة الادارية العليا في مصر في القضية ٦٢٠ لسنة (١١) في ١٩/١١/١٩٦٦.
٢. فتوى مجلس شورى الدولة المرقمة ٢٠٠٨/٣ في ٢٠٠٨-١-١٤.
٣. فتوى مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٩/٧٦ في ٢٠٠٩/٩/١٣.
٤. فتوى مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٩/٧٥ في ٢٠٠٩/٩/١٣.
٥. فتوى مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٩/٧٦ في ٢٠٠٩/٩/١٣.
٦. راي المحكمة الاتحادية العليا ٦/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٢/٤.

٧. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩) لسنة ٢٠٠١.
٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢/اتحادية / ٢٠٠٥ في ٢٩/٥/٢٠٠٦.
٩. قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٨/١ في ٤/١/٢٠٠٨.
١٠. قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٨/٢ في ١٤/١/٢٠٠٨.
١١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧/اتحادية/ تمييز/ ٢٠٠٦ في ٢٨/٣/٢٠٠٩.
١٢. قرار مجلس شورى الدولة ٢٠١٠/١١ في ٢٧/١/٢٠١٠.
١٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٨/اتحادية/ ٢٠٠٩ الصادر في ٨/٤/٢٠٠٩.
١٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٩/اتحادية / ٢٠٠٨ في ١٢/١/٢٠٠٩.
١٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا ٣٨/اتحادية/ ٢٠٠٩ في ٢٠/٧/٢٠٠٩.
١٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا ٤٣/اتحادية/ ٢٠١٠.
١٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٩/اتحادية/ ٢٠١٠ في ٢٦/٨/٢٠١٠.
١٨. قرار مجلس شورى الدولة رقم ١١٧/٢٠١٠ في ٩/٩/٢٠١٠.
١٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا ٤٤/اتحادية/ ٢٠١٠ في ١٢/٧/٢٠١٠.
٢٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٢/اتحادية/ ٢٠١٢ في ٨/٥/٢٠١٢.
٢١. قرار المحكمة الاتحادية العليا ٨٢/اتحادية / اعلام/ ٢٠١٣.
٢٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٥/اتحادية/ ٢٠١٣ الصادر في ٢٨/٨/٢٠١٣.
٢٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٢/اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٣ في ٨/٧/٢٠١٤.
٢٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا (٦٧/اتحادية/ ٢٠١٣) في ١٩/٨/٢٠١٤.
٢٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا (٨٢/اتحادية/ ٢٠١٣) في ٨/٧/٢٠١٤.
٢٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٧/اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٥ في ١٧/١١/٢٠١٥.
٢٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٢/اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٥ في ٢٩/٦/٢٠١٥.
٢٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٩/٣٤/موحدة/اتحادية / اعلام/ ٢٠١٥) في ٦/٧/٢٠١٥.
٢٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٤١/اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٥) في ٦/٧/٢٠١٥.

٣٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في ٢٩/٦/٢٠١٥.
٣١. قرار الاتحادية العليا بالعدد ٩٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في ١٦/١٢/٢٠١٥.
٣٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٢٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٤ في ٢١/٤/٢٠١٥.
٣٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في ١٧/١١/٢٠١٥.
٣٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في ١٧/١١/٢٠١٥.
٣٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في ٢٦/١/٢٠١٦.
٣٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في ١٤/٢/٢٠١٧.

عاشراً: مجموعة الاحكام والقرارات

١. مجموعة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية،المجلد السادس.
٢. مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وزارة العدل مجلس شورى الدولة، ٢٠١٠.

احد عشر: المصادر الاجنبية

- (1) A.R. Ayagi , public Administration Principia and Practice , At maramsons , Delhi, 1958 .
- (2) A.W.Brodiy : constitutetional and Administrative Law ,E.L.S. Longman, university Of Edinburg, 1973.
- (3) David Wilson, Local Government in the United Kingdom, 5th, London, 2001.
- (4) David C. Saffell and Harry Basehart, state and Local Government 8ed, MC graw, hill. Companies, London, 1998.
- (5) Jean, Marc Peyrical, Droit Administrative, Montchrestienm Paris, 1958.

(6)Henri Fayol,General and Industrial Management, London,pitman publishing,1989.

(7)Maspetiol at Laroque, Le Droit Administrative, paris, 1989.

(8)L .Mayers, The American legal system, 2nd Herper and Row press , 1982.

(9) Tony Byrne, Local Government in Britain, central office Information, Londone ,quote NO r.f., 2000.

ثاني عشر :المواقع الالكترونية

- ١ . الموقع الرسمي للسلطة القضائية
www.iraqja.iq
- ٢ . الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي
www.ar.parliament.iq
- ٣ . الموقع الرسمي لوزارة العدل
www.moi.gov.iq
- ٤ . الموقع الرسمي لمجلس محافظة كربلاء
www.karbala council.com
- ٥ . الموقع الالكتروني لصحيفة المدى
www.almadapaper.net
- ٦ . موقع محاماة - نت
www.mohamah.net

الخلاصة

تضمنت هذه الرسالة البحث في موضوع اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة وقد قسمنا البحث الى فصلين يسبقهما مبحث تمهيدي تناولنا فيه علاقة المحافظ بمجلس المحافظة، بينما فيه تعريف المحافظ وكيفية اختياره وتناولنا الاساس القانوني لالتزام المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة، حيث وجدنا ان هذا الالتزام يجد اساسه في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، كذلك تناولنا المسؤولية التي تترتب على عدم تنفيذ هذا الالتزام والتي تتمثل بالأدوات التي منحها القانون لمجلس المحافظة تجاه المحافظ والمتمثلة بالاستجواب والإقالة ووسائل أخرى اوجدها التطبيق العملي.

وتناولنا في الفصل الاول بيان مفهوم اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة ونطاقه وتم تقسيمه على مبحثين، تناولنا في المبحث الاول مفهوم اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة من خلال تعريف اعتراض المحافظ وخصائصه وأنواعه وطبيعته، وخصصنا المبحث الثاني لنطاق اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة والمتمثل بالقرارات المخالفة للدستور والقوانين النافذة والقرارات المخالفة للخطة العامة والموازنة، وبعد ذلك انتقلنا الى الفصل الثاني الذي خصصناه لإحكام اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وتم تقسيم الفصل على مبحثين، عقدنا الاول لشروط اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة وهي شرط الميعاد القانوني من حيث طبيعته وإحكامه، وشرط تسبيب الاعتراض ومن حيث تعريفه وأهميته، وعرّجنا في المبحث الثاني على مصير القرار المعارض عليه من قبل مجلس المحافظة، حيث بينا خيارات مجلس المحافظة تجاه الاعتراض والمتمثلة بالموافقة على الاعتراض او الاصرار على القرار المعارض عليه، وبيننا موضوع احالة الاعتراض الى المحكمة الاتحادية العليا من حيث تحريك الدعوى والفصل فيها من قبل تلك المحكمة، وانتهينا الى مجموعة من النتائج والتوصيات التي تمخضت عنها الدراسة، املين المساهمة في التطبيق الصحيح لنصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم من، ومعالجة مايعتريه من قصور تشريعي.

الباحث

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	١
اهمية الموضوع	٢
المبحث التمهيدي / علاقة المحافظ بمجلس المحافظة	٥
المطلب الاول / تعريف المحافظ وكيفية اختياره	٥
الفرع الاول / تعريف المحافظ	٦
الفرع الثاني / كيفية اختيار المحافظ	١٣
المطلب الثاني / التزام المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة	٢٢
الفرع الاول / الأساس القانوني لالتزام المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة	٢٣
الفرع الثاني / مسؤولية المحافظ عن عدم تنفيذ قرارات مجلس المحافظة	٢٧
الفصل الاول / مفهوم اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة ونطاقه	٣٢
المبحث الاول / مفهوم اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة	٣٣
المطلب الاول / تعريف اعتراض المحافظ وخصائصه	٣٣
الفرع الاول / تعريف اعتراض المحافظ	٣٤
الفرع الثاني / خصائص اعتراض المحافظ	٣٩
المطلب الثاني / أنواع الاعتراض وطبيعته	٤٤
الفرع الاول / أنواع الاعتراض	٤٤
الفرع الثاني / طبيعة الاعتراض	٤٩
المبحث الثاني / نطاق اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة	٥٢
المطلب الاول / القرارات المخالفة للدستور او القوانين النافذة	٥٣
الفرع الاول / القرارات المخالفة للدستور	٥٣
الفرع الثاني / القرارات المخالفة للقوانين النافذة	٦٠

٦٤	المطلب الثاني/ القرارات الخارجة عن اختصاص المجلس والقرارات المخالفة لخطة الحكومة او الموازنة
٦٤	الفرع الأول / القرارات الخارجة عن اختصاص المجلس
٦٨	الفرع الثاني / القرارات المخالفة لخطة الحكومة او الموازنة
٧٥	الفصل الثاني / أحكام اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة
٧٦	المبحث الاول / شروط اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة
٧٦	المطلب الاول / الميعاد القانوني للاعتراض
٧٧	الفرع الاول / طبيعة الميعاد القانوني
٨٣	الفرع الثاني / احكام الميعاد القانوني
٨٨	المطلب الثاني / تسبيب قرار الاعتراض
٨٨	الفرع الاول / تعريف التسبيب
٩٢	الفرع الثاني / أهمية التسبيب
٩٦	المبحث الثاني / مصير القرار المعترض عليه من قبل المحافظ
٩٦	المطلب الاول / اجراءات مجلس المحافظة تجاه القرار المعترض عليه
٩٧	الفرع الاول / موافقة المجلس على اعتراض المحافظ
١٠٢	الفرع الثاني / اصرار المجلس على قراره او تعديله دون ازالة المخالفة
١٠٧	المطلب الثاني / احالة الاعتراض الى المحكمة الاتحادية العليا
١٠٨	الفرع الاول / تحريك الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا
١١٤	الفرع الثاني / الفصل في الدعوى من قبل المحكمة الاتحادية العليا
١٢٠	الخاتمة
١٢٥	المصادر