The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

الإختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في إقليم كوردستان

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

د.اسماعيل نجم الدين زنكنة
مدرس في القانون العام
تدريسي بجامعة جيهان- السليمانية
esmaelnajmadin@gmail.com

الملخص

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

پوختە

ئەنجومەنی پارێزگاکانی هەرێم لەیەکەم خولی هەڵبژاردندان لەسایەی جێبەجێکردنی یاسای پارێزگاکان ژمارە ٣ی ساڵی ٢٠٠٩، وئەو یاسایە بەیەکەم یاسای خۆجێیی دادەنرێ کە لەلایەن پەرلەمانی کوردستانەوە دەرکرابێ بۆ جێگیرکردن وڕێکخستنی ناناوەندێتی کارگێری شێوازی هەرێمیەکەی دوای تێپەربونی نزیکەی دو دەیە ونیو لەوادەی دامەزراندنی پەرلەمانەوە و مامەڵەکردن لەگەڵ هەرێمدا وەک یەکەیەکی سیاسی کە تایبە تمەندیە سیاسی و یاساییەکانی خۆی پیادە دەکا لەسەر هەرێمێکی جوگرافی کەلەلایەن گەلی کوردستانەوە رزگارکراوە. وئەو یاسایە درەنگ دەرکراوە ، ناناوەندێتی کارگێری لەهەرێمدا بەرجەستە کرد لەرێگەی هەڵبژاردنی ئە نجومەنێکی خۆجێیی پێکهاتو لە دانیشتوانی پارێزگاکان، ئەو ئە نجومەنەش خەسڵەت وتایبە تمەندگەلێکی هەیە لە نمونەی تایبە تمەندی یاسادانان، کارگێری، دارایی .. وڵەسەرو هەمویانەوە تایبە تمەندی چاودێریکردن لەسەر دامەزراوە جێبەجێکارییەکانی سنوری پارێزگاکە. بەجۆرێک دیراسەکردنی تایبە تمەندی چاودێریکردنی ئە نجومەنەکان ولەم قۆناغەدا گرنگیەکی زۆری هەیە بەدیدی ئێمە بەتایبە تی کاتێک لایەنی تێوری گرێدەدەینە لایەنی پراکتیکییەوە، ئەوەش بۆ گەشتن بە خاڵە بێهێز و کەموکورتیەکانی دەقە یاسایەکان ولە پیادەکردنی پراکتیکی ئەو دەقانە، دواتر بەرواردکاری لەنێوان هەردو لایەنەکە.وبۆ دیراسەکردنی تایبە تمەندی ئە نجومەنەکان تۆێژینەوەکەمان بۆ دو تەوەر دابەشکردوە ، یەکەمیان : تایبە تمان کردوە بۆ باسکردنی رێکخستنی یاسایی ئە نجومەنی پارێزگاکانی هەرێم ، ودوەمیان: رۆڵی چاودێریکاری ئە نجومەنەکان باسدەکەین. لەکۆتایشدا دیارترین ئەو دەرەنجامانەی پێیگەشتوین دەخەینەرو لەگەڵ چەند پێشکەشکردنی چەند راسپاردە و پێشنیازێک.

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

Abstract

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

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

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

المقدمة

أولاً: مدخل تعريفي بموضوع البحث :

تعيش مجالس المحافظات في اقليم كوردستان دورتها الإنتخابية الأولي في ظل تطبيق قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩[١]، والذي يعد أول قانون إقليمي لترسيخ وتنظيم اللامركزية الإدارية علي صورتها الإقليمية بعد مرور اكثر من عقدين من الزمن من تشكيل برلمان كوردستان وإعتبار الإقليم كوحدة سياسية قائمة وتمارس صلاحياتها السياسية والقانونية في الرقعة الجغرافية المحررة من قبل الشعب الكوردستاني. وقد جاء هذا القانون المتأخر نظراً للمطالبات الفئوية والشعبية الكثيرة له، بتجسيد اللامركزية الإقليمية في محافظات الإقليم من خلال انتخاب هيئة محلية من ابناء المحافظة، والتي تملك خصائص وإختصاصات متعددة من تشريعية وإدارية ومالية وعلي رأس القائمة تعد هيئة رقابية علي المؤسسات التنفيذية التي تمارس أعمالها في الحدود الإدارية للمحافظة .

ثانياً : أهمية البحث :

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

ثالثاً : مشكلة البحث :

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

- ماهي الأطر القانونية لتنظيم الإختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في الإقليم ؟
- هل تقتصر الرقابة التي تقوم بها المجالس تلك في الرقابة علي الأشخاص أم علي الأعمال ايضاً ؟
- هل إن مجالس المحافظات تمارس رقابتها علي جميع ذوي المناصب العليا في المحافظة أم تقتصر علي ماورد تسمياتهم في القانون ؟
- كيف هو التنسيق بين الوزارات والهيئات المركزية مع المجالس فيما يتعلق برقابة الأخير علي فروع أجهزتها الإدارية في المحافظة ؟
- هل تملك مجالس المحافظات بموجب القانون صلاحية الرقابة علي الإدارات المسماة بالمستقلة والتي تملك صلاحية المحافظة وكذا علي تشكيلاتها الإدارية المتعددة كإدارتي (گەرمیان و ڕاپەڕین) ؟

١ علماً ان القانون وان تم اصداره في عام ٢٠٠٩ الا انه لم يعمل به حتي انتخاب وتشكيل مجالس المحافظات في عام ٢٠١٣. وذلك اعمالاً للمادة الواحدة والأربعون من القانون نفسه ، والتي تنص علي إنه «ينفذ هذا القانون ابتداءً من الدورة الإنتخابية المقبلة للمجالس ..» .

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

رابعاً : منهجية البحث :

المنهجية الأساسية المعتمدة للدراسة تتمثل بالمنهج التحليلي والمقارن، وذلك علي ضوء قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ وكذا القوانين والتشريعات المرتبطة بمجالس المحافظات والوحدات اللامركزية الإقليمية. حيث يتم دراسة القانون وتحليله ومقارنته مع الأسس والأطر الأساسية للامركزية الإدارية ، وذلك لأجل بيان جزيئات الموضوع ولملمتها للإطلاع علي أطرها النظرية، وتطبيقاتها في الواقع. كما إن الأسلوب الوصفي لمواد وفقرات القانون والتشريعات المختلفة المرتبطة بالموضوع هو الآخر منهج متبع في الدراسة والذي غالباً ما يتطلبه وبالضرورة عند إتباع المنهج التحليلي لقانون معين أساساً .

خامساً : هيكلية البحث :

لإلمام بموضوع الإختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في الإقليم سوف نقسم الدراسة الي مبحثين،الأول : نخصصه للبحث في التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في الإقليم . والثاني: ندرس فيه الدور الرقابي للمجالس تلك .

المبحث الأول

التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في الإقليم

يرتبط تشكيل المجالس النيابية المحلية أشد ارتباط باللامركزية الإدارية ،والذي يعني بها أن توزع المهام الإدارية للسلطة التنفيذية للدولة بين الأقاليم والمصالح المتعددة في الدولة ،ولايتم حصره في المركز. لذا بات من الضروري بمكان وقبل الولوج في دراسة التنظيم القانوني لمجالس المحافظات من حيث التكوين والإختصاص أن نقوم ولو بصورة مختصرة بدراسة اللامركزية الإدارية الإقليمية وخصائصها في المطلب الأول، وندرس في المطلب الثاني تشكيل ومكونات مجالس المحافظات في اقليم كوردستان. مثلما يأتي :

المطلب الأول : اللامركزية الإدارية الإقليمية وخصائصها

المطلب الثاني : نشأة مجالس المحافظات في إقليم كوردستان

المطلب الأول

اللامركزية الإدارية الإقليمية وخصائصها

تتوزع الدول علي اسلوبين أو نظامين للتنظيم الإداري، وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ، تعني المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية بيد السلطة الادارية في العاصمة ورجوع الاطراف اليها في كل مايتعلق بصيرورة العمل الإداري واستحصال القرارات منها . بيد ان اللامركزية الإدارية عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات ومجالس ومؤسسات اقليمية ومصلحية، بصورة تتمتع هذه الهيئات بإتخاذ قرارات وتبني سياسات بمنأي عن المركز ،ولكن لايعني ذلك انعدام الصلة بين المستويين للإختصاص الإداري داخل الدولة ، بل ان السلطة المركزية تملك حق الرقابة الإدارية ازاء الهيئات والمؤسسات اللامركزية . ومايلي سوف ندرس اللامركزية الإدارية وخصائصها:

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

الفرع الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية

يقصد من اللامركزية الإقليمية تلك التنظيم الإداري التي يتم فيه توزيع مهام الوظيفة الإدارية علي مستويات عدة بموجب تعدد الأشخاص الإدارية علي أساس إقليمي أو محلي ،مما يعني إنه توجد في الأقاليم والأطراف جهاز إداري تقوم بممارسة السلطات الإدارية إزاء المواطنون الذين يرتبطون بهذا الهيكل الإداري ، كما إن الجهاز الإداري الإقليمي يكون أكثر إرتباطاً بتلبية وتعزيز المصالح الإقليمية أكثر من السلطات المركزية القاطنة في العاصمة [٢] .

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

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

معني هذا الشرط يقضي الي إنه يعد الأفضل والأنسب أن يتم ترك بعض المهام الإدارية مثل : النقل و الصحة و والصرف الصحي و تأمين المياه الصالح للاستعمال الآدمي و التعليم والمحافظة علي جمال المدن وروائها.. لأن تسير محلياً وذلك علي إعتبار أن أبناء المنطقة هم أعلم بأمورهم و بمتطلبات منطقتهم[٣]. وتحقيقاً لهذه الفكرة تحصر السلطة المركزية مهامها بالأمور الإستراتيجية الوطنية مثل: الدفاع الخارجي و الأمن الداخلي ورسم الأطر العامة في عدة مجالات علي المستوي الوطني فيما يتعلق بالتربية و الاقتصاد و التعليم العالي و وغيرها، ولاتقوم ببقية المهام بل تتركها لكي ترسم و تدار من قبل الأجهزة المحلية . ولكن وضع الحدود والمعايير الفاصلة لما يعد مهام وطني أو مهام محلي لم يكن من الأمور السهلة ، بل ان الفقه الاداري وجد صعوبة كبيرة في ذلك الأمر. إلا إن الرأي الراجح يذهب الي إنه متي ما اتصلت المهام بإقليم واحد نكون أمام شأن محلي وتختص بها السلطة الإدارية المحلية ، و متي ماكانت تهم مجموع المواطنين ومعظم المناطق فهي شأن وطني وتختص بالتصدي لها السلطة المركزية.

وبصورة عامة فقد استند المشرعون في تحديد الإختصاصات المحلية علي احدي طريقتين :

الطريقة الأولي : أن يقوم المشرع بتعداد إختصاصات الهيئات اللامركزية علي نحو محدد علي سبيل الحصر ، فلايمكن لها أن تمارس أي اختصاص أو نشاط غير الذي حدده المشرع ، فإذا ما اريد توسيع اختصاصات الهيئات تلك يستلزم ذلك اصدار تشريع جديد يتضمن اختصاصات جديدة . هذا هو الاسلوب الانجليزي في تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية[٤].

والطريقة الثانية : يقوم المشرع برسم اختصاصات الهيئات اللامركزية طبقاً لقاعدة عامة ، ومن ذلك تستطيع الهيئات اللامركزية بممارسة الإختصاصات ذات طابع المصالح المحلية كلاً أو بعضاً طبقاً لما جاء به المشرع وهذا هو الأسلوب الفرنسي في تعيين اختصاصات الهيئات اللامركزية [٥]. ويبدو ان منحي المشرع الكوردستاني هو بإتجاه الأسلوب الفرنسي حيث لم يحدد قانون المحافظات المصالح التي تستطيع بموجبه مجالس المحافظات في تلبيتها للجمهور حصراً، بل جاء بصورة عامة ليتيح المجال أمامها بأن تعمل لتحقيق جميع المصالح علي المستوي المحلي عدا بعض المجالات المعدودة التي منعت عنها واعتبرت مصالح ذات بعدٍ وطني ولنا علي تلك الإستثناءآت ملاحظات كما سنأتي الي الإشارة اليها لاحقاً .

ثانياً : استقلالية الهيئات المحلية في ادارة المصالح المحلية :

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

٢- ينظر : د.نواف كنعان ، القانون الإداري ،ك١، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع،بيروت ،٢٠٠٦ ، ص١٧٢ .ود.احمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن ، دار النهضة العربية ، بيروت ، بدون سنة نشر، ص ٤٧٧. ود. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ٢٠٠٦، ص ٧٥ .

٣ - ينظر : د.بكر القباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة ، سنة الطبع (بدون) ، ص١٣٩ . د.جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦، ص٢٦.

٤ - ينظر: د. علي محمد بدير وآخرون ، مبادىء وأحكام القانون الإداري ، جامعة بغداد ، ١٩٩٣ ، ص ١٢٥ .وطاهر محمد مايح الجنابي ، اللامركزية الإدارية سلاح ذو حدين ، دار السنهوري ،بيروت ، ٢٠١٧ ، ص١٩.

٥ - للمزيد ينظر : جورج فوديل وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، ج٢ ، ط١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٧٣ . د.هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ ، ص١٣-١٤.ود.محمد علي الخلايلة الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا و فرنسا ومصر ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص٤٧ – ٤٨ .

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

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

علي الرغم من إن أشخاصها غالباً ما يكونوا معينين. لذا عندهم الاستقلالية الحقيقية لاتتجسد في عملية انتخاب اعضاء الهيئات المحلية، بل تكمن في الناحية العملية والوظيفية ، والتي تعني بأن ينظر الي الواقع العملي لكيفية ممارسة الإختصاصات والصلاحيات هل يمكن أن يلاحظ استقلال الهيئة المحلية عن الهيئات المركزية أم إنها تظهر كممثلة لهذه الأخيرة و تنحصر دورها في تنفيذ أوامرها وتوجيهاتها؟. وكيفما كانت الإجابة علي السؤال يمكن معها التأكد من إن الهيئة المحلية مستقلة عن السلطة المركزية أم ممثلة لها .وليس علي إعتبار ان أعضائها منتخبين أم معينين كلاً أو جزءً [٦].

ولم يكتفوا اصحاب هذا الرأي في التقليل من أهمية الإنتخاب كشرط لإستقلالية الهيئات المحلية كما سبق ،بل ذهبوا الي أكثر من ذلك عندما قالوا بأنه يمكن أن يؤدي الانتخاب الي الإتيان بنتائج عكسية وخاصةً إذا ماكان قاطني الإقليم لم يبلغوا درجة من الوعي السياسي والقانوني المطلوب والتي تؤهلهم لإدارة شؤونهم المحلية[٧] .

بيد هناك رأي آخر للفقه يري في الإنتخاب الضمانة الوحيدة والحقيقية لفكرة إستقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية فعندهم نقطة الفيصل لضمان استقلال الهيئات المحلية لا تكون في الفصل الوظيفي بين الأجهزة المركزية و الأجهزة المحلية ومراقبة كيفية ادارة الوظائف المحلية بمعزل عن الهيئات المركزية للوصول الي الحكم فيما اذا كانت الهيئات المحلية تتمتع بالإستقلالية من عدمها، وإنما العبرة أصلاً تكون في كيفية تشكيل الهيئة نفسها. الي حد ذهب د.سليمان محمد الطماوي معه بالقول « ولانعرف بلداً ديمقراطياً يشكل المجالس المحلية بغير طريق الإنتخاب.ومعظم الدول تجري علي أساس الإنتخاب المباشر،بمعني ان يتم اختيار اعضاء المجالس المحلية عن طريق الناخبيين المحليين أنفسهم .. » [٨].

إذن ووفقاً لهذا الرأي المجتمع بحاجة ماسة إلي تبني ممارسة الحريات السياسية فيه والتي تفرض مشاركة واسعة من الشعب في إختيار الحكام بواسطة الإنتخابات، و الناخبون لا يمكن أن يمتلكوا ثقافة انتخابية عالية إلا عن طريق ممارستهم المتكررة للانتخابات المحلية[٩] . وذلك برغم عن إنه يمكن أن توفر المركزية الإدارية بما تمتلك من مقومات مادية وبشرية علي الصعيد الإداري إدارة أحسن من الهيئات المحلية.

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

ثالثاً : خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية :

سبق القول أن اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإدارة الذاتية إذ أنها تمكن الإدارة المحلية أو المرفق من تسيير شؤونه بنفسه دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية. وإذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة يمارسها بعيدا عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة و الأشخاص العامة القانونية الأخري كالهيئات المحلية، فإنّ هذا الاستقلال ليس مطلقاً، بل تظل العلاقة قائمة بن الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام يعرف (بالوصاية الإدارية)[١٠].

٦ - ينظر : د.محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق ، ص ٥٠.وصداع دحام طوكان الحسن، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق ، ط١، بدون دار للنشر، ٢٠٠٩، ص ٩٠-٩١.

٧ - وقد استدل ذوي هذا الرأي علي وجهة نظرهم بمثال استقلال القضاء هذا الاستقلال الذي لا ينفيه كون القضاة يعينون بواسطة السلطة التنفيذية مادام قد أحيطوا بضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل.د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري،دار الفكر،القاهرة١٩٨٤، ص ١١٧.

٨- ينظر : د.سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤ ، ص٧٣ .

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

١٠- ينظر : د.سعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري ، ط (بلا) ، دار النشر (بلا) ، ٢٠٠٧-٢٠٠٨ ، ص ١١٧.

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

و المقصود بالوصاية الإدارية: أنّ اللامركزية نظام وسط فلا يترتب عليها الخضوع و التبعية و العلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي والوحدة الإدارية المستقلة لأن السلطة الرئاسية كما رأينا تشكل مظهرا من مظاهر النظام المركزي. ولا يترتب عليها الاستقلال التام و المطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلي زعزعة كيان الدولة و يهدد وحدتها الترابية ووجودها، إذن لا مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي نظام الوصاية[١١].

أو يقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا علي أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة.[١٢] ومن هنا فإنّ نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلّة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية و الحدود التي رسمها القانون.

المطلب الثاني

نشأة مجالس المحافظات في اقليم كوردستان

كانت محافظات اقليم كوردستان الثلاثة (هولير ، السليمانية ، دهوك) جزءاً من محافظات العراق حتي عام ١٩٩١ وتحكم تنظيمها الإداري بقانون يتبني الأسلوب الإدارة المركزية وهو قانون المحافظات رقم١٥٩ لسنة ١٩٦٩ ، وقد أمتد العمل بالقانون المذكور الي مابعد ١٩٩١ علي الرغم من جلاء السلطة القمعية من المحافظات المذكورة جراء الإنتفاضة الشعبية لشعب كوردستان [١٣]، لم يتم وضع قانون خاص للإقليم برغم انتخاب برلمان كوردستان في العام ١٩٩٢ ، واستمر التنظيم المركزي للإدارة المحلية الي مابعد عام ٢٠٠٣ (عام عملية تحرير العراق) والذي نصبت سلطات التحالف وبالتحديد الولايات المتحدة الأمريكية نفسها كسلطة احتلال ،وبالتالي بادرت بترجمة سلطاتها من خلال اصدار أوامر وقرارات عدة منها الأمر رقم ٧١ والمتعلق بتنظيم وانتخاب مجالس المحافظات في العراق ، عدا محافظات اقليم كوردستان .

وبالفعل فقد جرت أول انتخابات محلية لإنتخاب أعضاء مجالس المحافظات وفقاً للأمر المذكور ،وبرغم صراحة النص في الفقرة من الأمر رقم ٧١ بشأن استثناء محافظات الإقليم من نفاذه فيها ،الا ان السلطات في الإقليم بادرت ودون وجود سند قانوني واضح بإجراء الإنتخابات وتشكيل أول مجلس محلي متنخب في المحافظات الإقليمية. ومع ذلك فقد تم الرجوع عن هذه الخطوة نتيجة لصراع سياسي وقانوني وتم الإعتماد علي قانون المحافظات الملغاة بموجب الأمر المشار اليه آنفاً .

وهذا الإرتباك التشريعي دام الي أن قام برلمان كوردستان _ العراق بإقرار قانون محافظات الأقليم رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ والذي أرجأ في نصوصه نفاذه الي دورة تالية للمجالس ،بمعني ان نفاذ القانون لم يكن من تأريخ نشره بل من تأريخ مباشرة الدورة التالية لمجالس المحافظات .

وقد تبني القانون المشار اليه آنفاً مبدءاً مهماً من المباديء التي تبني عليها الإدارة المحلية وهو أن يتم اختيار أعضاء المجالس بواسطة انتخابهم من قبل المجتمع المحلي للمحافظة ، الأمر الذي اقتضي من البرلمان أن يصدر مسرعاً قانوناً خاصاً لتنظيم انتخاب أعضاء مجالس المحافظات وهو القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل تحت تسمية قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي لأقليم كوردستان .

وقد أخذ القانون الأخير بمبدأ الإقتراع العام المباشر والذي بموجبه يحق لكل مواطن محلي تتوفر فيه شروط الناخب أن يدلي

بصوته لإختيار أعضاء مجلس المحافظة ،كما يحق له أن يرشح نفسه للحصول علي عضوية المجالس المحلية ولكن بشروط

أكثر تعقيداً مقارنةً بالشروط الموضوعة لمن يمارس حق الإنتخاب ويرجع هذا التباين برأينا الي مبلغ الأهمية الذي يتحلي به الحقين ، فحق الترشيح واكتساب العضوية والتمثيل عن المجتمع يعد أكثر أهميةً وأشد أثراً علي المصلحة العامة ، فهو يعد مشاركة فعلية لممارسة السلطة الإدارية في المحافظة ، بيد إن حق الإنتخاب لايعدو أن يكون مشاركة فردية في تعيين من

يتولي السلطة الإدارية في المحافظة وينتهي عند ذلك الحد دور الناخب [١٤]. وتكون كل محافظة في الإقليم وفقاً لحدودها الإدارية

١١ - ينظر: د.ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص ٧٧ .
١٢ - ينظر : د بكر قباني، المرجع السابق، ص ٩٤.
وقد أفتي مجلس شوري الاقليم فيما يتعلق بنفاذ القوانين الإتحادية في الإقليم كرد لرئاسة مجلس الوزراء لإقليم كوردستان كجهة طالبة للرأي بعدد ٢٠١١/٣٦ وبتأريخ ٢٠١١/١٠/١١ قائلاً فيه « إن القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات الصادرة عن السلطة المركزية قبل سحب الإدارات الحكومية من إقليم كوردستان في ١٩٩١/١٠/٢٣ تعد نافذة في الإقليم تلقائياً ما لم تعدل أو تلغي ...» ينظر : المباديء القانونية في قرارات وفتاوي مجلس شوري إقليم كوردستان- العراق لعام ٢٠١١ ، ط١ ، منشورات مجلس شوري إقليم كوردستان-العراق ، أربيل ، ٢٠١٢ ، ص ٨٩-٩١

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

الرسمية دائرة انتخابية واحدة في انتخابات مجالس المحافظات. وكذلك يكون بالنسبة لكل قضاء وناحية وفقا للحدود الإدارية

الرسمية دائرة انتخابية واحدة في انتخابات المجالس المحلية للأقضية والنواحي.[15]

والإنتخاب لايكون انتخاباً فردياً بل يكون علي أساس القوائم [16]، وهذه يشترط القانون فيها أن تكون مفتوحة محدودة وتمارس الأحزاب السياسية دورها في ترشيح أسماء في القائمة ولاتكون لإرادة الحزب أو رئيس القائمة الحق في ترتيب من يفوز في القائمة ،بل يكون لرأي الناخب الأثر الأساسي في ذلك ،حيث يحصل علي أول مقعد داخل القائمة من بين المرشحين من يحصل علي أكثرية الأصوات المسجلة للقائمة المعنية [17].

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

فإذا تم توزيع جميع المقاعد في الدائرة الإنتخابية بموجب تطبيق القاسم الإنتخابي فبه ، أما إذا بقي عدداً من المقاعد المخصصة للدائرة ولم توزع عندئذ يتم إعتماد أسلوب الباقي الاكبر وتحصل علي تلك المقاعد من القوائم من تكون رقمها المتبقي من حيث عدد الأصوات أكبر وبالترتيب التنازلي الا أن يوزع آخر مقعد من المقاعد المتبقية . و توزع المقاعد التي تفوز بها القائمة علي المرشحين طبقاً لترتيب الاسماء الواردة فيها ولا يجوز لأي من الكيانات ان تسحب من المرشح الفائز المقعد المخصص له وفي أي وقت كان[18].

ومايتعلق بكيفية تكوين المجالس والشروط الموضوعة قانوناً لذلك الأمر فإن مجلس المحافظة يتكون من (٢٥) خمسة و عشرين عضواً و يضاف اليهم عضو واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف نسمة حسب احدث الأحصائيات المعتمدة علي ان يكون تنظيم قوائم المرشحين بالشكل الذي يضمن نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن (٣٠٪) من عدد أعضائه[19].

وبناءً علي ذلك فإن تكوين مجالس المحافظات من حيث عدد أعضاءها يختلف من محافظة الي أخري بالنظر الي اختلاف عدد سكانها وذلك بالنسب والأعداد الواردة في الفقرة أعلاه وبموجب أحدث إحصاء معتمد، كما إن القانون قد رفع من نسبة تمثيل النساء ضمن ما يسمي ب (نظام الكوتا) من ٢٥ ٪ الي ٣٠٪ مقارنةً بما هو معمول به لتكوين مجلس النواب العراقي ومجالس المحافظات العراقية التي لم تنتظم بإقليم . الأمر الذي لم يشير الي تبريره المشرع في سياق الأسباب الموجبة للقانون مما بقي مبهماً وغير واضحاً.

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

١٥ - المادة ١٢ أولًا وثانياً من القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ .
١٦ - المادة ٦ من القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ .
١٧ - ينظر المواد (٦)و(٨) من القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل
١٨ - المواد (٨) و(٩) من القانون نفسه.
١٩ - المادة ٤ من قانون محافظات اقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

المبحث الثاني

الجهات الخاضعة لرقابة مجالس المحافظات في إقليم كوردستان

تمارس مجالس المحافظات اختصاصاً اصيلاً وهو الإختصاص الرقابي[٢٠]، حيث جاء القانون في مقدمة حديثه عن المجالس تلك بتعريفها علي إعتبار أنها سلطة رقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وتمارس سلطة الرقابة علي مختلف الأجهزة الإدارية ، أمنية كانت أم خدمية ، ضمن الرقعة المكانية التي تمارس فيها سلطاتها .وتضطلع مجالس المحافظات بمهامها الرقابي علي الهيئات والأجهزة الإدارية التي تقوم بمهامها وإختصاصاتها في الإطار المحلي للمحافظة ، والتي أرتأينا أن نسميها بالرقابة الخارجية(المطلب الثاني) . وقبل ذلك فإن المجالس تمارس أيضاً الرقابة علي ذاتها ،وذلك عندما تقوم بمراقبة سير العمل داخل المجلس وخارجها بالنسبة الي لجانها وأعضائها ، وهي ما نسميها بالرقابة الداخلية(المطلب الأول) :

المطلب الأول

الرقابة الداخلية لمجالس المحافظات

تقوم مجالس المحافظات كجهات رقابية محلية ببسط رقابتها علي رئيس المجلس ونائبه عندما يتم توجيه تهم بحق أي منهما من قبل ثلث عدد أعضاء المجلس ، وتصل أثر هذه الرقابة الي حد إقالة رئيس المجلس أو نائبه بنصاب تصويتي خاص هو ثلثي عدد أعضائه .ولكن هذه الصلاحية التي تتمتع بها المجالس ليست مطلقة بل مقيدة بالأسباب التي أوردها المشرع حصراً بحيث لايمكن لأي مجلس أن تقوم بالتصويت علي طلب إعفاء رئيس المجلس أو نائبه ولو كان مقدماً من قبل الأغلبية الساحقة من أعضائه ما لم يكن مشفوعاً ومعززاً بأحد الأسباب الواردة في القانون . وتتمثل الأسباب تلك بما تأتي :

الفرع الأول

شروط العضوية

من المعلوم بأن رئيس المجلس ونائبه كانا عضوين في المجلس شأنهم شأن الأعضاء الآخرين ،وبالتالي لايفقدان صفة العضوية حتي بعد انتخابهم بتصويت الأغلبية المطلقة من أصوات أعضاء المجلس .إذن فإنهما يستوجب فيهما التحلي بالشروط الموضوعة لإكتساب العضوية في المجلس وأن يحتفظا بها طيلة مدة العضوية فيه وإن فقدا شرطاً من الشروط تلك سوف يحق وبموجب القانون أن يتم تقديم الطلب بإقالتهما أو اقالة أي منهما من قبل ثلث أعضاء المجلس . وتتمثل الشروط بما يأتي :

1- ان يكون عراقي الجنسية

2- أن يكون كامل الأهلية

3- أن يكون قد أتم الخامسة والعشرين عاماً من عمره .

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

5- أن يكون حاصلاً علي الشهادة الإعدادية أو ما يعادلها

6- أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلفة بالشرف

7- أن يكون من أبناء الوحدة الإدارية بموجب سجل الأحوال المدنية[٢١] .

8- أن لايكون من أفراد القوات المسلحة أو قوي الأمن الداخلي عند ترشحه

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

٢٠ - والرقابة تعني مجموعة من العمليات التي تستهدف توجيه الأداء نحو تحقيق ما رسم له من اهداف ومعايير وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بغرض تقويمه و تصحيحه . للمزيد ينظر: د.احمد صقر عاشور ، المرجع السابق،ص٣٧٨ ومابعدها .

٢١ - علماً انه في النص الأول للقانون رقم ٤ كان يشترط إضافةً الي ذلك شرط الإقامة فيه ، بصورة إضافةً الي الشرط الوارد أعلاه كانت هناك عبارة « .... أو مقيماً فيها لمدة عشر سنوات علي أن لاتكون إقامته لأغراض التغيير الديموغرافي» ولكن هذه العبارة تم حذفها وفقاً للتعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ وفقاً بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١١ .

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

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

الفرع الثاني

شروط ممارسة العمل

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

1- عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي.

2- التسبب في هدر المال العام.

3- الاهمال او التقصير المتعمد في اداء الواجب.

هذا وقد كفل القانون للرئيس أو النائب المقال أن يطعن ضد قرار الإقالة لدي المحكمة الإدارية المختصة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تأريخ تبلغه بالقرار وفق أحكام قانون مجلس الشوري لإقليم كوردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ [٢٢].

وما يلاحظ علي هذا التوجه التشريعي بأن الأصل في الطعن ضد القرارات الإدارية يكون أمام المحاكم الإدارية من دون أن تحتاج الي نص في القانون يفيد ذلك ، لابل إن النص يصبح ضرورياً في حال ما أريد تعين مرجع آخر غير المحاكم الإدارية للنظر في الطعون ضد قرار أو قرارات إدارية معينة [٢٣].الأمر الذي نراه اضافة غير موفقة للمشرع وعيب تشريعي لابد من معالجته .

كما يلاحظ أيضاً بأن المشرع وان كفل لرئيس المجلس أو نائبه الطعن ضد القرار الصادر بالإقالة إلا إنه قلص عناصر كفالة هذا الحق عندما ألغي مرحلة التظلم ضد القرار وقلص من مدة الطعن القضائي فيه ، فقانون مجلس الشوري يشترط قبل تقديم الطعن ضد قرار إداري التظلم منه لدي الجهة الإدارية المصدرة له أو لدي جهة أعلي منها، وعلي تلك الجهات البت في التظلم خلال مدة ١٥ يوماً من تقديمه اليها، وفي حال رفض تظلمه أو عدم البت فيه خلال تلك المدة جاز له الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية خلال مدة ٣٠ يوماً من تأريخ إنتهاء المدة ١٥ يوم المحددة للتظلم[٢٤].

علماً ان قانون المحافظات لم يشر الي التظلم من القرار لامن قريب ولا من بعيد ، بل أعطي له الحق بالطعن القضائي ضده لدي المحكمة الإدارية بصورة مباشرة خلال مدة ١٥ يوماً وهذا تقليص للمدة الواردة في قانون مجلس الشوري والتي تتمثل ب (٣٠) يوم ، الأمر الذي لانري مايبرره سوي التضييق من ممارسة حق التقاضي.

كما نري بأن المشرع قد أوقع نفسه في متاهة غير مبررة عندما وضع آلية محددة للطعن في قرار الإقالة أمام المحكمة الإدارية ،إلا انه أنهي الفقرة بما يفيد الإتكال علي أحكام قانون مجلس الشوري وذلك عندما أتي بنص «...وفق أحكام قانون مجلس الشوري لإقليم كوردستان رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ ».

فهذا تناقض واضح يستوجب من المشرع رفعه من خلال رفع الفقرة تلك تفادياً لأي إشكال قد تحصل عند التطبيق ، بيد إنه يمكن أن يرد علي مطلبنا هذا بأن الوضع بالنسبة لرئيس المجلس ونائبه مختلف عما هو عليه بالنسبة لسائر الموظفين والمواطنين حيث أنهما لايجدان مرجعاً إدارياً صريحاً للتظلم من القرار المتخذ ضدهم ، ولكن مع ذلك نري بأنه لامانع بأن يتم التظلم من قرار الإقالة أمام هيئة رئاسة المجلس وهذا ما أكده التطبيق الوحيد المتمثل بإقالة نائب رئيس مجلس محافظة السليمانية [٢٥].

٢٢- الفقرة ٢ من المادة ٦ من قانون المحافظات اقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .

٢٣ - فقد جاءت في المادة (١٣) من قانون مجلس شوري الإقليم رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ بأنه « تختص المحكمة الادارية بما يلي:أولًا: النظر في صحة الأوامر والقرارات الادارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الاقليم بعد نفاذ هذا القانون والتي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء علي طعن من ذي مصلحة محتملة وتكفي ان كان هناك ما يدعو الي التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن..».

٢٤ - المادة ١٧ (أولًا ، ثانياً) من قانون مجلس شوري الإقليم رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ .

٢٥ - حيث تم بتأريخ ٢٥ / ٨ /٢٠١٦ إصدار قرار المرقم ١٣ لسنة ٢٠١٦ إقالة (أ.ش.م) من منصبه كنائب رئيس مجلس المحافظة ، وقد تظلم النائب المقال من القرار لدي

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

والرقابة الداخلية للمجلس لاتنحصر فقط علي تصرفات رئيسه أو نائب الرئيس ، بل تقوم علي أعمال وتصرفات كل عضو في المجلس ،حيث إن المجلس يستطيع أن ينهي عضوية أي عضو فيه بالأغلبية المطلقة لأعضائه لنفس الأسباب التي يمكن أن يستند عليها في إقالة الرئيس أو نائبه ، ويحق للعضو المنهي عضويته الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة وفق أحكام قانون مجلس الشوري لإقليم كوردستان- العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ [٢٦].

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

المطلب الثاني

الرقابة الخارجية لمجالس المحافظات

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

الفرع الأول

الرقابة علي الهيئات التنفيذية المحلية

تمتلك مجالس المحافظات إضافةً الي ماتقدم صلاحية الرقابة علي أعمال ونشاطات جميع الهيئات التنفيذية المحلية [٢٧]، حيث انها تبسط رقابتها علي الأجهزة الإدارية المختلفة داخل حدود المحافظة من خلال المتابعة الميدانية التي تجريها اللجان المختلفة أو أعضائها لسير العمل داخل تلك المؤسسات سواءً أكانت مؤسسات أمنية أو مؤسسات خدمية ، وذلك بهدف ضمان حسن أداء أعمالها .

إلا إنه لاتعد صلاحيتها الرقابية مطلقة لتشمل كافة الأجهزة الإدارية ،بل إن هناك من الأجهزة التنفيذية ماتفتقر مجالس المحافظات إزائها للسلطة الرقابية ،وهي محددة بموجب القانون[٢٨] :

1- المحاكم

2- الوحدات العسكرية وحرس الإقليم (البيشمرطة)

3- الجامعات والكليات ومعاهد التعليم العالي والبحث العلمي

4- الدوائر ذات الإختصاص الإتحادي في المحافظة .

وهذه الإستثناءآت ورثها التشريع في الاقليم من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغاة [٢٩]،عدا الإستثناء الأخير الذي أضيف تطبيقاً لطبيعة النظام الفدرالي في العراق والذي أتي به قانون الإدارة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤ وبعد ذلك تبناه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ . إلا إنه يمكن أن يعاب علي الإستثناء الأخير بأنه لايمكن أن يأخذ علي إطلاقه لأن لايوجد هناك محاذير من أن تقوم المجالس المحلية بالرقابة علي فروع الوزارات والأجهزة التنفيذية الإتحادية الموجودة داخل حدود المحافظة ،وخاصةً تلك التي تمارس وظائف وتقدم خدمات تهم جموع القاطنين في المحافظة ،أو حتي تلك التي تمارس نشاطاً لاتخص سكان المحافظة الأصليين، مثل الهيئات التي تقوم بتقديم المعونات للنازحين .وذلك إحقاقاً للمشروعية في أعمالها وتنسيقاً مع الخطط والبرامج الموضوعة من قبل مجلس المحافظة .

رئاسة مجلس المحافظة بتأريخ ٣١ / ٨ / ٢٠١٦ وتم رفض تظلمه بتأريخ ٨ / ٩ / ٢٠١٦ ..ينظر وقائع القضية في سياق الحكم الصادر من الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم العدد ٢ /٢٠١٧ بتأريخ ٢٠١٧/٢/٨ .

٢٦- المادة (٣٣) فقرتي (ثانياً وثالثاً) من القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .

٢٧ - المادة (٦) فقرة (حادي عشر) من القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .

٢٨ - نفس المادة ونفس الفقرة .

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

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

كما إن استثناء أعمال المحاكم وقوات البيشمركة الموجودة داخل حدود المحافظة من رقابة مجلسها يوجد مايبرره ،علي إعتبار ان المحاكم تتبع سلطة أخري ويأتي الإستثناء كتطبيق من تطبيقات فصل السلطات وكذلك لحماية استقلالية القضاء وحيدته .وأيضاً فإن قوات البيشمركة تتبع السلطات المركزية العليا في الإقليم وتجسد السيادة الداخلية للإقليم وتخضع لأنظمة وأوامر صارمة وعامة مما تنأي عن التجزئة والتأثيرات المحلية .

ولكن استثناء الجامعات والكليات و معاهد التعليم العالي والبحث العلمي من رقابة مجالس المحافظات أمر يستحق المناقشة ،فالتعليم العالي نراه مرفقاً من المرافق الحيوية والمهمة والتي تخدم تطور وتنمية المحافظة أو الوحدات الإدارية الأخري التي توجد فيها جامعات أو معاهد ، وأيضاً فإن مجالس المحافظات بإعتبارها مؤسسة منتخبة تزاول أعمالها لأجل النهوض بواقع المحافظة نحو التطور والتنمية والازدهار بدون أدني شك تكبيل يد المجلس بهذا القيد يخلق نوعاً من الإنعزال بين المؤسستين . لذا نري من الضروري أن يتم معالجة هذا الموضوع من خلال حذف الجامعات والكليات والمعاهد كاستثناء علي الولاية الرقابية لمجالس المحافظات وخاصةً الأقسام غير التدريسية منها مثلما فعل قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغاة.

كما نري من الضروري أن تشمل رقابة مجالس المحافظات ليس فقط الجامعات والكليات والمعاهد الحكومية ،بل الجامعات والمعاهد الأهلية الموجودة داخل حدود المحافظة علماً إن هناك قانون ينظم أمور الجامعات والمعاهد الأهلية في الإقليم وهو قانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٣ قانون الجامعات الخاصة في إقليم كوردستان_العراق .

إذن يتبين لنا بأن مجالس المحافظات تمارس الرقابة علي أعمال ونشاطات مختلف الهيئات والدوائر التنفيذية داخل الحدود الإدارية للمحافظة عدا تلك التي تكون مستثنية وفقاً للقانون. ولها في سبيل قيامها بمهامها الرقابي أن تشكل لجان دائمية و مؤقتة من بين اعضائه لمراقبة اجهزة او انشطة الهيئات التنفيذية علي مستوي المحافظة و لها الاستعانة بالخبراء و المستشارين لأجل تسهيل وتقوية العمل الرقابي الذي تقوم به [٣٠].

الفرع الثاني

الرقابة علي ذوي المناصب العليا في المحافظة

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

أولاً : المحافظ :

المحافظ مثلما عرفه القانون هو المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة و مسؤول امام المجلس و هو بدرجة خاصة (وكيل وزارة) فيما يخص الحقوق و الخدمة الوظيفية و يرتبط المحافظ اداريا بوزارة الداخلية[٣١]. وهو الذي يتولي تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة.

ويكون لكل محافظ نائبان حاصلان علي شهادة جامعية و من ذوي الخبرة و الاختصاص و يكونان بدرجة مدير عام و يصدر أمر تعيينهما من قبل مجلس الوزراء من بين ثلاث مرشحين ينتخبهم مجلس المحافظة من أصل خمسة مرشحين يقدمهم المحافظ للمجلس لإشغال منصب نائبيه[٣٢]. ويتم إنتخاب المحافظ من بين أعضاء المجلس بنصاب تصويتي متمثل بأغلبية مطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ إنعقاد أول جلسة له ،وفي حال عدم حصول أي من المرشحين علي الأغلبية تلك عندئذ يتم اللجوء الي دور انتخابي ثاني بين المرشحين الحاصلين علي أكثرية الأصوات في الدور الأول ويعد فائزاً من يحصل علي أكثرية أصوات أعضاء المجلس في الدور الثاني[٣٣]. إذن المحافظ لايمكن أن يكون إلا من بين أعضاء المجلس قانوناً، أي إن القانون منع عن الآخرين خارج المجلس تبوء منصب

المحافظ أية كانت خبرتهم وتحصيلهم الدراسي ومكانتهم السياسية والحزبية وهذا يمكن أن يكون محل إنتقاد لأنه ليس بشرط أن يكون ذوي الخبرة والتحصيل الدراسي العالي موجوداً داخل المجلس ،بل يمكن وفي كثير الحالات أن تكون هناك أناس أكفاء ومشهود لهم بالمهنية والخبرة ليسوا أعضاءً في المجلس ويمكن أن تستفيد المحافظة أكثر بكثير إذا ما أفسح المجال أمام هؤلاء لنيل هذا المنصب الإداري المحلي.

٣٠- المادة (٦) فقرة رابع عشر من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .وبالفعل فقد قامت مجالس المحافظات الثلاث وفي إطار نظامها الداخلي بتشكيل وتحديد إختصاصات(١٧ لجنة في السليمانية ، ١٤لجنة في دهوك، ١٥ لجنة في اربيل) لجان دائمية علي حسب المرافق الحكومية داخل المحافظة ، وتمارس أية لجنة مهامها الرقابية إزاء أعمال ونشاطات الأجهزة الإدارية المعينة لها. بالإضافة الي صلاحية المجلس في تشكيل لجان مؤقتة لأجل المراقبة والتقصي عندما يري ذلك ضرورياً . ينظر: صالح توفيق حمةرشيد ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في اقليم كوردستان – العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الي مجلس كلية القانون والسياسة ، غير منشور، ٢٠١٧ .

٣١ - المادة ١٨ / اولاً من القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .ويشترط في المحافظ إضافةً الي شروط إكتساب عضوية المجلس أن يكون حاصلاً علي شهادة جامعية أولية كحد أدني . المادة ٧ / ثانياً من القانون نفسه .

٣٢- المادة ٦ / ثاني عشر ، والمادة ١٨/ رابعاً من القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .ويخضع نائبي المحافظ لرقابة المجلس بنفس ما يخضع اليها المحافظ مع فارق يتعلق بجواز أن يكونا نائبي المحافظ من غير الأعضاء في المجلس ، لذلك لانفرد لنائبي المحافظ فقرة مستقلة من الدراسة ،بل نكتفي بما نتناوله في شأن المحافظ .

٣٣- المادة ٦ /ثالثاً (١،٢) من نفس القانون .

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

هذا ويمارس مجلس المحافظة رقابته علي أداء المحافظ من خلال استجوابه بناءاً علي طلب مقدم من قبل ثلث أعضائه ، وعند عدم قناعة أعضاء المجلس بأغلبية بسيطة بأجوبته ،عندئذ يتم عرض طلب الإقالة للتصويت في جلسة ثانية ويعد المحافظ مقالاً بعد موافقة المجلس بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويجب أن يكون طلب الإقالة مشفوعاً بأحد الأسباب التي تم ذكرها في إطار الرقابة علي رئيس المجلس ونائبه .

ولنا علي هذا النص ملاحظة وهي إن استجواب المحافظ يتم بطلب من ثلث أعضاء المجلس ويسمي بطلب الإستجواب ومن ذلك فإن القانون قد خلط بين طلب الإستجواب وطلب الإقالة بصورة تبدأ المادة القانونية بتقرير الحق لثلث أعضاء المجلس بتقديم طلب لإستجواب المحافظ وعند عدم القناعة بردود المحافظ عندئذ يعرض طلب الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر المحافظ أو أحد نائبيه مقالاً ..فالقانون لم يبين لنا من أين أتي طلب الإقالة هل تحول طلب الإستجواب الي طلب الإقالة عند عدم قناعة المستجوبين بأجوبة المحافظ أو أحد نائبيه ، أم إن هناك طلب بالإقالة مستقلة عن طلب الإستجواب وقدم في الجلسة الثانية ؟ الأمر الذي يستلزم علي المشرع تفسير هذا النص لرفع الغموض عنه . أضف الي ذلك ان القانون لم يتضمن اجراءً تمهيدياً للإستجواب الذي يحمل في طياته التحقيق والمسائلة، كأن يسبقه السؤال من المحافظ حول موضوع المستجوب عنه، وفي حال عدم الإقتناع من جوابه عندئذ يتم الإنتقال الي الاستجواب الأمر الذي نراه نقصاً في القانون من الضروري تداركه، ولاسيما ان السؤال بحد ذاته يعد وسيلة من الوسائل الرقابية الفعالة.

هذا وقد أتي القانون بنفس المحذور الذي أشرنا اليه سلفاً وهو تقليص حقه بالطعن القضائي ضد قرار إقالة المحافظ أو أحد نائبيه بخمسة عشرة يوم من تأريخ التبلغ بالقرار [٣٤]، وهذا ما كان محلًا للنقد وقد أشرنا اليه في معرض الحديث عن اقالة رئيس المجلس أو نائبه .

أما في حال إذا فقد المحافظ شرطاً من شروط العضوية عندئذ يمكن للمجلس إقالته بقرار صادر عنه ، ويحق للمحافظ أن يطعن في ذلك القرار أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال خمسة عشرة يوم من تأريخ تبلغه به [٣٥].

ويأتي هذا النص تطبيقاً لإشتراط أن يكون المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة ، بيد إننا يمكن أن نسجل عليه ملاحظتين ، الأولي : ان النص جاء خالياً من ذكر الجهة التي يحق لها تقديم الطلب بإقالة المحافظ هل هي رئاسة المجلس أم عدد محدد من أعضائه ؟ وهل إن القرار بإقالة المحافظ يحتاج الي تصويت بأغلبية مطلقة أم أغلبية خاصة ؟.والثانية : هي إن المحافظ عندما يكسب إعتماد المجلس ويعين في منصبه لايعد عضواً فيه ويفقد عضويته ويملأ مقعده ،وحتي عندما يقيل أو يستقيل لايحصل علي مقعده المحلي مرةً ثانية، فهذا الوضع لانري فيه ضرورة لهذا النص إلا تبريراً لحصر منصب المحافظ في أعضاء مجلس المحافظة فحسب.

ومايجدر الإشارة اليه هو إنه في التنظيم الإداري للإقليم هناك وحدات إدارية إستحدثت وفق قرارات وأوامر إدارية وعهدت اليها صلاحيات واختصاصات المحافظة ويترأسها مشرف بدرجة محافظ ،هذا في حين ان قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ لايشير ولايتضمن هذا النوع من الوحدات الإدارية [٣٦] . ومنها ما كان استحداثها بقرار صادر من رئاسة مجلس الوزراء كإدارة (طرميان) [٣٧]،ومنها ما أنشأت بمرسوم إقليمي كإدارات (هةلَةبجة ، راثةرين ، سوَران ، زاخوَ)[٣٨]، إلا إنه من الناحية الفعلية هناك إدارتين موجودتين حالياً هما (طرميان و راثةرين)الواقعتين ضمن محافظة السليمانية .

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

ومع ذلك فالسؤال المهم هنا هل يعامل مشرف الإدارتين معاملة المحافظ الوارد في قانون المحافظات في الإقليم ؟ وهل يمكن لمجلس محافظة السليمانية أن يتسجوب مشرف الإدارة كما له الحق في استجواب المحافظ ؟ وما هي الأسباب التي يمكن أن يستند اليها المجلس في إستجوابه، هل هي الأسباب الواردة في المادة ٦ من القانون ؟ أم في حال افتقاده لشرط من شروط العضوية

التي لم يكتسبها في الأصل؟

تلك التساؤلات الجدية التي يستلزم علي المشرع الإجابة عنها من خلال وضع تنظيم قانوني موحد ليشمل كل الوحدات الإدارية مع مراعاة المصالح المحلية التي تكون عنصراً أساسياً من عناصر تشكيل الأشخاص اللامركزية الإقليمية في إطار القانون وليس في خارجه هذا برغم ان المعالجة المسكنة التي قام بها مجلس محافظة السليمانية في سياق نظامه الداخلي والذي أخضع الإدارات تلك والوحدات الادارية التي تتم استحداثها الي نصوصه الي ان يتم فيها الانتخابات لتشكيل مجلس مستقل لها، أو أن يقوم البرلمان بإصدار قانون أو قرار بحقها[٣٩]، فإن هذا النص لايمكن أن يصل في قوتها الي نصوص القانون، وكذا لم يترجم المجلس هذا النص في اطار النصوص التفصيلية في نظامه الداخلي، وبالتالي بقت تلك الإدارات تزاول عملها بمعزل عن مجلس المحافظة بصورة واضحة..

٣٤- المادة ٦ / رابعاً / ١، ٢ من قانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .
٣٥ - المادة ٧ من القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .
٣٦ - فقد عرف القانون الوحدة الإدارية (المحافظة ، القضاء، الناحية) ورئيس الوحدة الإدارية (المحافظ ، القائمقام ، مدير الناحية) المادة ١ / سابعاً وثامناً من القانون المذكور .
٣٧- حيث تم إصدار محضر بقرار من قبل رئاسة مجلس الوزراء الإقليم بعدد ٢٤٩ وبتأريخ ٤ /٢/ ٢٠٠٨ .والذي تضمن في فقرة ١ منه بأنه « يعامل ادارة **طرميان** وفي الحدود المحددة له معاملة المحافظات الأخري للإقليم من الناحية القانونية والإدارية ومركزها هو قضاء كلار» والفقرة ٢ جاءت بالنص « مشرف إدارة **طرميان** له جميع الإختصاصات القانونية والإدارية والمالية الكاملة كأية محافظة أخري في الإقليم (نري من حيث الصياغة كان من الأوفق أن يكتب كأي محافظ آخر في الإقليم) وله حق توجيه المكاتبات لجميع وزرات وهيئات الإقليم ،ويرتبط مباشرةً بوزارة الداخلية في الإقليم «.
٣٨ - وقد تم إستحداث الإدارات الأربع المشار إليها وفق مرسوم إقليمي صادر عن رئاسة الإقليم بعدد ٥٧ بتأريخ ٥ / ٣ / ٢٠١٢.
٣٩ - ينظر : المادة (٦ / ٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة السليمانية لسنة ٢٠١٤ .

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

ثانياً : المدراء العامون :

يعين المدراء العامين في المحافظة عن طريق المحافظ ومجلس المحافظة والوزارات المعنية ومجلس الوزراء ، حيث إن المحافظ يقوم بتقديم خمسة مرشحين الي مجلس المحافظة والذي يقوم بدوره بالمصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه علي ترشيح ثلاثة من المرشحين ويرسل الي الوزارة المعنية ومنها الي مجلس الوزراء ليصدر الأخير أمراً بتعيين أحدهم [٤٠].

ويمارس المجلس رقابته علي أعمال المدراء العامون في المحافظة علي إعتبار إن أي منهم يشرف علي عمل مرفق من المرافق التنفيذية في المحافظة ،وبمقدوره قانوناً أن يستدعي أي منهم لمناقشته فيما يتعلق بموضوع محدد أو مواضيع محددة مرتبطة بالمرفق الذي يشرف عليه . الي حد يحق ل(١٥) عضو في المجلس أو للمحافظ تقديم طلب بإقالة مدير عام من منصبه ،ويقترح المجلس الإعفاء بتصويت الأغلبية المطلقة من عدد أعضائه ويرفعه عن طريق الوزارة المعنية الي مجلس الوزراء [٤١].

وما يمكن أن يلاحظ علي هذا النص هو إنه جعل من مجلس الوزراء مخيراً بين أن يصادق علي إقتراح الإعفاء ويصدر أمراً بذلك ، أو أن لايأخذ بإقتراح المجلس ويبقي المدير العام المقترح إعفائه في منصبه ،الأمر الذي نراه نقصاً في التشريع ومنافياً لتثبيت اللامركزية في الإقليم .ونري في ذلك أن يتم تعديل المادة تلك بإعتماد أن يكون إقتراح المجلس بإعفاء المدراء العامين ملزماً للوزارة المعنية و لمجلس الوزراء ، ولكن بشرط أن يضمن للمعفي من منصبه ضمانات تكفل حقوقه القانونية والإعتبارية ،من خلال تحديد الأسباب القانونية التي يمكن أن تستند اليها جهتي الإقتراح لتقديم الطلب في ذلك الشأن وتقطع سبيل الأسباب الحزبية والشخصية الضيقة.وقد أحسن المشرع الفعل عندما لم يضيف فقرة يحدد فيها طريقة الطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية وتحديد مدة قصيرة أمام المتضرر من القرار بين الطعن في القرار أو سقوط حقه ،لأن وفقاً لقانون مجلس شوري الإقليم يحق للمعفي من منصبه أن يتظلم من قرار الإعفاء لدي مصدره وهو يكون مجلس الوزراء ، وعلي المجلس البت في التظلم خلال مدة ١٥ يوم وفي حال رفض التظلم أو عدم الرد عليه يجيز له مباشرة الطعن القضائي فيه خلال مدة ٣٠ يوم من تأريخ رفض التظلم أو انتهاء مدة ١٥ يوم . وقد يثار تساؤلين مهمين ،الأول : هل رقابة المجلس علي المدراء العامين في المحافظة مرتبط بأولئك الذين عينوا في المنصب وفق الآلية سالفة الذكر، أم غير مرتبط بذلك ويمكن للمجلس أن يبسط رقابته حتي علي الذين لم يتم تعينهم وفقاً لتلك الآلية علماً إن هناك مدراء عامين ظلوا في مناصبهم ويمارسون أعمالهم وهم معينون مركزياً ؟ والثاني : ماذا بشأن المدراء العامين في إدارتي (طةرميان و رِاثةرِين) هل يعاملون نفس معاملة نظرائهم في مركز المحافظة ؟، وكيف يبسط المجلس رقابته علي هؤلاء؟ وكيف يعينون في مناصبهم هل عن طريق المجلس أم بصورة مركزية من قبل مجلس الوزراء ؟

ما يتعلق بالسؤال الأول فإننا نري إنه لامانع من أن يستمر المدير العام المعين قبل نفاذ وتطبيق قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ في عمله لأنه إكتسب هذا المنصب وفق الآليات المعتمدة قانوناً، ولايحتاج أن يكتسب رأي المجلس ، كما إنه سبق وإن صدر قرار من قبل مجلس الوزراء بتعينه وإكتسب حقاً بموجبه ولايمكن أن يصدر قرارين لنفس الشخص ويعين في نفس المنصب. أما إذا ما أريد تغيير أي منصب مدير عام في المحافظة بعد نفاذ القانون المذكور يستلزم مراعاة الآليات المحددة فيه لنيل تلك المنصب مثلما سبقنا بالإشارة اليها[٤٢].

ومع ذلك لايوجد أي محظور في أن يمارس المجلس رقابته علي أعمال هؤلاء المدراء العامين من خلال استدعائهم للمناقشة والإستجواب فيما يتعلق بالأمور المتعلقة بكيفية سير نشاط المرفق الذي يرأسونه في المحافظة ، وفي حال ثبوت مخالفته وسوء استخدامه لمنصبه الوظيفي أو التقصير المتعمد في أداء واجباته عندئذ يمكن للمجلس أو النصاب المطلوب من الأعضاء تقديم طلب بإعفائه من المنصب الذي يشغله.

تطبيقاً لذلك فقد احتوي القانون علي صلاحية مجلس المحافظة في الإقتراح بإعفاء المدراء العامين في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً علي طلب مقدم من قبل المحافظ ، أو طلب مقدم من خمسة عشرة عضواً من بين أعضاء المجلس ورفعه الي مجلس الوزراء عن طريق الوزارات المعنية ولمجلس الوزراء الحق في إعفائه علي غرار حقه في تعينه في المنصب وفقاً للآليات المرسومة قانوناً[٤٣]. أما مايتعلق بالتساؤل الثاني فإنه وفق إفتاء لمجلس شوري الدولة لايوجد مانع قانوني من إستحداث المديرية العامة للرعاية والتنمية الإجتماعية في إدارة طرميان مستنداً الي قرار مجلس الوزراء المتعلق بإستحداث إدارة طرميان وإعتبارها كأي محافظة أخري في الإقليم من حيث التشكيلات الإدارية[٤٤].

فبرغم ما ذهبنا اليه سالفاً بأن الإدارات المستقلة في الإقليم تفتقر الي سند قانوني ويستوجب علي المشرع معالجة هذا الخلل الإداري البيِّن وبطبيعة الحال هذا القول يسري علي أي تشكيل إداري بمستوي المحافظة في الإدارات تلك ، فإننا لانري ما يمنع قانوناً في أن تمارس

٤٠- المادة ٢/١٢/٦ من القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .
٤١ - المادة ٣/١٢/٦ من القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .
٤٢ - ومع ذلك نري إن هناك خرق واضح لتلك الآليات عندما تم تغيير مجموعة من المدراء العامين في المحافظات وفق حصص إنتخابية حزبية بصورة تم إقتراح مرشح واحد من قبل المحافظ بدلاً من خمسة ، وصادق المجلس علي نفس المرشح بدلاً من المصادقة علي ترشيح ثلاثة منهم ، وتم إصدار أمر التعين لذات الشخص من قبل مجلس الوزراء في الإقليم .ينظر علي سبيل المثال قرار مجلس محافظة السليمانية رقم ٥ لسنة ٢٠١٥ بتأريخ ٢٠١٥/٣/٣٠ والمتضمن المصادقة علي ترشيح ٢٢ شخص ل ٢٢ منصب إداري في المحافظة ، وقرار رقم ٦ لسنة ٢٠١٥ بتأريخ ٢٠١٥/٣/٣٠ والمتضمن المصادقة علي ١٠ مرشحين لملىء ١٠ مناصب إدارية عليا في المحافظة .ينظر : المنشور الرسمي الأول لمجلس محافظة السليمانية ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ الي ١٠٢ .
٤٣ - ينظر : المادة السادسة الفقرة (ثاني عشر/٣) من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.
٤٤ - ينظر :الفتوي الصادر من الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم رقم ٣٠ بتأريخ ٢٠١٢/٨/٧ المنشور في منشور المبادىء القانونية في قرارات وفتاوي مجلس شوري إقليم كوردستان-العراق لعام ٢٠١٢ ، المرجع السابق ، ص ٧٨-٧٩.

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

مجالس المحافظات رقابتها علي أعمال ونشاطات المدراء العامين في الإدارات المستقلة بنفس الآلية والإجراءآت التي يمكن لها أن تبسط رقابتها علي المدراء العامين في مركز المحافظات لاسيما ان القانون لم يحدد صراحةً نطاق مفردة « المدراء العامون» هل يشمل فقط الذين يتواجدون في مركز في المحافظة أم يشمل كل من صدق عليه عنوان وظيفي مدير عام في اطار الحدود الإدارية للمحافظة.

ثالثاً : القائمقامون ومدراء النواحي :

القانون عندما حدد رؤساء الوحدات الإدارية حصره في المحافظ ، القائمقام ، و مدير الناحية. فقد تطرقنا الي المحافظ فيما سبق من الدراسة، لذا نتناول كلٍ من القائمقام ومدير الناحية من حيث جواز أن يقيم مجلس المحافظة رقابته علي أعمالهما وأشخاصهما من عدمه ؟ وخاصةً إذا ما علمنا إن المنصبين تملئان من قبل مجلسي القضاء والناحية وليس من قبل مجلس المحافظة [٤٥].وكذلك يتم إقالة القائمقام من قبل مجلس القضاء ،ومدير الناحية من قبل مجلس الناحية بأغلبية خاصة تتمثل بثلثي الأصوات مستنداً الي نفس الأسباب الواردة في القانون والتي أشرنا اليها عند الحديث عن إقالة رئيس مجلس المحافظة أو نائبه[٤٦].

ومع هذا فالقانون قد أفرد نصاً يجيز لمجلس المحافظة المعنية أن تقوم بإقالة عضو المجالس المحلية (مجلس القضاء ومجلس الناحية) ورؤساء الوحدات الإدارية (القائمقام ومدير الناحية) بأغلبية ثلثي عدد أعضائه مستنداً علي الأسباب الواردة في القانون [٤٧].

وفي نظرنا إن إيراد هذا النص الذي يبيح لمجلس المحافظة أن يقيل رؤساء الوحدات الإدارية داخل حدوده الإداري هو لأجل ضمان المصلحة العامة لعموم المحافظة إذا ما أسيء لها رئيس من رؤساء الوحدات الإدارية وإمتنع المجلس المحلي المعني لأسباب سياسية أو حزبية أو إجتماعية من القيام بإقالته ،مما قد يحدث نوعاً من التضارب والتضاد بين المجلسين وذلك يؤدي الي عرقلة العمل والتنسيق بينهما.

ومع ذلك فإن المشرع لم يخصص فقرة إضافية للمادة يقر فيها حق المقال من رؤساء الوحدات الإدارية المحلية اللجوء الي المحكمة الإدارية للطعن في قرار الإقالة مثلما فعل في المواد السابقة ،الأمر الذي قد يتبادر الي الأذهان بأنه لايمكن لهذا أن يطعن قضائياً في قرار الإقالة ؟

إلا إننا نري بأن المقال من رؤساء الوحدات الإدارية المحلية من منصبه يحق له اللجوء الي المحكمة الإدارية للطعن في قرار الإقالة بعد التظلم منه لدي مجلس المحافظة وفق أحكام قانون مجلس شوري الدولة المشار اليها فيما سبق من الدراسة . ومع ذلك فإن مجالس الأقضية والنواحي في الإقليم مثلما نظمها القانون لم تر النور ولم يتم انتخابهما في الإقليم برغم من انتخاب مجالس المحافظات، وبالتالي عالج برلمان كوردستان هذا الأمر من خلال مصادقته علي قرار تحت رقم ٤ لسنة ٢٠١٥ والذي اعطي كل صلاحيات المجالس المحلية الي مجلس المحافظة المعنية ومن ضمنها تعيين واستجواب واقالة كل من (القائمقام ، ومدير الناحية) [٤٨]. وبذلك تملك مجالس المحافظات في الإقليم وبصفة أصلية ولكن مؤقتة[٤٩] اختصاص رقابي ازاء الأعمال التي يقوم بها كل من القائمقام ومدير الناحية.

رابعاً : مدراء الدوائر الفرعية :

توجد في المحافظات دوائر ومديريات لاترقي مرتبتها الي مديريات عامة ترأسها اشخاص يكونون بمرتبة ادني من مرتبة المدير العام ،سواءَ أكانوا بمرتبة معاون مدير عام أو رؤساء تنفيذين ويرتبطون هؤلاء اداريا بوزاراتهم التي تكون بطبيعة الحال متواجدة في العاصمة. وكذا يوجد مدراء الدوائر الفرعية في الوحدات الإدارية الأخري كالأقضية والنواحي.

السؤال المطروح هنا هو هل يملك مجلس المحافظة في أن يبسط رقابته علي هؤلاء المسؤولين الإداريين؟، وكذا هل يستطيع مسائلتهم وإعفائهم من منصابهم في حال ما ثبت له مخالفتهم الصريح للقانون وسوء ادارتهم للمرافق التي يتولون ادارتها؟

اسئلة لم يسعفنا النصوص الصريحة لقانون المحافظات للإجابة عنها، فقد جاء القانون خالياً من الإشارة الي هذا الأمر، ولكن مع ذلك يمكن أن نستنبط من مفهوم بعض مواده وخاصةً تلك المتعلقة بصلاحية المجلس في احكام رقابته علي الأجهزة الإدارية المتواجدة داخل حدوده الإداري إمكانية المجلس بإقتراح إقالة أي مسؤول اداري محلي ثبت مخالفته وتقصيره في المهام الموكولة اليه، الأمر الذي يمكن للمجلس أن يمارس هذا النوع من الرقابة علي الأعمال والأشخاص علي حدٍ سواء ، وبالتالي متي ماتبيَّن له سوء ادارة من قبل مسؤول اداري دون مستوي المدير العام من خلال رقابته علي أعماله أن يقوم بتوصية الوزراة أو الجهة غير المرتبطة بالوزارة والذي يرتبط بها المسؤول الإداري في أن يتخذ اجراءآت إدارية بحقه ومن ضمنها إعفائه من

٤٥ - حيث جاء في القانون رقم ٣ فيما يتعلق بكيفية إنتخاب كل من القائمقام ومدير الناحية في إطار بحث إختصاصات كل من مجلس القضاء بالنسبة للقائمقام ومجلس الناحية بالنسبة لمدير الناحية : المادة ٩ / ثالثاً: انتخاب القائمقام من بين اعضاء مجلس القضاء و بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه واذا لم يحصل اي من المرشحين علي الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين علي اعلي الأصوات و يعد فائزاً من يحصل علي اكثرية الأصوات. والمادة ١٢ / ثالثاً: انتخاب مدير الناحية من بين اعضاء مجلس الناحية و بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه و اذا لم يحصل اي من المرشحين علي الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين علي اعلي الأصوات، و يعد فائزاً من يحصل علي اكثرية الأصوات.

٤٦ - ينظر:المادة ٩/ رابعاً والمادة ١٢ / رابعاً من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .

٤٧ - حيث جاءت المادة ٣٢ من القانون رقم ٣ بالنص « يجوز اقالة عضو المجالس المحلية و رؤساء الوحدات الأدارية (القائمقام و مدير الناحية) من قبل مجلس المحافظة المعنية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه للأسباب الواردة في الفقرة (ثانياً) من المادة السادسة من هذا القانون».

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

٤٩- وذلك بسبب ان القرار ٤ لسنة ٢٠١٥ تضمن الفقرة (رابعاً) والتي جاءت فيها (ينفذ هذا القرار الي حين انتخاب الدورة اللاحقة لمجالس المحافظات والأقضية والنواحي بموجب قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في الأقليم رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

منصبه جراء التهم والقصور الموجه له.وبالفعل فقد مارس مجالس المحافظات في الإقليم رقابتها علي مسؤولين اداريين دون مرتبة مدير عام من خلال استجوابهم واحاطتهم بكل المخالفات والقصور الموجه اليهم، ونتيجة لعدم قناعة المجلس بإجاباتهم ودفاعاتهم تم اقتراح من خلال تصويت أغلبية الأعضاء موجه الي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بإعفائهم من مناصبهم[٥٠].

وهذا برأينا يتفق مع الدور الرقابي لمجلس المحافظة، ويعزز دوره في الإشراف علي عمل الأجهزة الإدارية المتواجدة في حدوده الإداري المرسوم له. كما يقلل من التقاطع الذي قد يحصل بين مجلس المحافظة والوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة. ولاسيما ان الإعفاء من المنصب تختلف عن اتخاذ العقوبات الإنضباطية بحق الموظفين، لأن الإعفاء من المنصب ليس بالضرورة أن يستند الي توصية من لجنة تحقيقية مشكلة من قبل الرئيس الإداري،

الأمر الذي قد يقلل من احتمال حدوث تقاطع بين مجالس المحافظات والوزارات ولاتنافي ماتتمتع به السلطة الإدارية المركزية من حق الرقابة علي المجالس والهيئات المحلية[٥١]. ومع ذلك ندعو المشرع الكوردستاني أن يحذو حذوة المشرع العراقي عندما عرف الأخير أصحاب المناصب العليا في سياق تعريفه لمفردات قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وقصد بها كل من (المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة) .

ويجدر الإشارة هنا الي انه برغم ان هناك من ذهب الي ان مجالس المحافظات في الاقليم تتمتع بجميع الوسائل (السؤال ، الإستجواب، طرح موضوع عام للمناقشة ، سحب الثقة ، الإقالة ..الخ) الرقابية ازاء احكام وممارسة رقابتها علي الأجهزة الإدارية داخل المحافظة [٥٢]. إلا اننا نري غير ذلك فالقانون أورد مجموعة محدودة من الوسائل مثل (اللجان الدائمة، اللجان المؤقتة، الإستجواب، الإقالة، الاقتراح بالإقالة،..) كي تقوم مجالس المحافظات بواسطتها إحكام رقابتها علي الجهات الإدارية المحلية وأشخاصها، الأمر الذي نراه قصوراً تشريعياً من الضروري أن يعالجه المشرع الكوردستاني من خلال اتاحة الفرصة أمام تلك المجالس كي تضطلع بمهامها الرقابي بصورة ناجعة .

الخاتمة

بعد أن تناولنا بالدراسة الموضوع وفقاً للهيكلية المرسومة للبحث، بقي لنا أن نشير الي ابرز ماتوصلنا فيه من استنتاجات ، وبعد ذلك نعرض ماتراها ضرورياً من مقترحات وتوصيات تخدم العمل الرقابي لمجالس المحافظات في الإقليم :

أولاً : الإستنتاجات :

1- ان منحي المشرع الكوردستاني هو بإتجاه الأسلوب الفرنسي فيما يتعلق بتحديد طريقة توزيع المهام الإداري بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، حيث لم يحدد قانون المحافظات المصالح التي تستطيع بموجبه المجالس المحلية في تلبيتها للجمهور حصراً، بل جاء بصورة عامة ليتيح المجال أمامها بأن تعمل لتحقيق جميع المصالح علي المستوي المحلي عدا بعض المجالات المعدودة التي منعت عنها واعتبرت مصالح ذات بعدٍ وطني.

2- اعتمد المشرع الكوردستاني طريقة الإنتخاب كوسيلة لضمان استقلالية مجالس المحافظات في ادائها للمهام والإختصاصات الموكولة اليها علي المستوي الإقليمي.

3- جرت أول انتخابات محلية لإنتخاب أعضاء مجالس المحافظات في الإقليم وفقاً للأمر الإداري لسلطة الإئتلاف رقم ١٧ ، وقامت السلطات في الإقليم بهذا الإنتخاب دون وجود سند قانوني واضح بإجراء الإنتخابات علي اعتبار ان محافظات الإقليم الثلاث كانت مستثناة من الأمر سالف الذكر. ومع ذلك فقد تم الرجوع عن هذه الخطوة نتيجةً لصراع سياسي وقانوني وتم الإعتماد مجدداً علي قانون المحافظات رقم ٩٥١ لسنة ٩٦٩١.

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

٥٠- ينظر : قرار رقم ١٨ بتأريخ ٣٠/ ٦ / ٢٠١٥ لمجلس محافظة السليمانية والمتضمن اقتراح لوزارة البلدية باعفاء رئيس بلدية .. من منصبه. منشور القرار في المنشور الرسمي للمحافظة ، المرجع السابق ، ص١١٤ . وقرار مجلس محافظة اربيل رقم ٥٢١ بتأريخ ٢٦ / ٧ / ٢٠١٧ والمتضمن اقتراح سحب الثقة من مدير بلدية (د) ، واقالة مدير شرطة (د) من منصبهما واحالة الطلب الي وزارتي (البلدية والداخلية « علماً ان اسم وزارة الداخلية لم ترد في الأمر وهذا نقص في الأمر من الضروري تداركه»).

٥١- حيث ان تمتع مجالس المحافظات بإختصاصات رقابية وادارية ومالية في حدودها الإدارية لاتعني انعدام رقابة السلطة الإدارية المركزية علي أعمالها. بل ان هناك أوجه ومجالات تمارس في سياقها السلطة الإدارية المركزية رقابتها علي المجالس تلك في اطار مايسمي ب» الوصاية الإدارية « والتي تعد ضلعاً من اضلاع اللامركزية الإدارية وبدونها تخرج عن اطار اللامركزية الإدارية وتدخل في سياق اللامركزية السياسية . وقد تحدثنا عن الوصاية الإدارية فيما تقدم من الدراسة.

٥٢ - ينظر: صالح توفيق حمه رشيد ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في اقليم كوردستان – العراق ، المرجع السابق، ص١٢٢.

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

5- مارست مجالس المحافظات في الإقليم رقابتها علي مسؤولين اداريين دون مرتبة مدير عام من خلال استجوابهم واحاطتهم بكل المخالفات والقصور الموجه اليهم دون وجود سند قانوني واضح في مواد القانون، وقد عاملتهم نفس ماهو موضوع في القانون فيما يتعلق باقتراح اعفاء المدراء العاميين من مناصبهم.

6- لانري مانعاً في أن يستمر المدير العام المعين قبل نفاذ وتطبيق قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ في عمله لأنه إكتسب هذا المنصب وفق الآليات المعتمدة قانوناً، ولايحتاج أن يكتسب رأي المجلس ، كما إنه سبق وإن صدر قرار من قبل مجلس الوزراء بتعينه وإكتسب حقاً بموجبه ولايمكن أن يصدر قرارين لنفس الشخص ويعين في نفس المنصب.

7- المناقشة ، فالتعليم العالي نراه مرفقاً من المرافق الحيوية والمهمة والتي تخدم تطور وتنمية المحافظة أو الوحدات الإدارية الأخري التي توجد فيها جامعات أو معاهد ، وأيضاً فإن مجالس المحافظات بإعتبارها مؤسسة منتخبة تزاول أعمالها لأجل النهوض بواقع المحافظة نحو التطور والتنمية والازدهار بدون أدني شك تكبيل يد المجلس بهذا القيد يخلق نوعاً من الإنعزال بين المؤسستين .

ثانياً : المقترحات :

1- نري ضرورة أن يقوم المشرع الكوردستاني بتعديل المادة ٦/ثاني عشر/ثالثاً من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ بإعتماد أن يكون إقتراح المجلس بإعفاء المدراء العامين ملزماً للوزارة المعنية و لمجلس الوزراء ، ولكن بشرط أن يضمن للمعفي من منصبه ضمانات تكفل حقوقه القانونية والإعتبارية ،من خلال تحديد الأسباب القانونية التي يمكن أن تستند اليها جهتي الإقتراح لتقديم الطلب في ذلك الشأن وتقطع سبيل الأسباب الشخصية والفئوية الضيقة.

2- ونري ضرورة تدخل المشرع الكوردستاني في أن يعامل مشرف الإدارات المسماة بالمستقلة معاملة المحافظات الوارد في قانون المحافظات في الإقليم، لكي تكتسب تلك الإدارات الصبغة القانونية، وكحد أدني يتم وضع معالجة قانونية يتيح لمجالس المحافظات أن تشرف علي أعمال تلك الإدارات وعلي هيئاتها المختلفة ، وأن تراقب أعمال مشرفيها وتستجوبهم كما لها الحق في استجواب المحافظ.

3- كما نري من الضروري علي المشرع الكوردستاني حذف الجامعات والكليات والمعاهد كإستثناء علي الولاية الرقابية لمجالس المحافظات وخاصة الأقسام غير التدريسية منها.

4- من المهم أن يقوم المشرع باقرار حق مجلس المحافظة في أن يبسط رقابته علي المسؤولين الإداريين دون مستوي مدير عام صراحة في القانون، بصورة يستطيع معه المجلس مساءلتهم وطلب اعفائهم من مناصبهم اذا ماتبين له مخالفتهم وسوء ادارتهم .

5- من الضروري أن يقر المشرع الكوردستاني حق مجالس المحافظات في أن تقوم بالرقابة علي فروع الوزارات والأجهزة التنفيذية الإتحادية الموجودة داخل حدود المحافظة ،وخاصةً تلك التي تمارس وظائف وتقدم خدمات تهم جموع القاطنين في المحافظة ،أو حتي تلك التي تمارس نشاطاً لاتخص سكان المحافظة الأصليين، مثل الهيئات التي تقوم بتقديم المعونات للنازحين .وذلك إحقاقاً للمشروعية في أعمالها وتنسيقاً مع الخطط والبرامج الموضوعة من قبل مجلس المحافظة.

6- ندعو المشرع الكوردستاني القيام بتعديل القانون بما يضمن منح وسائل رقابية فعالة لمجالس المحافظات لتمكينها من الإضطلاع بمهامها الرقابي علي اكمل وجه، وكذلك ضرورة وضع آليات تنسيقة فعالة بينها وبين الجهات الرقابية الأخري في الإقليم مثل (البرلمان، هيئة النزاهة، ديوان الرقابة المالية، جهاز الإدعاء العام..الخ).

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

قائمة المصادر

أولاً : الكتب :

- جورج فيودل وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري، ترجمة: منصور القاضي، ج٢ ، ط١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٨.
- د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري ، بدون طبعة ، منشأة المعارف بالأسكندرية، ٢٠٠٦ .
- د.احمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن ، دار النهضة العربية ، بيروت ، بدون سنة نشر.
- د.بكر القباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة ، سنة الطبع (بدون).
- د.جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦.
- د.سعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري ، ط (بلا) ، دار النشر (بلا) ، ٢٠٠٧-٢٠٠٨ .
- د.سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤ .

- د.علي محمد بدير ود.عصام عبدالوهاب البرزنجي و د.مهدي ياسين السلامي ، مباديء وأحكام القانون الإداري ، جامعة بغداد ، ١٩٩٣ .
- د.ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ٢٠٠٦ .
- د.محمد علي الخلايلة الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا و فرنسا ومصر ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠٠٩ .
- د.محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر، القاهرة ، ١٩٨٤ .
- د.نواف كنعان ، القانون الإداري ،ك١، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع،بيروت ،٢٠٠٦.\
- د.هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ .
- صداع دحام طوكان الحسن، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق ، ط١، بدون دار للنشر، ٢٠٠٩.
- طاهر محمد مايح الجنابي ، اللامركزية الإدارية سلاح ذو حدين ، دار السنهوري ،بيروت ، ٢٠١٧

ثانياً : الرسائل والأطاريح :

- صالح توفيق حمه رشيد ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في اقليم كوردستان – العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الي مجلس كلية القانون والسياسة ، غير منشور، ٢٠١٧ .

ثالثاً : المنشورات :

1- منشورات مجلس شوري إقليم كوردستان-العراق ، أربيل ، ٢٠١٢.
2- المنشور الرسمي لمجلس محافظة السليمانية رقم (١) حزيران / ٢٠١٥
3- الحكم الصادر من الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم العدد ٢ /٢٠١٧ بتأريخ ٨/٢/ ٢٠١٧ .(غير منشور)

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia
ISSN 25207377– (Online), ISSN 25205102– (Print)
DOI / http://dx.doi.org/10.25098 /2.1.9
February 2018
Vol. (2) Issue (1)

رابعاً: القوانين والقرارات :

1- قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي لإقليم كوردستان رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ .

2- قانون محافظات اقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ .

3- قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ .

4- قانون مجلس شوري الإقليم رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٨

5- محضر بقرار من قبل رئاسة مجلس الوزراء الإقليم بعدد ٩٤٢ وبتأريخ ٤ /٢/ ٢٠٠٨

6- قانون المحافظات العراقي رقم ٩٥١ لسنة ١٩٦٩ الملغاة .

7- مرسوم إقليمي صادر عن رئاسة الإقليم بعدد ٧٥ بتأريخ ٥ / ٣ / ٢١٠٢.

8- الأمر الإداري لسلطة الإئتلاف المؤقتة رقم ١٧ في سنة ٢٠٠٤.