المستخلص

يؤدي عضو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم المنتخب من قبل الشعب واجبات تشريعية ومالية وانتخابية ورقابية ، يتفرغ لها تحقيقا للمصلحة العامة . أما الحصانة الممنوحة له فهي تهدف إلى ضمان استقلاله وتمكينه من أدائه لواجباته النيابية . ونفس الأمر ينسحب على الامتيازات المادية والمعنوية الاخرى الممنوحة لعضو مجلس المحافظة.

تم تقسيم هذا البحث على ثلاثة مباحث ، هما :

-المبحث الاول : واجبات عضو مجلس المحافظة .

-المبحث الثاني : حقوق عضو مجلس المحافظة وامتيازاته.

-المبحث الثالث : الالتزامات الوظيفية لعضو مجلس المحافظة.

ومن أهم النتائج ، هي : منح القانون لأعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الكثير من الحقوق والامتيازات بهدف تمكينهم من أداء واجباتهم ، لعل في مقدمتها تقديم الخدمات الأساسية الى المواطنين ، إلاّ أنه قد حصلت عملية إساءة لاستعمال السلطة ، وتبديد للموارد المالية المخصصة للمحافظات .

ومن اهم التوصيات ، هي : أهمية ان يقوم المشرع الوطني بتطوير التنظيم القانوني لواجبات أعضاء مجالس المحافظات وامتيازاتهم بما يحقق مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية .

Abstract

Each member of the provincial council elected by the people, performing his duties, financial and legislative elections, and the duty of oversight, devote himself to accomplish in the public interest.

The immunity granted to him, it aims to ensure his independence and enable it to the performance of his parliamentary duties. The same is true for the material and moral privileges granted to a member of the provincial council.

This research was divided into three sections, namely:

-First: the duties of a member of the provincial council .

-Second: The rights of a member of the provincial council and privileges

-Third : functional obligations to a member of the provincial council.

Among the most important results are: the law gives to the members of the provincial councils a lot of rights and privileges in order to enable them to perform their duties, perhaps in the forefront of the delivery of basic services to the citizens, but it has got an abuse of power, dispel allocated to the provinces of financial resources process.

It is the most important recommendations are: the importance of the House of Representatives that the development of legal regulation of the duties of the members of the provincial councils and their

privileges in order to achieve a balance between the principle of authority and responsibility.

موضوع البحث :

يؤدي عضو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم المنتخب من قبل الشعب كلّ حسب محافظته واجبات تشريعية ومالية وانتخابية ورقابية ، يتفرغ لها تحقيقا للمصلحة العامة ، فهو يشترك في جلسات الهيئة العامة للمجلس وفي عضوية لجانه المتخصصة الدائمة والمؤقتة ، وان يلتزم بالأعمال المحظورة عليه كعدم قيامه بأية معاملات مالية مع الدولة ، وعدم استغلال موقعه الإداري والسياسي .

وبعد ان يؤدي عضو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم اليمين القانونية أمام الجهة المختصة ، تكون مضامينه ملزمة له قانونيا وسياسيا واخلاقيا.

أما الحصانة الممنوحة له فهي تهدف إلى ضمان استقلاله وتمكينه من أدائه لواجباته النيابية ، من خلال التعبير بحرية عن آرائه في المجلس من دون مسائلة ، أو من خلال عدم اتخاذ بعض الإجراءات الجزائية ازائه إلا بعد الحصول على موافقة مجلس المحافظة . ونفس الأمر ينسحب على الامتيازات المادية والمعنوية الاخرى الممنوحة لعضو مجلس المحافظة.

ـأهمية البحث :

تأتي اهمية هذا البحث مما يأتي :

١ـمعرفة التنظيم القانوني لواجبات عضو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم التشريعية والمالية والانتخابية والرقابية ، وحقوقه ، والتزاماته الوظيفية ، وبيان الثغرات الموجودة في ذلك التنظيم ، لاسيما وان جميع ماكُتب هو عن حقوق وواجبات النائب البرلماني المنتخب على المستوى الوطني والتزاماته الوظيفية ، وليس عن حقوق وواجبات عضو مجلس المحافظة المنتخب على المستوى المحلي والتزاماته الوظيفية .

٢ـبيان مدى انحراف مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم عن التطبيق القانوني السليم لحقوق وواجبات أعضائها .

-مشكلة البحث :

تتجسد مشكلة البحث في انه على الرغم وجود تنظيم قانوني لواجبات أعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم التشريعية والمالية والانتخابية والرقابية ، إلا إن معظم أعضاء تلك المجالس قد انحرف احيانا عن التطبيق القانوني السليم في اداء تلك الواجبات مقارنة بالحقوق والامتيازات التي يتمتعون بها ، فضلا عن وجود ثغرات عديدة في ذلك التنظيم سهلت عملية الانحراف وإساءة استعمال السلطة وتبديد الموارد المالية الذي انعكس على ضعف الخدمات الأساسية المقدمة الى المواطنين . كما تثور اشكالية قانونية تخص الالتزامات الوظيفية لعضو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، لاسيما مع عدم انطباق عناصر الوظيفة العامة عليه ومن ثم فهو ليس موظفا عاما .

-فرضية البحث :

يفترض هذا البحث إن التنظيم القانوني لواجبات أعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم التشريعية والمالية والانتخابية والرقابية بحاجة الى تطوير بغية تحقيق التوازن بين السلطة والمسؤولية ، وتطبيق مبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية بصورة قانونية سليمة وعدم الاعتماد على التوافقية والمساومات ، وكذلك فيما يخص الحقوق الامتيازات الممنوحة لهم .وأن الغالبية العظمى من أعضاء مجالس المحافظات لم يعملوا على تأدية الواجبات التي تضمنها اليمين القانونية بصورة كاملة مما يعرضهم الى طائلة المسائلة القانونية والاخلاقية .كما يفترض البحث ان تعدد جهات الرقابة وعدم فاعليتها أدت الى عدم تطوير نظام اللامركزية الادارية الإقليمية من خلال تهيئة المجال لغالبية أعضاء مجالس المحافظات في اقتراف عمليات إدارية ومالية حملت الكثير من شبهات الفساد والانحراف في السلطة .

-منهج البحث :

لقد تم اعتماد المنهج الاستقرائي في هذا البحث ليمكننا من استعراض ووصف واجبات وحقوق أعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وامتيازاتهم ، والتزاماتهم الوظيفية ، ووضع

فرضية البحث والتحقق من صدقها . كما تم اعتماد المنهج الاستنباطي لإجراء تحليل قانوني لواقع مدى تمتع عضو مجلس المحافظة بتلك الحقوق ، وأدائه لتلك الواجبات ، وتطبيقه لتلك الالتزامات .

-تقسيم البحث :

تم تقسيم هذا البحث اضافة لهذه المقدمة على ثلاث مباحث ، بحث المبحث الاول في واجبات أعضاء مجالس المحافظات ، بحث المبحث الثاني في حقوقهم والامتيازات الممنوحة لهم ، بينما بحث المبحث الثالث في الالتزامات الوظيفية لعضو مجلس المحافظة لاسيما التفرغ الوظيفي والتقاعد . ثم اختتم البحث بخاتمة تضمنت أهم النتائج التي تم التوصل اليها والمقترحات التي أمكن تقديمها بصدد الموضوع .

المبحث الاول
واجبات عضو مجلس المحافظة

ابتداءً لابد من القول ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة ضمن اطار تطبيق اسلوب اللامركزية الإدارية الاقليمية في العراق [١].

وتقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع وظائف الدولة الإدارية فيما بين الحكومة وبين الأشخاص الإدارية الأخرى [٢] ، بينما يقوم النظام السياسي للدول الاتحادية بتوزيع الوظيفة السياسية فيها على سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية ، ويطلق على هذا التوزيع للوظيفة السياسية باللامركزية السياسية [٣] .

وجاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليعدَّ مجلس المحافظة سلطة تشريعية ورقابية وله حق إصدار التشريعات المحلية لاسيما الانظمة والقرارات بما يمكنه من إدارة شؤون المحافظة ، كما جعل الحكومات المحلية مسؤولة عن تهيئة متطلبات إدارة الوحدة الإدارية من خلال ممارسة الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين ، على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية [٤].

وعرفت المادة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بموجب قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ ، المحافظة على إنها وحدة إدارية ضمن حدودها وتتكون من أقضية ونواحي وقرى ، وإن رئيس هذه الوحدة الإدارية هو المحافظ . كما حددت المادة ذاتها الحكومات المحلية التي تتكون من المجالس والوحدات الإدارية المحددة بالمحافظة والقضاء والناحية ، ولم تذكر المحافظ من بين أركان الحكومة المحلية ، إلاّ انه يكون من ضمنها في حالة انتخابه من داخل مجلس المحافظة بصفته عضوا في ذلك المجلس [٥] .

وهذا يعني ان اعضاء مجلس المحافظة بمجموعهم يمثلون جهة مهمة من جهات الحكومة المحلية ، وذلك يرتب واجبات والتزامات اضافية على هؤلاء الأعضاء فضلا عن واجباتهم الأخرى ، ونفس الأمر ينسحب على المحافظ في حالة كونه أصلا عضو مجلس محافظة وغير منتخب لهذا المنصب من خارج المجلس ، وهذا على الرغم من إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد عدَّ المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة [٦] .

ومن الجدير بالذكر ان البند (ثانيا) من المادة (٢٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أجازت لمجلس المحافظة انتخاب المحافظ من داخل او خارج المجلس .

ان لعضو مجلس المحافظة واجبات عديدة ومتنوعة انتخابية وتشريعية ومالية ورقابية اضافة الى الواجبات الواردة في اليمين القانونية .

وعلى أساس ماتقدم ، تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، وكما يأتي :

-المطلب الأول : واجبات عضو مجلس المحافظة الواردة في اليمين القانونية .

-المطلب الثاني : واجبات عضو مجلس المحافظة الانتخابية والتشريعية والمالية والرقابية .

المطلب الأول
واجبات عضو مجلس المحافظة الواردة في اليمين القانونية

في هذا المطلب سوف نبحث التنظيم القانوني لليمين القانونية في الفرع الاول ، بينما نبحث متضمنات اليمين القانونية في الفرع الثاني ، وكما يأتي :

الفرع الاول
التنظيم القانوني لليمين القانونية

نظمت المادة (٢٩) من اصل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل اليمين القانونية التي يؤديها المحافظ ونائبيه ، في النص الاتي : (اقسم بالله العظيم ، ان احافظ على العراق ، واصون مصالحه وسلامته ، وان ارعى مصالح الشعب ، واحترم الدستور والقوانين ، وارعى شؤون المحافظة ، وان اؤدي عملي بإخلاص وصدق وامانة وحياد ، والله على ما اقول شهيد) .

ثم عاد المشرع في المادة (٤٩) من أصل القانون ليشمل رئيس واعضاء مجلس المحافظة والمجالس المحلية ورؤساء الوحدات الإدارية ، اضافة الى المحافظ ونائبيه بإداء اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة ، أي أمام محكمة الاستئناف بالصيغة الواردة في المادة (٢٩) ، وفي هذا تكرار غير محبذ في القوانين الاساسية .

وقام المشرع بمعالجة ذلك التكرار في المادة (٦) من قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، عندما الغى المادة (٢٩) من اصل القانون واعاد صياغتها كما يأتي : (يؤدي رؤساء الوحدات الادارية ونائبا المحافظ ورؤساء واعضاء المجالس المحلية اليمين القانونية امام أعلى سلطة قضائية في المحافظة قبل مباشرتهم أعمالهم بالصيغة الاتية : (اقسم بالله العظيم ، ان احافظ على العراق ، واصون مصالحه وسلامته ، وان ارعى مصالح الشعب ، واحترم الدستور والقوانين ، وارعى شؤون المحافظة ، وان اؤدي عملي بإخلاص وصدق وامانة وحياد ، والله على ما اقول شهيد)[٧] ، كما جاءت المادة (٧) من قانون التعديل الاول للقانون

رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ لتلغي المادة (٤٩) من اصل القانون لإزالة التكرار .

الفرع الثاني
متضمنات اليمين القانونية

تضمنت اليمين القانونية العديد من الواجبات المهمة الملقاة على عاتق عضو مجلس المحافظة لابد له أن ينهض بها على أكمل وجه ، لاسيما وهي مرتبطة بتحقيق المصالح العليا للدولة والشعب والدين والنظام السياسي والقانوني ، وبعكس ذلك يكون قابلا للمسائلة القانونية والأخلاقية .

ان من أهم متضمنات تلك اليمين القانونية ، ما يأتي :

١-المحافظة على اقليم الدولة العراقية ونظامها السياسي .

٢- صيانة مصالح الشعب العراقي ورعايته ككل ، ورعاية مصالح المحافظة خاصة .

٣- تطبيق مبدأ المشروعية والالتزام بالدستور والقانون .

٤-تطبيق التشريعات بإخلاص وصدق وأمانة وحياد.

ويترتب على الحنث باليمين الدستورية التي يؤديها اعضاء مجالس المحافظات مسؤولية تفترض جزاء قانوني وجزاء غير قانوني . وقد يصل الجزاء القانوني حد العزل من العضوية . وقد يصل الجزاء غير القانوني حد عدم إعادة انتخاب عضو المجلس من قبل الشعب .

لقد أكدت النظم الداخلية لمجالس المحافظات على أداء أعضائها في جلستها الاولى ، وقبل البدء بأعمالهم اليمين القانوني أمام أعلى سلطة قضائية بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٢٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل . ومن الأمثلة على ذلك ماجاء في المادة (٦) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لعام ٢٠١٣ ، والبند (ثالثا) من المادة (٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ديالى لسنة ٢٠١١ .

المطلب الثاني
واجبات عضو مجلس المحافظة الانتخابية والتشريعية والمالية والرقابية

ان من واجبات عضو مجلس المحافظة انتخاب المحافظ ورئيس مجلس المحافظة ونوابهم على وفق أحكام القانون . ويعد التشريع المحلي الذي يتجسد في الانظمة والقرارات من الواجبات الرئيسية لعضو مجلس المحافظة .

وتبدأ عملية التشريع بالاقتراح ثم المناقشة والتصويت وبعدها تقوم الجهة بالتصديق بالمصادقة عليه واحالته الى النشر ليشق طريقه الى النفاذ . ومن ثم تأتي مهمة الرقابة والمسائلة التي تصل الى حد الاستجواب الذي غالبا ما يسبق الاقالة .

في هذا المطلب سوف نبحث في أربعة فروع كل من واجبات عضو مجلس المحافظة في الانتخاب والتعيين ، والتشريع المحلي ، والرقابة والمسائلة الإدارية والمالية المحلية ، فضلا عن اختصاصاته التنفيذية ، وكما يأتي :

الفرع الاول
واجب عضو مجلس المحافظة في الانتخاب والتعيين

أولاً-الاشتراك في انتخاب رئيس المجلس ونائبه :

يشترك عضو مجلس المحافظة مع زملائه في انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، وفي حالة عدم دعوة المحافظ لانعقاد المجلس يعقد تلقائياً في اليوم السادس عشر ، وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً [٨].

وانسجاما مع ذلك جاءت النصوص المنظمة لانتخاب رئيس المجلس ونائبه ، فعلى سبيل المثال البندان (أولا وثانيا) من المادة (٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ديالى لسنة ٢٠١١ ، والمادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠١٣ ، والمادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان لسنة ٢٠١٣ .

ثانياً-الاشتراك في انتخاب المحافظ ونائبيه :

يشترك عضو مجلس المحافظة في انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد اول جلسة له . وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني[٩].

ثالثاً- تعيين اصحاب المناصب العليا في المحافظة :

يشترك عضو مجلس المحافظة في الموافقة على تعيين اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ، بعد ان يتم ترشيح ثلاثة اشخاص من قبل المحافظ خلال مدة شهر من تاريخ ترشيحهم [١٠].

وتم تحديد المناصب العليا في القانون وهم المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة [١١].

الفرع الثاني

واجب عضو مجلس المحافظة في التشريع المحلي

منح القانون مجلس المحافظة صلاحية إصدار التشريعات المحلية بصفة الأنظمة والقرارات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ، وكذلك إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة [١٢].

كما يختص مجلس المحافظة بمقتضى أحكام الفقرة (١) من البند(خامساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بإعداد مشروع الموازنة الخاصة وهي تمثل الموازنة التشغيلية فقط وتشتمل على سبيل المثال مكافآت الأعضاء والكوادر الإدارية وأجور الموظفين والوقود وأجور الهاتف والقرطاسية والمطبوعات والنثرية [١٣].

ويرى بعض الفقه الاداري انه ليس بوسع مجلس المحافظة إصدار تشريعات محلية ، ولا إصدار أنظمة لأن الانظمة تصدر من

مجلس الوزراء حصراً [١٤] ، كما قضى بذلك البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور [١٥].

ولكن جاء في أحد قرارات المحكمة الاتحادية العليا : ان لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين بإنفاق الرسوم والضميمة [١٦].

وفيما يخص عملية سن التشريعات المحلية واصدارها ، اكدت جميع النظم الداخلية على هذا الاختصاص ، وعلى سبيل المثال نصت المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠١٣ على ما يأتي : (اولاً : تقدم مشروعات التشريعات المحلية من قبل أية جهة رسمية أو غير رسمية في المحافظة . ثانياً : تقدم مقترحات التشريعات من قبل أية لجنة من اللجان الدائمة في المجلس. ثالثاً : تقدم المقترحات أو المشروعات الخاصة بالتشريعات المحلية الى الرئيس) .

وتتجسد واجبات عضو مجلس المحافظة في عملية التشريع المحلي فيما يأتي :

أولا-حضور جلسات مجلس المحافظة والاشتراك في المناقشات والتصويت :

ان حضور اعضاء مجالس المحافظات جلسات المجلس بصورة منتظمة واشتراكهم في لجانه المتخصصة بصورة فاعلة ، تعدّ من أهم واجباتهم الملزمة سواء أكان ذلك في دور الانعقاد العادي والاستثنائي ، وذلك للأسباب الاتية :

١-ان اهتمام الاعضاء بحضور جلسات مجلس المحافظة ، يؤدي الى تحقيق شرط النصاب القانوني ، الذي من دونه لا يمكن ان يتحقق اجتماع رسمي صحيحا قادر على اتخاذ قرارات ملزمة [١٧].

٢-مناقشة مقترحات ومشاريع القوانين الإدارية والمالية المدرجة في جدول اعمال المجلس وإبداء رأيه بهدوء واحترام نظام الجلسة وعدم الاخلال به ، ومن ثم التصويت عليها .

٣-الاشتراك بفعالية في عملية التشريع المحلي والرقابة .

تباينت النظم الداخلية لمجالس المحافظات في فرض العقوبات المعنوية على المتغيبين من اعضائها كنشر اسماء المتغيبين وتوجيه

تنبيه خطي لهم ، وصولا الى خصم مبلغ معين من المكافأة الممنوحة لهم ، لتنتهي بإسقاط عضويتهم او اقالتهم .

وعلى سبيل المثال نصت المادة (٢٧) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠١٣ على ما يأتي : (اولا : في حالة تغيب العضو عن حضور أية جلسة من جلسات المجلس بدون عذر مشروع يستقطع منه مبلغ قدرة (٢٥٠٠٠٠) مائتان وخمسون الف دينار عن كل جلسة تقطع من المكافئة الشهرية المنصوص عليها في القانون. ثانياً : تتحمل هيئة الرئاسة الغرامة المنصوص عليها في الفقرة (اولا) من هذه المادة في حالة عدم تطبيقها) .

ثانيا-الاشتراك في عمل اللجان المتخصصة الدائمة والمؤقتة :

تتبع مجالس المحافظات نظام اللجان المتخصصة في ممارسة عملها التشريعي والرقابي والمالي . واللجنة هي : هيئة مكونة من عدد محدود من أعضاء مجلس المحافظة ، تعمل نيابة عنه ، تقوم بدراسة وتدقيق المواضيع المحالة اليها من قبله كل حسب اختصاصها ، وتقديم النتائج التي توصل اليها بصورة توصيات ترفع للمجلس من خلال تقارير ، بما يمكنه من اتخاذ القرار المناسب بشأنها .

وتعتبر غالبية النظم الداخلية لمجالس المحافظات إن حضور عضو المجلس اجتماعات اللجان المتخصصة الدائمة ، وكذلك في اللجان المؤقتة ، بمثابة حضور جلسات مجلس المحافظة .

وعلى سبيل المثال نصت المادة (٣٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠١٣ على ما يأتي : (يطبق على الحضور في اجتماعات اللجان الاحكام الخاصة بحضور جلسات المجلس المنصوص عليها في هذا النظام) .

ثالثا- النظام الداخلي لمجلس المحافظة :

يشارك عضو مجلس المحافظة في اعداد وإقرار النظام الداخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ اول جلسة له ، على ان تتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة [١٨].

رابعا-التصديق :

يكون التصديق عبارة عن التصرف الذي يمنح طبقا له رئيس الهيئة التنفيذية عند عدم اعتراضه الموافقة الضرورية على خروج القانون وقابليته للتطبيق ، وبدونه لا يصبح القانون واجب النفاذ ، وبذلك يغدو عنصرا اساسيا في العملية التشريعية [١٩] .

وبوصف التصديق أحد مراحل التشريع ، يشارك عضو مجلس المحافظة مع زملائه بالتصديق على ما يأتي :

١-المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ ، وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ، مع مراعاة المعايير الدستورية في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية [٢٠] .

٢-المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية [٢١] .

٣-المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث او تغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس مع وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير [٢٢] .

٤-المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة [٢٣] .

ويبدو ان كثير من النظم الداخلية للمحافظات لم تحدد بوضوح الجهة المختصة بالتصديق ، وعلى سبيل المثال نصت المادة (٧١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠١٣ على ما يأتي : (تصدر التشريعات المحلية من قبل المجلس بعد التصويت عليها بشكل نهائي ويصار الى نشرها وتعتبر نافذة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية للمجلس إلا إذا نص فيها خلاف ذلك) .

الفرع الثالث
واجب عضو مجلس المحافظة في الرقابة والمسائلة الإدارية والمالية المحلية

تحتل الرقابة الإدارية والمالية أهمية كبيرة في إدارة المحافظة ، لذا فهي بحاجة الى تنظيم من خلال القانون الذي يحكم عملية الرقابة ، بما يجعلها أداة فاعلة في توجيه وتطوير عمل الادارات المختلفة ، وضمان تقديم الخدمات الى المواطنين بأسرع وقت وأقل جهد وتكلفة [٢٤].

أولاً- أهداف الرقابة الإدارية والمالية :

يمكن اجمال اهداف الرقابة الإدارية والمالية ، بما يأتي [٢٥]:

١-التأكد من التزام الادارة بكافة القوانين والانظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها .

٢-ضمان حماية حقوق الافراد وحرياتهم ومنع التجاوز عليها .

٣-كشف الاخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها .

٤-كشف الانحراف الاداري .

٥-تحفيز الموظفين على الاداء الجيد والالتزام بالقوانين والانظمة .

٦-الوقوف على المشكلات والعقبات والمعوقات التي تعترض الاجهزة الادارية في عملها .

٧-تطوير الاجراءات والاعمال الادارية في الدوائر الحكومية .

٨-التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات في الاجهزة الادارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق اكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية والحد من الاسراف في الاموال العامة .

٩-التنبيه الى أوجه النقص والخلل في التشريعات المعمول بها واقتراح وسائل معالجتها .

١٠-التأكد من ان المسائل الفنية تؤدى على اكمل وجه .

١١-التأكد من ان الخدمات الحكومية تقدم للجميع بدون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الاجراءات.

تعد الرقابة من الواجبات الرئيسية الاخرى لعضو مجلس المحافظة وهي رقابة إدارية ومالية . فالرقابة تتضمن توجيه السؤال وطرح موضوع للمناقشة وحق اجراء التحقيق والاستجواب الذي

ينجم عنه تجديد الثقة او سحبها . وان ترتيب استعمال تلك الحقوق الرقابية يعد مسألة تنظيمية تخص رئاسة المجلس ، وفي ذلك جاء قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥١ بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/١٢ [٢٦].

ثانياً- الرقابة الإدارية والمالية المحلية :

منح القانون مجلس المحافظة سلطة مراقبة أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية لضمان حسن أداء أعمالها باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي [٢٧]. وجدير بالذكر أن هناك في الأقضية دوائر حكومية يرتبط بعضها بالمحافظة مثل المكتبات العامة ، والبلديات ، والماء والمجاري ، وبعضها الآخر يرتبط بالوزارات مثل الصحة ، والكهرباء ، والتربية وهذه الأجهزة التنفيذية تقدم خدماتها ضمن حدود تلك الأقضية ، وبالتالي يظهر الدور الرقابي لمجلس القضاء على تلك الأجهزة ، وذلك من خلال التفتيش وكذلك الشكوى واستدعاء المسؤولين المحليين [٢٨] .

ثالثاً-المسائلة الإدارية والمالية المحلية :

١-إقالة رئيس المجلس ونائبه :

يشارك عضو مجلس المحافظة بناءً على طلب ثلث الأعضاء في إقالة رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق احد الأسباب الاتية : عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي ، أو التسبب في هدر المال العام ، أو فقدان احد شروط العضوية أو الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية [٢٩] .

لقد اشترط القانون على مجلس المحافظة ان يجري جلسة استجواب أصولية صحيحة قبل اتخاذ أي قرار بإعفاء أو إقالة رئيس المجلس أو نائبه ، أو أي مسؤول أخر [٣٠] .

٢-استجواب وإقالة المحافظ ونائبيه :

يشارك عضو مجلس المحافظة في استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءً على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستندا على احد الأسباب الحصرية

الآتية : عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي ، أو التسبب في هدر المال العام ، أو فقدان احد شروط العضوية ، أو الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية .

وللمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ استلامها الطعن، وعليه أن يقوم بتصريف اعمل المحافظة خلالها ، ثم يقوم مجلس المحافظة بعد انتهاء مدة الطعن ، أو المصادقة عليه من قبل المحكمة المختصة، بانتخاب محافظ جديد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما [٣١].

٣-إقالة اصحاب المناصب العليا في المحافظة :

يشترك عضو مجلس المحافظة في إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس او بناءً على اقتراح من المحافظ بسبب عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي ، أو التسبب في هدر المال العام ، أو فقدان احد شروط العضوية ، أو الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية [٣٢].

الفرع الرابع
الاختصاصات التنفيذية لعضو مجلس المحافظة

يمكن اجمال الاختصاصات الأخرى التي يشترك عضو مجلس المحافظة في ممارستها بما يأتي :

١-رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية [٣٣].

٢-تخصيص ملكية الأراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للمحافظة لغرض اقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة وبموافقة مجلس الوزراء . والموافقة على اقامة المشاريع الاسكانية على الاراضي العائدة للوزارات والمخصصة من قبلها للمحافظة .والمناقلة ضمن ابواب الموازنة بين مشاريع الوحدة الإدارية من المشاريع المتلكئة وإعلام وزارة التخطيط بذلك. والموافقة على اعلان منع التجول بأغلبية الثلثين ،

بناءً على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة [٣٤].

٣- إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس [٣٥].

٤- اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الإرث التاريخي والحضاري لها [٣٦].

المبحث الثاني

حقوق عضو مجلس المحافظة وامتيازاته

تتمثل حقوق عضو مجلس المحافظة في أداء اختصاصاته أو واجباته باستقلالية ومهنية ، اضافة الى حقه في تمثيله للشعب ككل او لجزء منه أي لمواطني المحافظة او دائرته الانتخابية ، وذلك حسب المبادئ المعتمدة دستوريا وقانونيا ، فضلا عن حقه في الحصول على الإجازات ، وحقه في تقديم استقالته .

أما أهم امتيازات عضو مجلس المحافظة فهي تتجسد في منحه الحصانة النيابية ، وفي منحه المكافئات البرلمانية لتمكينه من أدائه لواجباته باستقلالية .

وعلى هذا الأساس تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي :

-المطلب الأول : حقوق عضو مجلس المحافظة .

-المطلب الثاني : امتيازات عضو مجلس المحافظة .

المطلب الأول

حقوق عضو مجلس المحافظة

نتناول في هذا المطلب في فروع ثلاثة وبإيجاز حق عضو مجلس المحافظة في تمثيل الشعب ، وفي حصوله على الإجازات ، وفي تقديمه الاستقالة ، وكما يأتي :

الفرع الاول

حق عضو مجلس المحافظة في تمثيل الشعب

يمثل عضو مجلس المحافظة مواطني المحافظة في مجلسها المنتخب من قبل غالبيتهم ، وبهذه الصفة يمارس صلاحياته المتنوعة التشريعية والرقابية والمالية في نطاق المحافظة الجغرافي أو حدودها الادارية المحددة في القانون .

الفرع الثاني
حق عضو مجلس المحافظة في الحصول على الإجازات

يتم تنظيم الإجازات في النظم الداخلية لمجالس المحافظات التي تحدد الجهات المخولة بمنحها الى عضو المجلس وكذلك نوع الاجازة . ان غالبية تلك النظم الداخلية تخول رئيس مجلس المحافظة في منح عضو المجلس إجازة اعتيادية محددة بمدة زمنية ضمن اطار رصيد محدد ، كأن يكون (١٥) يوما خلال كل دورة سنوية للمجلس . كما يمنح عضو مجلس المحافظة حق التمتع بالإجازات المرضية .

وسارت النظم الداخلية للمحافظات على منح عضو مجلس المحافظة الإجازات الاعتيادية والإجازات المرضية ، وعلى سبيل المثال نص البند (ثالثا) من المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ديالى لسنة ٢٠١١ على ان : (للرئيس منح العضو إجازة اعتيادية إذا اقتضت ظروفه ذلك مدة لاتزيد عن (٣٠) ثلاثين يوما خلال كل دورة سنوية للمجلس) .

فيما نص البند (رابعا) من ذات المادة : (يتمتع العضو بالإجازة المرضية الممنوحة له أصوليا) .

الفرع الثالث
حق عضو مجلس المحافظة في تقديم الاستقالة

الاستقالة هي اعلان عضو مجلس المحافظة بكامل ارادته عن رغبته في انهاء عضويته واعفاءه من اعبائها قبل نهاية المدة المحددة لها ، والاستقالة حق من حقوقه ، وهي صريحة لأنها تقدم بطلب مكتوب الى رئيس المجلس وتحظى بالموافقة ، وهي ضمنية عندما يتكرر غيابه في دور انعقاد المجلس الواحد دون عذر مقبول لفترة يحددها القانون او النظام الداخلي بعدد معين من الجلسات سواء اكانت متقطعة أم متوالية .

وبما ان عضو مجلس المحافظة مكلف بخدمة عامة فله الحق في ان يطلب في أي وقت يشاء اعفاءه من اعباء العضوية وذلك باستقالته الصريحة .

لقد منح قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، عضو مجلس المحافظة ان يقدم استقالته تحريريا الى رئيس المجلس الذي يقوم بدوره بعرضها في اول جلسة تالية لغرض البت فيها . وتعد الاستقالة مقبولة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ، أو في حالة إصرار العضو مقدم الاستقالة حتى وان تم رفضها من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة [٣٧].

كما عدَّ القانون عضو مجلس المحافظة مقالا اذا تخلف عن الحضور اربع جلسات متتالية او غاب (١/٤) ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة اربعة اشهر ، دون عذر مشروع، يدعو المجلس العضو لغرض الاستماع الى اقواله في جلسة تعقد بعد سبعة ايام على الاقل من تاريخ تبليغه بموعدها ويعد العضو مقالا بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس [٣٨].

ومنحت النظم الداخلية للمحافظات حق الاستقالة لعضو مجلس المحافظة وهيئة رئاستها ، وعلى سبيل المثال نصت المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠١٣ على ما يأتي : (أولا :عند تقديم أحد اعضاء هيئة الرئاسة الاستقالة من منصبه خطياً تقبل بعد موافقة المجلس بالأغلبية المطلقة وفي حالة عدم الحصول على الأغلبية المطلقة وعند اصرار العضو على الاستقالة يتم قبولها. ثانياً : اذا خلا منصب الرئيس أو نائبه لأي سبب كان ينتخب المجلس خلفاً له في أول جلسة يعقدها لسد الشاغر وبنفس الطريقة المنصوص عليها في هذا النظام) .

المطلب الثاني

امتيازات عضو مجلس المحافظة

نتناول في هذا المطلب في فروعين منح عضو مجلس المحافظة الحصانة النيابية ، والمكافئة البرلمانية والاستحقاقات المالية ، وكما يأتي :

الفرع الاول

منح عضو مجلس المحافظة الحصانة النيابية

تعرف الحصانة النيابية على انها : (مجموع الاحكام الدستورية التي تُؤمِّن للنواب نظام قانوني مختلف عن النظام

القانوني العادي الذي يطبق على عامة الناس فيما خص علاقاتهم مع العدالة وذلك بهدف الحفاظ على حريتهم واستقلاليتهم) [٣٩].

ان منح عضو مجلس المحافظة الحصانة عما يبديه من اراء ومواقف تخدم المصلحة العامة ، يهدف الى ضمانة استقلاليته والحيلولة دون وقوعه تحت طائلة التهديد او التدخل ، وعدم تعطيله عن اداء واجباته وحمايته ، والحصانة هي من النظام العام لأنها ليست مقررة لمصلحة العضو فحسب وانما لتمكين المجلس من ممارسة مهامه دون اعاقة .

ومنح القانون الحصانة لعضو مجلس المحافظة عندما يبدي آراءه في مناقشات المجلس بحرية ، وفي حالة حصول تصرف يسيء إلى سمعة المجلس يتم منع ذلك العضو من الحضور جلسة واحدة أو اثنتين من جلساته بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه [٤٠].

وعدّ القانون عضو مجلس المحافظة في اثناء مدة عضويته مكلفا بخدمة عامة لأغراض تطبيق قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل . وبذلك فهم يتمتعون بحماية القانون [٤١].

وعرفت الفقرة (٢) من المادة (١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، المكلف بخدمة عامة على انه : (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 رئيس الوزراء ونوابه والوزراء واعضاء المجالس النيابية والادارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين والمصفين والحراس القضائيين واعضاء مجالس ادارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة او احدى دوائرها الرسمية او شبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت، وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة باجر او بغير اجر. ولا يحول دون تطبيق احكام هذا القانون بحق المكلف بخدمة عامة انتهاء وظيفته او خدمته او عمله متى وقع الفعل الجرمي اثناء توافر صفة من الصفات المبينة في هذه الفقرة فيه) .

ونصت المادة (٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على انه : (لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف او شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات التالية: اولا – اذا قام بسلامة نية بفعل تنفيذا لما امرت به القوانين او اعتقد ان اجراءه من اختصاصه. ثانيا – اذا وقع الفعل منه تنفيذا لأمر صادر اليه من رئيس تجب عليه طاعته او اعتقد ان طاعته واجبه عليه. ويجب في الحالتين ان يثبت ان اعتقاد الفاعل بمشروعية الفعل كان مبنيا على اسباب معقولة وانه لم يرتكبه الا بعد اتخاذ الحيطة المناسبة ومع ذلك فلا عقاب في الحالة الثانية اذا كان القانون لا يسمح للموظف بمناقشة الامر الصادر اليه) .

وبصدد مسؤولية الاشخاص المعنوية نصت المادة (٨٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على ان : (الاشخاص المعنوية ، فيما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية مسؤولة جزائيا عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها او مديروها او وكلاؤها لحسابها او باسمها. ولا يجوز الحكم عليها بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الاحترازية المقررة للجريمة قانونا، فاذا كان القانون يقرر للجريمة عقوبة اصلية غير الغرامة ابدلت بالغرامة ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصيا بالعقوبات المقررة للجريمة في القانون) .

ونصت المادة (٢٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على ان : (يعاقب بالحبس كل من اهان او هدد موظفا او اي شخص مكلف بخدمة عامة او مجلسا او هيئة رسمية او محكمة قضائية او ادارية اثناء تأدية واجباتهم او بسبب ذلك) [٤٢] .

كما نصت المادة (٢٣٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على انه : (يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة من اعتدى على موظف او اي مكلف بخدمة عامة او مجلس او هيئة رسمية او محكمة قضائية او ادارية اثناء تأدية واجباتهم او بسبب ذلك ، وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين اذا حصل مع الاعتداء والمقاومة جرح او اذى ، وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات او الحبس مدة لا تقل عن ثلاث سنوات اذا وقع الجرح او الاذى على قاض او من هو

بدرجة مدير عام فاكثر اثناء تأدية وظيفته او بسببها. ولا يخل ما تقدم بتوقيع اية عقوبة اشد يقررها القانون للجرح او الايذاء) [٤٣].

ونصت المادة (٢٣١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على ان: (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين من منع قصدا موظفا او اي شخص مكلف بخدمة عامة عن القيام بوظيفته) .

وعدّت المادة (٢٣٢) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل ارتكاب الجرائم المبينة في المواد ٢٢٩ و٢٣٠ و٢٣١ ظرفا مشددا . في الحالات الاتية : (ا – اذا ارتكب الجريمة مع سبق الاصرار. ب – اذا ارتكب الجريمة خمسة اشخاص فاكثر. ج – اذا ارتكب الجريمة شخص يحمل سلاحا ظاهرا) .

لقد اهتمت النظم الداخلية للمحافظات على منح عضو مجلس المحافظة الحصانة اللازمة ، وعلى سبيل المثال نصت المادة (٢٦) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠١٣ على ما يأتي : (أولاً : لا يساءل العضو عما يبديه من آراء او ما يورده من وقائع أثناء انعقاد الجلسات أو عند ممارسة عمله في المجلس . ثانياً : للمجلس أن يقرر بالأغلبية البسيطة تنحية احد أعضائه عن جلسة واحدة أو أكثر من جلساته إذا تصرف تصرفا أساء إلى سمعة المجلس) .

ونص البند أولا من المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ديالى لسنة ٢٠١١ على ما يأتي : (يكفل القانون حرية التعبير عن الرأي في المناقشات الجارية ضمن مجلس المحافظة بما لايتعارض وأحكام الدستور) . ونص البند أولا من المادة (٩) من النظام الداخلي ذاته على ان : (لا يسأل العضو عما يبديه من آراء وملاحظات أثناء انعقاد المجلس أو عند ممارسة عمله في المجلس وفقا لأحكام هذا النظام الداخلي) .

إضافة الى ذلك فقد منحت بعض النظم الداخلية للمحافظات امتيازات معينة لعضو مجلس المحافظة .

وعلى سبيل المثال نصت المادة (١٦) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان لسنة ٢٠١٣ على ما يأتي : (١-إشعار

جميع دوائر الدولة والسلطات التنفيذية بوجوب التعامل مع العضو المنتخب بكل اجلال واحترام أثناء تأديته مهامه . ٢-لا يجوز للسلطات أياً كانت القيام بأي فعل يخل بهيبة العضو المنتخب ولا يستدعى إلا بعد إشعار المجلس وطلب موافقته بكتاب رسمي ، ولا يجوز مداهمة وتفتيش دار سكناه إلا بأمر قضائي .٣-على السلطات التنفيذية أن تهيئ عشرة أفراد حماية لكل عضو . ٤- التضامن مع اي عضو يتعرض إلى اعتداء أو إساءة) .

ان لمفهوم الحصانة البرلمانية اهمية كبرى وهو ضروري لحسن سير المجالس النيابية ، لاسيما مع سعي الهيئة التنفيذية في بعض الدول الى تقويض او تحويل احزاب المعارضة الى ضحايا عن طريق اساءة استخدام القوانين او الاجراءات البرلمانية . لذلك يجب ان يكون نظام الحصانة قويا بما يكفي لمواجهة هذا التهديد . كما ان هنالك خشية ايضا من استخدام نظام الحصانة كوسيلة لإخفاء الفساد واساءة استغلال السلطة [٤٤].

الفرع الثاني

منح عضو مجلس المحافظة المكافئات البرلمانية

لقد كانت القاعدة التقليدية هي مجانية العضوية ولكن المشرّع الوطني في معظم الدول على تعيين مكافئات مالية لرئيس المجلس ونوابه واعضائه ، وتخويل تلك المجالس تقرير بعض الحقوق والمزايا المالية لهم عن حضور الجلسات ونفقات الانتقال من محل الاقامة الى الجهات التي يكلفون بأداء عمل فيها ، وذلك لمواجهة تكاليف العضوية وأعباء الحياة في ظل استبعاد شرط الكفاءة او القدرة المالية في الاعضاء واشتراط تفرغهم لمهام العضوية [٤٥].

لقد منح القانون عضو مجلس المحافظة في مقابل خدمته مكافأة شهرية تعادل ما يتقاضاه المدير العام من راتب ومخصصات . كما يستحق أعضاء المجالس المحلية مقابل خدمتهم في المجلس مكافأة شهرية تعادل ما يتقاضاه معاون مدير عام من راتب ومخصصات . وحدد القانون المشمولون بمنح المكافأة الشهرية وهم أعضاء مجلس المحافظات والمجالس المحلية الذين شغلوا مناصبهم بعد ٢٠٠٣/٤/٩ [٤٦].

وأكدت المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها على ان : عضو المجلس المحلي من الموظفين والذي يتقاضى راتبا ومخصصات عن وظيفته ، لايجوز له المطالبة بمخصصات الشهادة والزوجية والاطفال والمنصب والموقع الجغرافي عن عمله في المجلس [٤٧].

أما بالنسبة الى المحافظ الذي هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ، فقد منحه القانون درجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية [٤٨].

المبحث الثالث

الالتزامات الوظيفية لعضو مجلس المحافظة

تعد الوظيفة العامة مهنة دائمة يدخلها الموظفون ليبقوا في خدمة الدولة حتى سن الاحالة على التقاعد . وخلال حياته الوظيفية يُرقّى الموظف الى درجات أعلى بالأقدمية وبالكفاءة والتميّز أيضاً ، ويتقاضى راتباً وحوافز ومكافئات تكفل له الحياة اللائقة ، وعادة لايترك الموظف الخدمة قبل سن التقاعد إلاّ إذا استقال او اذا فُصل او أُقيل بقرار من مجلس التأديب لجُرم وذنب كبير ، وهو أمر لايحدث إلاّ نادراً كأصل عام [٤٩].

ان الوظيفة العامة لاتتساوق مع عمل عضو مجلس المحافظة الذي لاتنطبق عليه صفة الموظف العام ، لذا يكون من الضروري بيان نوعية الالتزامات الوظيفية الملقاة على عاتقه في حالة كونه موظفا عاما قبل انتخابه الى عضوية المجلس او في حالة كونه غير موظفاً في الدولة . وعلى اساس ماتقدم تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، وكما يأتي :

المطلب الاول- التفرغ الوظيفي وعدم التعامل المالي مع الدولة .

المطلب الثاني- التقاعد

المطلب الاول

التفرغ الوظيفي وعدم التعامل المالي مع الدولة

يعرف التفرغ الوظيفي بأنه: (النظام الذي يجبر المنتخب ، إذا اختار العضوية البرلمانية ، على التخلي عن ممارسة أي عمل آخر أو عن الاحتفاظ به دون ممارسة ، متى ما كان من شأنه أن

يؤثر في استقلال العضو البرلماني ، تجاه الحكومة أو المصالح الخاصة أو يتعارض مع اختصاصاته البرلمانية) [٥٠].

ومن جهة أخرى يؤدي التفرغ الوظيفي الى تحقيق التخصص في العمل وعلى ترسيخ تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات .

ويرتبط تفرغ عضو مجلس المحافظة بعدم السماح له بالجمع بين عضويته في المجلس مع أي عمل او منصب رسمي أخر طوال مدة نيابته ، وحظر تعامله ماليا وتجاريا مع مؤسسات الدولة ، وهو ما سنتناوله في الفرعين الآتيين :

الفرع الاول
عدم جواز الجمع بين عضوية المجالس وأي عمل او منصب رسمي أخر

يتوجب على عضو مجلس المحافظة المنتخب بان يختار بين الوظيفة التي كان يشغلها وبين عضوية المجلس التي فاز بها . وكذلك في حالة توليه وظيفة عامة ، يتوجب ان يتفرغ لاحدهما ، إذ لا يجوز له الجمع بين عضوية مجلس المحافظة والوظيفة العامة ، وذلك بهدف ضمان تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من خلال منع الجمع بين الصفة التشريعية لعضو مجلس المحافظة والصفة التنفيذية ، كما يحقق استقلالية أدائه لواجباته الانتخابية والتشريعية والمالية والرقابية .

لقد جاء القانون ليؤكد على عدم جواز الجمع بين عضوية المجالس وأي عمل او منصب رسمي أخر ، ومنح عضو مجلس المحافظة الحق في العودة الى وظيفته الأولى بعد انتهاء مدة عضويته ، وطلب من الجهات الرسمية المعنية تسهيل أمر الموافقة على تفرغه من العمل بها وعلى العودة إليها بعد انتهاء مدة العضوية . واعتبر القانون مدة العضوية في المجالس خدمة لأغراض العلاوة والترفيع والعلاوة [٥١].

كما أكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ من تاريخ اقراره من المجلس بتاريخ :٢٠٠٦/٦/١٥ على عدم جواز الجمع بين عضوية النائب في مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات وعلى العضو أن يختار

العضوية في إحدى الجهتين وأن لم يختر يعد عضواً في مجلس النواب فقط [٥٢].

وسارت النظم الداخلية للمحافظات على هذا النهج ، وعلى سبيل المثال نص البندان : (أولا وثانيا) من المادة (١١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ديالى لسنة ٢٠١١ على ما يأتي : (أولا- لايجوز الجمع بين عضوية مجلس المحافظة وأي عمل او منصب رسمي أخر . ثانيا- لايجوز الجمع بين عضوية مجلس المحافظة وعضوية المجالس المحلية في المحافظة) . فيما نص البند (رابعا) على ان : (يكون جميع الاعضاء متفرغين للعمل في المجلس) . اما البند (خامسا) من ذات المادة فنص على ان : (للعضو حق العودة الى وظيفته الاولى بعد انتهاء مدة عضويته) .

الفرع الثاني

عدم التعامل المالي مع مؤسسات الدولة

يتوجب على عضو مجلس المحافظة عدم التعامل المالي مع دوائر الدولة بنفسه أو من خلال اخرين ، خاصة في عقد صفقات مع الدولة تحقق له مزايا مالية ضخمة على حساب المصلحة العامة ، وذلك ضمانا لاستقلاله تجاه السلطة التنفيذية أو منعاً من استغلال عضويته لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية .

لذا لا يجوز لرئيس واعضاء مجلس المحافظة خلال مدة عضويتهم ان يستغلوا نفوذهم في ان يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو ان يؤجروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم، أو ان يقايضوها عليها أو ان يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين .

كما أكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على عدم جواز عضو مجلس النواب أن يتعاقد مع دوائر الدولة بنفسه أو بوساطة غيره في أثناء مدة عضويته ولايجوز استغلال عضويته لمصلحته الخاصة [٥٣].

ونصت المادة (٣١٨) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على انه : (يعاقب بالسجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة عهدت اليه المحافظة على مصلحة للجهة التي

يعمل فيها في صفقة او قضية فاضر بسوء نية او تسبب بالإضرار لهذه المصلحة ليحصل على منفعة لنفسه او لغيره) .

كما نصت المادة (٣١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على انه : (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين او بالحبس كل موظف او مكلف بخدمة عامة انتفع مباشرة او بالواسطة من الاشغال او المقاولات او التعهدات التي له شان في اعدادها او احالتها او تنفيذها او الاشراف عليها. ويعاقب بالعقوبة ذاتها اذا حصل على عمولة لنفسه او لغيره بشان من الشؤون المتقدمة.) .

ونصت المادة (٣٢٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على انه : (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين او بالحبس كل موظف او مكلف بخدمة عامة له شان في استخدام العمال في اشغال تتعلق بوظيفته احتجز لنفسه كل او بعض ما يستحقه العمال الذين استخدمهم من اجور ونحوها او استخدم عمالا سخرة واخذ اجورهم لنفسه او قيد في دفاتر الحكومة اسماء اشخاص وهميين او حقيقيين لم يقوموا باي عمل في الاشغال المذكورة واستولى على اجورهم لنفسه او اعطاها لهؤلاء الاشخاص مع احتسابها على الحكومة).

وسارت النظم الداخلية للمحافظات على منع عضو مجلس المحافظة من التعامل المالي مع الدولة ، وعلى سبيل المثال نص البند : (ثالثا) من المادة (١١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ديالى لسنة ٢٠١١ على ان : (لايجوز للعضو ان يتعاقد مع دوائر الدولة بنفسه او بواسطة غيره في اثناء مدة عضويته ولايجوز استغلال عضويته لمصلحته الخاصة) .

المطلب الثاني

التقاعد

نتناول في هذا المطلب في فرعين وبإيجاز تعريف الموظف العام ، والمكافأة الشهرية والراتب التقاعدي لعضو مجلس المحافظة ، وكما يأتي :

الفرع الأول
تعريف الموظف العام

يعرف الموظف العام على انه : (هو كل من يعهد اليه بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الاخرى بطريق مباشر) [٥٤].

يتضح من هذا التعريف ان عناصر الموظف العام هي : القيام بعمل دائم ، وان يعمل الموظف في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الاخرى بالطريق المباشر ، وتولي العمل بأسلوب مشروع [٥٥].

ولذا يعد الشخص موظفا عاما ، يتوجب ان يتم تعيينه في عمل دائم ، في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احدى السلطات الادارية بطريق مباشر ، وان يكون قرار التعيين صادرا من سلطة مختصة [٥٦].

واصبح من البديهي ان الموظف العام هو الذي يستحق الراتب التقاعدي ، وان عضو مجلس المحافظة ليس موظفا عاما ، فقد عرّف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، الموظف العام على انه : (كل شخص عهدتاليه وظيفة في داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة) [٥٧]، وهذا التعريف يسقط صفة الديمومة من الوظيفة العامة [٥٨].

الفرع الثاني
المكافأة الشهرية والراتب التقاعدي لعضو مجلس المحافظة

منح القانون أعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ الذين شغلوا مناصبهم بعد تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ ، والذين يشغلون تلك المناصب بموجب أحكام هذا القانون راتبا تقاعديا لا يقل عن ٨٠ % من المكافأة الشهرية المحددة بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان لا تقل الخدمة الفعلية عن ستة أشهر او في حالة إصابته بعجز أعاقه عن أداء مهامه أثناء مدة العضوية ، أو بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية . وأكد القانون على ان الورثة

الشرعيون يستحقون على وفق قانون التقاعد الموحد الراتب التقاعدي لكل من أعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ في حالة وفاته او استشهاده في أثناء مدة العضوية [٥٩].

كما قرر المشرع ان تسري أحكام الدرجات الوظيفية والحقوق التقاعدية الواردة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على شاغلي مناصب رؤساء الوحدات الإدارية ونائبي المحافظ ورؤساء وأعضاء المجالس بعد ٩/٤/ ٢٠٠٣ . ومنح القانون ايضا أعضاء المجالس البلدية (القواطع والأحياء) الذين شغلوا مناصبهم بعد٩/٤/٢٠٠٤ الحقوق التقاعدية التي يستحقها عضو مجلس الناحية [٦٠].

وأكد القانون على وجوب إحالة المحافظ على التقاعد في حالة عجزه عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر . وعلى مجلس المحافظة انتخاب محافظ جديد بنفس آلية الانتخاب المعتمدة في ذات القانون ، ويقوم النائب الأول بمهامه لحين انتخاب المحافظ الجديد [٦١].

لقد جاء قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ ، النافذ في ١/ ١ /٢٠١٤ بموجب المادة ٤٢ منه [٦٢] ، ليمنح حقوقا تقاعدية الى نواب الشعب المنتخبين على المستويين الوطني والمحلي ، فقد نصت المادة (٣٧) من القانون على ما يأتي : (أولا- استثناءً من احكام المادة (٢١) من هذا القانون يحتسب الراتب التقاعدي لـ [رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ونوابهم واعضاء مجلس النواب والوزراء ومن هم بدرجتهم واعضاء مجلس الحكم ومناوبيهم واعضاء المجلس الوطني المؤقت ورئيس واعضاء الجمعية الوطنية ووكلاء الوزارات ومن بدرجتهم ومن يتقاضى راتب وكيل وزاره والمستشارين واصحاب الدرجات الخاصة ومن بدرجة مدير عام ومن يتقاضى راتب مدير عام] في حالات التقاعد والوفاة والاستقالة بموافقة الجهات المختصة كما يأتي:

١-(٢٥%) خمسة وعشرين من المائة من اخر (راتب او مكافأة او اجر) والمخصصات التي تقاضاها في الخدمة .

٢-تضاف نسبة(٢,٥%) من اخر(راتب او مكافأة او اجر) والمخصصات عن كل سنة من سنوات الخدمة على ان لا يزيد عن(٨٠%) ثمانين من المائة منه.

ثانيا – تسري احكام البند (اولا) من هذه المادة على قضاة واعضاء الادعاء العام في المحكمة الجنائية العراقية العليا المحالين على التقاعد.

ثالثا – للمشمولين بأحكام البندين (اولا وثانيا) من هذه المادة ممن كانوا موظفين في الدولة العودة الى وظائفهم الاصلية وتعتبر الاستقالة ملغية، وتحتسب مدة خدمتهم لأغراض العلاوة والترفيع والترقية والتقاعد وتلتزم الجهات المختصة بتوفير الدرجة المطلوبة ولهم الخيار بين الحصول على الرواتب التقاعدية المحددة في البند (اولا) او راتب الوظيفة المعاد اليها .

رابعا - تسري احكام البندين (اولا وثانيا) من هذه المادة على المحالين الى التقاعد قبل نفاذ هذا القانون والذين شغلوا مناصبهم بعد ٢٠٠٣/٤/٩.) .

كما نص البند (ثالثاً) من المادة (٣٨) على أن : (يستحق مدير الناحية وأعضاء المجالس المحلية والاقضية والنواحي والمجالس البلدية (القواطع والاحياء) ممن لديهم خدمة تقاعدية لا تقل عن (١٥) خمسة عشرة سنة راتبا تقاعديا محسوبا على اساس راتب (المرحلة الاولى) من الدرجة الثانية وفقا لجدول الرواتب الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل او أي قانون اخر يحل محله وعلى اساس النسبة المنصوص عليها في البند (ثانيا) من المادة(٢١) من هذا القانون دون الاخلال بحقهم في تقاضي راتبا تقاعديا اكثر في ضوء خدمتهم الوظيفية ومركزهم الوظيفي في سلك الوظيفة العامة، ولمن تزيد خدمته عن (٤) اربعة سنوات يصرف له راتب الحد الادنى المقرر بموجب احكام هذا القانون ، ولا تسري أحكام هذا القانون على الدورات القادمة.) .

ولكن المحكمة الاتحادية العليا حكمت بعدم دستورية المادة (٣٧) و البند (ثالثاً) من المادة (٣٨) من قانون التقاعد رقم (٩)

لسنة ٢٠١٤ ، وذلك بقرارها المرقم ٣٦/ اتحادية /٢٠١٤ بجلستها المنعقدة بتاريخ : ٢٠١٤/٦/٢٤ ، بسبب مخالفتهما البند (أولاً) من المادة (٦٠) والبندان (أولاً وثانياً) من المادة (٦٢) من الدستور والمادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب [٦٣].

ومن الجدير بالذكر ان المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد نصت على انه : (يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته ، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية) . وهكذا لابد من ان يتم التعاون بين لجان مجلس النواب مع مجلس الوزراء في القضايا التي ينجم عنها التزامات مالية على الدولة .

الخاتمة

من خلال ماتقدم في هذا البحث ، يمكن تقديم النتائج التي توصل اليها ، والمقترحات التي يوصي بها الباحث ، وكما يأتي :

أولا: النتائج :

١-منح القانون لأعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم المنتخبين الكثير من الحقوق والامتيازات بهدف تمكينهم من أداء الواجبات التي القائها على عاتقهم لعل في مقدمتها تقديم الخدمات الأساسية الى المواطنين ، إلاّ أنه قد حصلت عملية إساءة لاستعمال السلطة ، وتبديد للموارد المالية المخصصة للمحافظات .

٢-أن غالبية أعضاء مجالس المحافظات لم يعملوا على تأدية الواجبات التي تضمنها اليمين القانونية بصورة كاملة ، لاسيما وهي مرتبطة بتحقيق المصالح العليا للدولة والشعب والدين والنظام السياسي والقانوني.

٣-خضع معظم أداء واجبات عضو مجلس المحافظة الانتخابية والتشريعية والمالية والرقابية الى عوامل المحاصصة والمساومة والمصالح الشخصية ، الأمر الذي أدى الى عدم اخضاع الكثير من المسؤولين الفاسدين اداريا وماليا للمسائلة القانونية والأخلاقية لاسيما وان تردي اوضاع المحافظات الخدمية بالقياس بالأموال

المخصصة والمصروفة مؤشر واضح على ضعف الدور الرقابي لتلك المجالس ، ومن ثم دور القضاء .

٤-يؤكد مفهوم الوظيفة العامة ان عضو مجلس المحافظة من الناحية القانونية السليمة لايتمتع بوصف الموظف العام في حالة كونه لم يكن موظفا عاما قبل انتخابه ، واذا كان موظفا عاما فيتوجب تفرغه لأعمال المجلس بعد انتخابه .

ثانيا: التوصيات :

١-أهمية ان يقوم المشرع الوطني بتطوير التنظيم القانوني لواجبات أعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم التشريعية والمالية والانتخابية والرقابية وامتيازاتهم بما يحقق مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية .

٢-اهمية قيام المشرع الوطني بتحديد نوعية الالتزامات الوظيفية الملقاة على عاتق عضو مجلس المحافظة المنتخب من غير الموظفين طوال مدة عضويته ، وتطبيق مبدأ التفرغ الوظيفي بصورة قانونية سليمة .

٣-ان يقوم المشرع الوطني بوضع تنظيم قانوني لموضوع حظر تعامل عضو مجلس المحافظة المالي والتجاري مع دوائر ومؤسسات الدولة بشكل مباشر وغير مباشر .

٤-ان يتخذ مجلس النواب ومجلس المحافظة قرارات تؤدي الى تفعيل اجراءات الرقابة الادارية والقضائية على تصرفات واعمال عضو مجلس المحافظة ، فضلا عن ضرورة توحيد الجهات الرقابية بدلا من تعددها الذي يؤدي الى تداخل عملها وتشتت في جهودها .

الهوامش

[١] -نص البند ثانياً من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن : (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون) .
–دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠١٢) ، في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥ ، السنة السابعة و الأربعون .

[٢] –د. منير محمود الوتري : بحوثي في كتاب ، الجزء الأول ، مطبعة الشعب ، بغداد ، ١٩٧٨ ، ص٥٦ .

[٣] –د. محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٧٥ ، ص٩٦ .

[٤] -نص البند أولاً من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان : (مجلس المحافظة : هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) . ونص البند رابعاً من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان : (تكون الحكومات المحلية مسؤولة عن كل ما تتطلبه إدارة الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية) .
-قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٧٠) ، تاريخ:٢٠٠٨/٠٣/٣١ .

[٥] -نصت المادة (١) المعدلة بموجب قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ على أن : (يقصد بالتعابير الآتية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة إزاء كل منها: أولاً: القانون: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. ثانياً: المحافظة: وحدة إدارية ضمن حدودها وتتكون من أقضية ونواحي وقرى. ثالثاً: المجلس : مجلس المحافظة. رابعاً: المجلس المحلي: مجلس القضاء- مجلس الناحية. خامساً: المجالس: المجلس- المجلس المحلي. سادساً: الوحدة الإدارية : المحافظة- القضاء- الناحية. سابعاً: رئيس الوحدة الإدارية: المحافظ- القائمقام- مدير الناحية. ثامناً: المناصب العليا: المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة. تاسعاً: الأغلبية المطلقة: تتحقق بأكثر من نصف من عدد اعضاء المجلس .عاشراً: الاغلبية البسيطة: تتحقق بأكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب. حادي عشر: الحكومات المحلية: المجالس والوحدات الإدارية) .

-قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، منشور في الوقائع العراقية –العدد (٤٢٨٤) ، تاريخ : ٢٠١٣/٨/٥ .

[٦] -نص البند ثالثاً من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن : (يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس) .
–دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠١٢) ، في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥ ، السنة السابعة و الأربعون .

[٧] -المادة (٢٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٨]-البند (أولاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ ، وقانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .

[٩] -البند (سابعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[١٠] -البند (تاسعاً /١) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[١١] -البند (ثامناً) من المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[١٢] -البندان (ثالثاً وخامساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[١٣]-عماد الجنابي ، محسن جبر البهادلي : دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الطبعة الأولى ، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي ، من دون مكان طبع ، ٢٠٠٨ ، ص٣٨.

[١٤] - د. غازي فيصل مهدي : (نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان) ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص١٤٧ .

[١٥] - نص البند (ثالثا) من المادة (٨٠) على : (اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).

[١٦] -قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢١/ اتحادية /٢٠١٠ ، منشور على الرابط الاتي :

-http://www.iraqja.iq/index.php.

[١٧] - د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان ، ط١ ، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص٣٧٩ .
[١٨] -البند (رابع عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[١٩] -د. محمد عبد الحميد ابو زيد : توازن السلطات ورقابتها دراسة مقارنة ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص٥١ .
[٢٠] -البند (خامساً / ٢) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٢١] -البند (عاشراً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
[٢٢] -البند (أحد عشر/١) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٢٣] -البند (سادس عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٢٤] -د.حمدي سليمان القبيلات : الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية دراسة تحليلية وتطبيقية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص١١ .
[٢٥] -المصدر نفسه ، ص٢٣-٢٥ .
[٢٦] - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥١ / اتحادية / ٢٠٠٩) ، منشور على الرابط الاتي :

-http://www.iraqja.iq/index.php.

[٢٧] -البند (سادساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٢٨] -ينظر في ذلك عماد الجنابي و محسن جبر : دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مصدر سابق ، ص٣٧ .
[٢٩] -البندان (ثانياً) و(ثامناً /١) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
[٣٠] -نصت المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان : (كل أمر فيه إعفاء او إقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب الشخص المعني) .
[٣١] -البند (ثامناً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
[٣٢] -البند (تاسعاً /٢) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٣٣] -البند (رابعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٣٤] -البند (أحد عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٣٥] -البند (ثاني عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٣٦] -البند (ثالث عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٣٧] -الفقرة (٢) من البند أولاً من المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .
[٣٨] -الفقرة (٣) من البند أولاً من المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .
[٣٩] -نقلا عن ، د. زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني –نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري –المؤسسات الدستورية ، دار بلال للطباعة والنشر ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠١ ، ص٥٨٠-٥٨١ .
[٤٠] -نصت المادة (١٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أن : (١- يتمتع أعضاء المجالس بحرية في إبداء أراءهم في المناقشات . ٢-للمجالس أن تقرر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها منع أحد الأعضاء عن جلسة واحدة أو أكثر من جلساتها على أن لا تتجاوز على ثلاث جلسات اذا تصرف في المجلس تصرفاً أساء إلى سمعة المجلس المعنية) .
[٤١] -المادة (١٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٤٢] -عدلت هذه المادة بموجب المادة (١) من قانون تعديل قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، رقم ٩٠ الصادر بتاريخ ١٩٨٥/٠١/٠١، وكان النص الاصلي القديم للمادة هو : (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين او بغرامة لا تزيد على مائتي دينار كل من اهان او هدد موظفا او اي شخص مكلف بخدمة عامة او مجلسا او هيئة رسمية اثناء تأدية واجباتها بسبب ذلك. وتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة بإحدى هاتين العقوبتين اذا وقعت الاهانة او التهديد على حاكم محكمة قضائية او ادارية او مجلس يمارس عملا قضائيا اثناء تأدية واجباتهم او بسبب ذلك) .

[٤٣] -عدلت هذه المادة بموجب المادة (١) من قانون تعديل قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، رقمه ٣٥ صادر بتاريخ ١٩٨٦/٠٣/١٣، وكان النص الاصلي القديم للمادة هو : (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على ثلاثمائة دينار كل من اعتدى على موظف او شخص مكلف بخدمة عامة او مجلس او هيئة رسمية اثناء تأدية واجباتهم او بسبب ذلك. وتكون العقوبة الحبس او الغرامة اذا حصل الامر مع الاعتداء والمقاومة جرح او اذى. وتكون العقوبة الحبس والغرامة او احدى هاتين العقوبتين اذا وقع الجرح او الاذى على حاكم اثناء تأدية وظيفته او بسببها. ولا يخل ما تقدم بتوقيع اية عقوبة اشد يقررها القانون للجرح او الايذاء) .

[٤٤] -غريغ باور : دليل البرلمانيين حول الاخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية ، Westminster Foundation for Democracy ، بلا اسم مطبعة ، بلا تاريخ نشر ، ص٢٨ .

[٤٥] -د.سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري –دراسة مقارنة ، ط٨ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٣٦٤-٣٦٥ .

[٤٦] -المادة (١٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٤٧] -قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨/ اتحادية/٢٠١٣ ، منشور على الرابط الاتي :

-http://www.iraqja.iq/index.php.

[٤٨] -المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٤٩] -د.فوزت فرحات : القانون الاداري العام –الكتاب الاول : التنظيم الاداري والنشاط الاداري ، ط١ ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص٢٩٢ .

[٥٠] -عصام أبو بكر فهمي : مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة أسيوط ، ٢٠٠٨، ص١٧.

[٥١] -البندان (أولاً) و(ثانياً) من المادة (١٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون التعديل الأول رقم (١٥) صادر بتاريخ ٢٠١٠ ، منشور في الوقائع العراقية –العدد (٤١٤٧) ، تاريخ : ٩ أذار ٢٠١٠ .

[٥٢] -البند (ثانياً) من المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٣٢) ، تاريخ : ٢٠٠٧/٢/٥ ، السنة الثامنة والاربعون .

[٥٣] -البند (ثالثاً) من المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٣٢) ، تاريخ : ٢٠٠٧/٢/٥ ، السنة الثامنة والاربعون .

[٥٤] -د.محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٥٦.

[٥٥] -المصدر نفسه ، ص٣٥٦-٣٥٩ .

[٥٦] -لمزيد من التفصيل ، ينظر ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الاداري –دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢١٣-٢١٨ .

[٥٧] - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ،منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٣٣٥٦) ، تاريخ ١٩٩١/٠٦/٠٣ .

[٥٨] -عامر ابراهيم أحمد الشمري : العقوبات الوظيفية دراسة مقارنة ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص٢٩ .

[٥٩] -البند (ثالثاً) من المادة (١٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٦٠] -البندان : (أولاً) و(ثانياً) من المادة (٥٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٦١] -المادة (٢٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٦٢] -قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٣١٤) ، تاريخ : ٢٠١٤/٣/١٠ .

[٦٣] -قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٦/ اتحادية /٢٠١٤ ، منشور على الرابط الاتي :

-http://www.iraqja.iq/index.php.

المصادر

أولاً-الدساتير :
١-دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠١٢) ، في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥ ، السنة السابعة و الأربعون .
ثانياً-القوانين :
٢-قانون تعديل قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، رقم ٩٠ الصادر بتاريخ ١٩٨٥/٠١/٠١ .
٣-قانون تعديل قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، رقمه ٣٥ صادر بتاريخ ١٩٨٦/٠٣/١٣ .
٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ،منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٣٣٥٦) ، تاريخ ١٩٩١/٠٦/٠٣ .
٥-قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ ، ونُشر في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٧٠) ، تاريخ:٢٠٠٨/٠٣/٣١ .
٦-قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ ، منشور في الوقائع العراقية –العدد (٤١٤٧) ، تاريخ : ٩ أذار ٢٠١٠ .
٧-قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، منشور في الوقائع العراقية –العدد (٤٢٨٤) ، تاريخ : ٢٠١٣/٨/٥ .
٨-قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٣١٤) ، تاريخ : ٢٠١٤/٣/١٠ .
ثالثاً-اجتهاد قضائي :
٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥١ / اتحادية / ٢٠٠٩) ، منشور على الرابط الاتي :

-http://www.iraqja.iq/index.php.

١٠-قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢١/ اتحادية /٢٠١٠ ، منشور على الرابط الاتي :

-http://www.iraqja.iq/index.php.

١١-قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨/ اتحادية/٢٠١٣ ، منشور على الرابط الاتي :

-http://www.iraqja.iq/index.php.

١٢-قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٦/ اتحادية /٢٠١٤ ، منشور على الرابط الاتي :

-http://www.iraqja.iq/index.php.

رابعاً-الانظمة الداخلية :

١٣- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٣٢) ، تاريخ : ٢٠٠٧/٢/٥ ، السنة الثامنة والاربعون .

١٤-النظام الداخلي لمجلس محافظة ديالى لسنة ٢٠١١ .

١٥-النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠١٣ .

١٦-النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان لسنة ٢٠١٣ .

خامساً-الكتب :

١٧-د.حمدي سليمان القبيلات : الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية دراسة تحليلية وتطبيقية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ .

١٨-د. زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني –نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري –المؤسسات الدستورية ، دار بلال للطباعة والنشر ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠١ .

١٩-د.سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري –دراسة مقارنة ، ط٨ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٦ .

٢٠-عامر ابراهيم أحمد الشمري : العقوبات الوظيفية دراسة مقارنة ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠٩ .

٢١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الاداري –دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٥ .

٢٢-عماد الجنابي ، محسن جبر البهادلي : دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الطبعة الأولى ، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي ، من دون مكان طبع ، ٢٠٠٨ .

٢٣-غريغ باور : دليل البرلمانيين حول الاخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية ، Westminster Foundation for Democracy ، بلا اسم مطبعة ، بلا تاريخ نشر.

٢٤-د.فوزت فرحات : القانون الاداري العام –الكتاب الاول : التنظيم الاداري والنشاط الاداري ، ط١ ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠٤ .

٢٥– د. محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ١٩٧٥ .

٢٦-د.محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠٥ .
٢٧د. محمد عبد الحميد ابو زيد : توازن السلطات ورقابتها دراسة مقارنة ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٣.
٢٨- د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان ، ط١ ، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٦٩ .
٢٩–د. منير محمود الوتري : بحوثي في كتاب ، الجزء الأول ، مطبعة الشعب ، بغداد ، ١٩٧٨ .

سادساً-الرسائل الجامعية :

٣٠-عصام أبو بكر فهمي: مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق – جامعة أسيوط ، جمهورية مصر العربية ، ٢٠٠٨ .

سابعاً-البحوث العلمية :

٣١- د. غازي فيصل مهدي : (نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان) ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ .