جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
في النجف الاشرف
قسم القانون العام

رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة

دراسة مقارنة

رسالة قدَّمها الطالب
سلام جواد حمزة عنبر

إلى
مجلس معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير
في القانون العام

بإشراف
أ.م.د. صادق محمد علي الحسيني

١٤٣٨ هجرية ٢٠١٧ ميلادية

{وَهُوَ ٱلَّذِي جَعَلَكُمۡ خَلَٰٓئِفَ ٱلۡأَرۡضِ وَرَفَعَ بَعۡضَكُمۡ فَوۡقَ بَعۡضٖ دَرَجَٰتٖ لِّيَبۡلُوَكُمۡ فِي مَآ ءَاتَىٰكُمۡ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ ٱلۡعِقَابِ وَإِنَّهُۥ لَغَفُورٞ رَّحِيمٞ}

صدق الله العلي العظيم
سورة الانعام: الآية (١٦٥)

الاهـــــداء

من الواجب عليَّ أن أهدي جهدي العلمي هذا إلى....

- ❖ **والديَّ** من كفلوني صغيرا حتى اشتد عضدي.
- ❖ **زوجتي وأولادي** من سخَّروا كل شيء لي في سبيل النجاح.
- ❖ **أهلي وإخوتي** حفظهم ربي جميعاً من كل مكروه.

سائلا المولى جل في علاه أن ينفعني بهذا الجهد المتواضع يوم لا ينفع مال ولا بنون إلا من أتى الله بقلب سليم.

الباحث

شكر وعرفان

قديما قيل **(من لم يشكر المخلوق لن يشكر الخالق)** بمزيد من آيات الشكر والعرفان مع فائق الشكر والاحترام أقدمها إلى أستاذي المشرف الاستاذ المساعد الدكتور صادق محمد علي الحسيني لما تفضل به متكرما علي في قبوله على الإشْراف على رسالتي ولما أولاني به من العطف والرعاية سائلا المولى جل في علاه أن يحفظه لخير البلاد والعباد وأتقدم بجزيل الشكر والامتنان لأساتذتي في المرحلة التحضيرية لدراسة الماجستير لما قدَّموه لي من النصح والإرشاد وأنا في بدايات طريقي العلمي وأتقدم بالشكر إلى مكتبات جامعة بغداد والجامعة المستنصرية وجامعة النهرين وجامعة بابل وكربلاء ولا يفوتني أن أشكر مكتبات العتبات المقدسة العلوية والحسينية والعباسية كذلك أشكر زملائي الباحثين في مختلف فروع العلم لما أبدوه من المساعدة والتسهيل في الحصول على المصادر وأشكر كل من قدم إليَّ النصح والمساعدة وشملني بدعائه.

الباحث

المحتويات

العنوان	الصفحة
الآية	أ
الإهداء	ب
شكر وعرفان	ج
المحتويات	د
المقدمة	١-٢
الفصل الاول **التعريف برقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة**	**٣-٣٧**
المبحث الأول: التعريف بالمحافظ ومجلس المحافظة	**٣-٢٨**
المطلب الأول: التعريف بالمحافظ واختصاصاته	٤
الفرع الأول: تعريف المحافظ	٥
الفرع الثاني: اختصاصات المحافظ	١٠
المطلب الثاني: التعريف بمجلس المحافظة واختصاصاته	١٧
الفرع الأول: تعريف مجلس المحافظ	١٧
الفرع الثاني: اختصاصات مجلس المحافظة	٢٢
المبحث الثاني: الأساس القانوني لرقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة وتكييفها	**٢٩-٣٧**
المطلب الأول: الاساس القانوني لرقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة	٢٩
الفرع الأول: الأساس الفلسفي	٢٩
الفرع الثاني: الأساس المستمد من دواعي مبدأ المشروعية	٣٢
الفرع الثالث: الاساس المستمد من القوانين النافذة	٣٢
المطلب الثاني: التكييف القانوني لرقابة المحافظ على مجلس المحافظة	٣٤

الفصل الثاني **التنظيم القانوني لرقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة وفعالية هذه الرقابة**	**٣٨-٧٩**
المبحث الأول: الحدود القانونية لرقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة وآثارها	**٣٩-٦٤**
المطلب الأول: الحدود القانونية لرقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة	٣٩
الفرع الأول: رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة المخالفة للدستور والقوانين	٤٠
الفرع الثاني: رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة التي ليست من اختصاصه	٤٦
الفرع الثالث: رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة المخالفة للموازنة العامة	٥٤
المطلب الثاني: الآثار القانونية لرقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة	٥٧
الفرع الأول: آثار رقابة الحل	٥٨
الفرع الثاني: آثار رقابة الاعتراض	٦٠
المبحث الثاني: فعالية رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة	**٦٥-٧٩**
المطلب الأول: فعالية الرقابة في ظل النظام الانتخابي المطبق	٦٦
المطلب الثاني: فعالية الرقابة في ظل تأثير طبيعة النظام الحزبي	٧٢
المطلب الثالث: دور طريقة انتخاب المحافظ والصلاحيات التي يتمتع بها في الرقابة على مجلس المحافظة	٧٥
الخاتمة	٨٠-٨٤
المصادر	٨٥-٩٢

المقدمـــــة

المقدمة

اولا- التعريف بموضوع البحث

من المعروف أن التنظيم الاداري يقوم على ركيزتين هما المركزية واللامركزية الإدارية، وتقوم الأخيرة وضمن واللامركزية الإدارية الاقليمية على وجود مجالس محلية منتخبة تمارس صلاحياتها واختصاصاتها في ضمن إشراف ورقابة السلطة المركزية.

وتباينت النظم القانونية في رسم ملامح التنظيم القانوني لمجالس المحافظات، لا بل أختلف التنظيم عبر الزمن داخل حدود النظام القانوني الواحد، وهذا مانجده واضحاً في العراق.

فقد شهد النظام الإداري في العراق بعد التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ تحولاً كبيراً في طبيعة نظام اللامركزية الإدارية الذي نصَّ عليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة(١١٦) بالقول (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية) الذي تمخَّض عنه صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي وسع من صلاحيات مجلس المحافظة وطبق في حدود رقابة المحافظ عليه معبراً عن هاجس المشرع العراقي بتلافي آثار التجارب السابقة التي شهدت سيطرة السلطة المركزية على هذه المجالس، وتكريس ضمانة تجاه مركزية السلطة التنفيذية والخشية من دكتاتوريتها.

ثانيا- اسباب اختيار موضوع البحث:

١. عدم وجود دراسة بحسب اطلاعنا تتناول بالتحديد رقابة المحافظ على مجلس المحافظة، ومن هنا جاء بحثنا ليمثل إضافة إلى المكتبة القانونية.
٢. وضع معالجات لملامح الخلل والقصور التشريعي الذي انتاب تنظيم المشرع لرقابة المحافظ على مجلس المحافظة.
٣. إنَّ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الذي أحدث تغييرا كبيرا في رقابة السلطة المركزية لذا كان لابد من تسليط الضوء على ملامح هذا التغيير.

ثالثا - مشكلة موضوع البحث:

تنطلق مشكلة البحث من فرضيات يحاول البحث الاجابة عنها وتتمثل بما يأتي:

١. مدى نجاح المشرع في تنظيم رقابة المحافظ على مجلس المحافظة
٢. تحري العوامل المؤثرة في رقابة المحافظ على المجالس المحلية.
٣. بحث المؤشرات التي أفرزها الواقع التطبيقي بشأن الرقابة.

رابعا- نطاق البحث

يتحدد نطاق البحث بدراسة رقابة المحافظ على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة دون غيرها من الاعمال القانونية وعبر الدول المحددة في منهج البحث.

خامساً- منهجية البحث

ستتبع لدراسة هذا الموضوع ولغرض الوصول الى أهدافها المنهجيين الآتيين:

١. المنهج المقارن مع الدول التي تمتلك تجربة في مجال البحث وذلك عبر تناول القانونين المصري والفرنسي.
٢. المنهج التحليلي: عبر تحليل النصوص القانونية وآراء الفقهاء وما تيسر من أحكام القضاء في الدول محل المقارنة، بغية الوصول لصياغة نموذج قانون أمثل لرقابة المحافظ على مجلس المحافظة.

سادسا- تقسيم خطة البحث

من أجل الإحاطة بموضوع الدراسة سنقوم بتقسيم خطة البحث على فصلين، يخصص الاول لدراسة مفهوم رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وسنبحثه في مبحثين نتناول في الاول مفهوم المحافظ ومجلس المحافظة وأمّا الثاني فنبحث فيها التكييف القانوني لرقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة، وامّا الثاني سنبحث فيه الإطار القانوني لرقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة وفعالية هذه الرقابة وسنتناوله في مبحثين نتناول في الأول الحدود القانونية لرقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة وآثارها، وأمّا الثاني فنتناول فيه فعالية هذه الرقابة.