Journal Of the Iraqia University (73-3) January (2025)

ISSN(Print): 1813-4521 OnIine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.mabdaa.edu.iq

السلطات الإداريه لرئيس الوحده وتشريعاتها في القانون العراقي

المشرف : الدكتور آيت اله جليلى : استاذ مساعد فى قسم القانون العام، جامعه قم. قم ايران

الباحث: حسين لذيذ امشني

جامعة قم ، كلية القانون ، طالب دكتوراه

Researcher's name:Hussain latheeth amshani
E-mail: husseinlatheethamshni@gmail.com

ملخص البحث

لقد أعطى قانون المحافظات غير المنتظمه في إقليم رقم ٢١ لسنه ٢٠٠٨ وتعديلاته العديد من الصلاحيات الإداريه للمحافظ، ومن بين هذه الصلاحيات التي نص عليها القانون سلطه التعيين، حيث أناط القانون به سلطه تعيين الموظفين المحليين في المحافظه ممن هم في درجه موظفو الدرجات الخامسه وما دون من سلم الوظائف المنصوص عليها في القانون الذين ترشحهم الدوائر المختصه وفقاً لخطه التوظيف المعتمده من المجلس، كما أن لرئيس الوحده الإداريه صلاحيه اتخاذ الإجراءات الإداريه والقانونيه بحق موظفي الدوله العاملين في المحافظه وفقاً للقوانين الخاصه ويمنح الوزير المختص هذه الصلاحية، ويرى بعض الفقهاء أن المقصود من هذه الماده هو فرض العقوبات التأديبيه لأن كلمه إجراءات كلمه غير دقيقه في هذه الحالة، حيث أن المقصود من النص هو فرض العقوبات المنصوص عليها في قانون تأديب موظفي الدوله والقطاع العام رقم ١٤ لسنه ١٩٩١ وتعديلاته، حيث لا توجد عقوبات إدارية.

Abstract

The Law of Non-Regional Governorates No. 21 of 2008, as amended, includes many administrative powers for the governor. Among these powers stipulated by the law is the power of appointment, as the law entrusted him with the authority to appoint local employees in the governorate who are in the fifth grade and below of the job ladder grades stipulated in the law, who are nominated by the competent departments according to the staffing plan approved by the council.

The head of the administrative unit is also responsible for taking administrative and legal measures against state employees working in the governorate in accordance with the special laws and the competent minister is authorized to do so. Some jurists believe that the intent of this article is to impose disciplinary penalties because the word “procedures” is an inaccurate word in this context, as the intent of the text is to impose the penalties stipulated in the State and Public Sector Employees Discipline Law No. 14 of 1991, as amended, as there are no administrative penalties.

المقدمـة

١-بيان المسأله

لكي يمارس رئيس الوحده الإداريه دوره التنفيذي يجب على الوزارات والهيئات أن تبلغ رئيس الوحده الإداريه بجميع المراسلات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها الواقعه في نطاق رئيس الوحده الإدارية، ويجب على رؤساء الدوائر والمرافق المحليه أن يبلغوا رئيس الوحده الإداريه بمراسلاتهم الرسميه مع دوائرهم في مركز الدائره وأن يقدموا تقارير إلى رئيس الوحده الإداريه بشأن الأمور المحاله إليهم وأن يطلعوه على أعمالهم المتعلقه بالأمن العام والأمور أو القضايا المهمه المتعلقه بأكثر من دائره في المحافظة، ومن الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الوحده الإداريه أيضاً تقديم المقترحات والطلبات إلى مجلس المحافظه مثل ترشيح ثلاثه أشخاص من قبل رئيس الوحده الإداريه للمناصب العليا وموافقه مجلس

المحافظه عليهم خلال شهر من تاريخ ترشيحهم. وللمحافظ أيضاً اقتراح إقاله شاغلي الوظائف العليا في المحافظة، واقتراح التعديلات الإداريه على الأقضيه والنواحي والقرى بدمجها واستحداثها وتغيير أسمائها ومراكزها والتشكيلات الإداريه الناتجه عنها ضمن المحافظة، وكذلك تقديم طلب إلى مجلس المحافظه لإقاله رئيس البلديه إذا تحقق أحد أسباب الإقاله المنصوص عليها في القانون.

٢-ضروره البحث

ان منح المحافظ صلاحيه الوزير المختص هو امر قابل للمراجعه حيث انه لا يتفق مع مجرى الاحداث في ان يحل المحافظ محل الوزير المختص وبالتالي فإننا بشكل عام نتفق مع من يرى ان المقصود بالاجراءات الاداريه هي كل اجراءات النقل والتثبيت وغيرها اما الاجراءات القانونيه فتعني تشكيل لجان تحقيق وفرض عقوبات انضباطيه وبالتالي فان الجهات الانضباطيه المختصه بفرض العقوبات على الموظفين هي جهات اداريه رئاسيه مما يؤكد ان النظام الانضباطي في العراق هو نظام رئاسي.

٣-اسأله البحث

أ-السؤال الاصلي: ماهي المسؤوليه القانونيه لرئيس الوحده الإداريه في حالات تجاوز أو إساءه استخدام سلطات الضبط الإداري في التشريع والقضاء الاداري العراقي ؟

ب-الاسئله الفرعيه :

السؤال الفرعي الاول : ماهي دور رئيس الوحده الإداريه وصلاحياته؟

السؤال الفرعي الثاني : ماهي التجاوز والإساءه في استخدام سلطات الضبط الإداري وآليات المساءله القانونيه ؟

٤-فرضيات البحث

اولا: الفرضيه الاصلية:

في النظام القانوني العراقي يتحمل رئيس الوحده الإداريه المسؤوليه القانونيه عن تصرفاته وقراراته المتعلقه بصلاحيات الرقابه الإدارية، وإذا تجاوز رئيس الوحده الإداريه أو أساء استعمال صلاحياته في التشريع والقضاء الإداري جاز اتخاذ الإجراءات القانونيه ضده استناداً إلى القوانين والتشريعات النافذه في العراق.

ثانيا: الفرضيات الفرعيه :

الفرضيه الفرعيه الأولى: رئيس الوحده الإداريه هو الشخص المسئول عن إداره وتنظيم الوحده الإداريه داخل المؤسسه أو المنظمه وتختلف صلاحياته باختلاف طبيعه الوحده الإداريه وسياسات المؤسسة.

الفرضيه الفرعيه الثانية: الإفراط وإساءه استخدام صلاحيات الرقابه الإداريه وآليات المساءله القانونيه يشير إلى إساءه استخدام السلطه أو تجاوز السلطه الممنوحه لشخص أو هيئه إدارية، وتشمل هذه السلوكيات عاده التصرف خارج نطاق الصلاحيات الممنوحه للمسؤولين أو استخدام السلطه بطرق تنتهك حقوق الأفراد أو تتجاوز القوانين واللوائح المحددة.

٥-اهداف البحث

١-فهم الإطار القانوني الذي يحدد صلاحيات رئيس الوحده الإداريه ونطاق صلاحياته والمسؤوليات الملقاه على عاتقه.

٢- تحليل حالات إساءه أو سوء استعمال الصلاحيات الإداريه من قبل رؤساء الوحدات الإداريه في النظام القانوني العراقي.

٣- تحديد المسئوليات القانونيه لرؤساء الوحدات الإداريه في حالات التجاوز أو الإساءه بما في ذلك المسئوليه الجنائيه والمدنية.

٤- تعزيز فهم المجتمع القانوني لدور رؤساء الوحدات الإداريه والقضايا المتعلقه بالمساءله والشفافيه في العمل الإداري.

٦-منهجيه البحث

سوف نعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن لنصوص القوانين العرقيه ذات الصله بموضوع البحث والتشريعات الأخرى ذات الصله بموضوع البحث.

المبحث الاول السلطات الاداريه لرئيس الوحدة

يمارس رئيس الوحده إداري كثير من التخصصات إداري منه ماذا متعلق ب حسب الوظيفه عام بدايه من توظيف طاقم عمل السكان المحليين وأصلحهم و منحه الأعياد واخرين من التخصصات ومنه ماذا متعلق ب من خلال تقديم خدمات في المحافظه وكما سوف يأتي بيانو .

اولأ:اختصاصات تتعلق بالوظيفه العامة

وتتمثل تلك الاختصاصات :

اولا : التعيين : يعني استصدار النص اللازم (مرسوم , قرار , امر اداري , ...) من المرجع المختص بتسميه المرشح في الوظيفه التي نجح في امتحانها واستوفى شروطها فيباشر من ثم العمل فيها على وفق الأصول المحدده بالقانون او النظام[١] .

وللمحافظ في هذا المجال اختصاصات عده نذكرها على التوالي:

أولاً :التعيين : يعني استصدار النص اللازم (مرسوم , قرار , امر اداري , ...) من مرجع متخصص بالتسميه المرشح في وظيفه الذي – التي نجحت في امتحانها وقد حقق شروطها هو يبدأ من ثم الوظيفه فيه على وفق أصول محدد بموجب القانون أو طلب[٢].

وللحاكم في هذا الحقل التخصصات عديد نذكرها على متتابع:

أ يطلق الأوامر إداري سيتم تعيينه الجميع من نوابه خلال خمسه عشره يوم واحد من تاريخ انتخاب المجلس من اجلهم ، وهذا ماذا وقد ذكر عليه الماده (٢٧/أولاً) من قانون المحافظات لا عادي في مقاطعه (يكون لكل محافظ نائبان بدرجه مدير عام ينتخبهم المجلس من داخله او خارجه ويصدر امر المحافظ بتعينهما خلال خمسه عشر يوما من تاريخ انتخاب المجلس لها) .

ب ـ إصدار الامر الإداري لتعيين القائم مقام ومدير الناحيه , استنادا الى نص الماده (٣٩/ثالثا) من القانون نفسه "يصدر المحافظ امرا اداريا بتعيين كل من القائم مقام ومدير الناحية" .

ج ـ "إصدار ألأوامر الإداريه لتعيين الموظفين المحليين في المحافظه ممن هم في الدرجه الخامسه فما دون من درجات السلم الوظيفي استنادا الى نص الماده (٣١ / سابعا – ١) من القانون" والتي جاء فيها " اصدار امر تعيين الموظفين المحليين في المحافظه ممن هم في الدرجه الخامسه فما دون من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليه في القانون".

وفي هذا الصدد نشير الى فتوى[٣] صادره عن مجلس شورى الدوله جاء فيها "١ . ان معاون المحافظ يعين من بين موظفي المحافظه ومن لديهم خدمه وظيفيه فعليه وخبره في اختصاصهم مده لا تقل عن (١٠) سنوات بعد توافر الدرجة" .

٢– يصدر المحافظ "امرا بتعيين معاون المحافظ بعد حصول موافقه الأمانه العامه لمجلس الوزراء على المرشح لحين اجراء تدخل تشريعي بتوسيع صلاحيات المحافظ " .

ثانيا : التثبيت : بعد توظيف موظف السنه و قبل ذلك قم بتثبيته في خدمه يتم وضعه موظف المعين لفتره من الزمن خبره وتم إطلاقه عليه تسميه موظف تحت خبره [٤] .

في ظل القانون السابق فان رئيس الوحده إداري يمارس صلاحيتها عن طريق التثبيت طاقم عمل محلي بعد ينظر في التقارير نشأ من رؤسائهم وبعد ذلك مراجعه اللجنه قانوني الذي – التي مطلوب القانون للتثبيت ومتى الذي – التي صادر الطلب إداري و توفير وزاره الداخليه في نسخه منه للمشاهده [٥] .اما في ظل القانون الحالي فان رئيس الوحده الإداريه يختص بتثبيت الموظفين المحليين ومن هم في الدرجه الرابعه فما فوق من درجات السلم الوظيفي استنادا الى نص الماده (٣١/سابعا –٢) "تثبيت الموظفين المحليين في المحافظه ومن هم في الدرجه الرابعه فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصه على وفق الضوابط المعده من قبل المجلس " إذ أن "إليه تثبيت هؤلاء تتمتع بشيء من الخصوصيه , اذ لابد من الترشيح من الدوائر المختصه على وفق الضوابط المعده من قبل مجلس المحافظة" [٦] .

ثالثا : منح الإجازات : "في ظل القانون السابق , فان رئيس الوحده الإداريه كان يتمتع بصلاحيه منح الإجازات المرضيه والاعتياديه للموظفين المحليين المشمولين بصلاحيته سواء داخل العراق او خارجه المستحقه لهم بموجب قانون الخدمه المدنية"[٧] .

أما في ظل القانون الحالي فان "رئيس الوحده الإداريه يختص بمنح الاجازات للموظفين المحليين حيث تعد هذه الصلاحيه من الإجراءات الإداريه والقانونيه المخوله باتخاذها" . وبهذا الصدد نشير إلى فتوى صادره عن مجلس شورى الدوله جاء فيها[٨] :

١– "ان منح الاجازات الدراسيه خارج العراق أو داخله للموظف على ملاك المحافظه فقط يكون من رئيس الوحده الإداريه على وفق الشروط المحدده في القانون" .

٢– "ان منح اجازه الامومه للموظفه على الملاك يكون من رئيس الوحده الإداريه على وفق الشروط القانونية" .

كما يعد من قبيل إجراءات إداري و قانوني الذي – التي للحاكم خذها هي واجب العقوبات الذي – التي نص عليه قانون تأديب طاقم عمل الدوله والقطاع السنه رقم (١٤) للسنه معدل ١٩٩١ تجاه المديرين السنتان والموظفين في المحافظه ، إلا إذا الذي – التي واجب العقوبات على

المديرين السنتان بطريقه ما مطلق يتناقض قواعد الماده (١٢/أولاً) من القانون المذكور . لأن الماده المرجع لها لم يفعل يسمح الوزير إلا إذا واجب العقوبات اللفت ينظر والتحذير وقطع مرتب على موظف الذي – التي إنه يعمل وظيفه رئيس عام وماذا في ذلك؟ فوق هذا هذا يعني الاستهلاك من الضمانات الذي – التي برعايه قانون تأديب طاقم عمل الدوله والقطاع السنه النافذه وصنعت المديرين السنتان في المحافظات في مركز قانوني أقل من مركز أقرانهم في الدوائر الدوله .

أما بخصوص الموظفين العاملين في المحافظه "فان المحافظ يملك سلطه معاقبتهم مباشره بعقوبات لفت النظر والانذار وقطع الراتب لمده لا تتجاوز خمسه أيام والتوبيخ باعتباره رئيس دائرة"[٩] .

ثانيا:اختصاصات تتعلق بتقديم الخدمات

لم يشر القانون السابق إلى أي اختصاصات تتعلق بتقديم الخدمات تمارس من قبل رئيس الوحده الإداريه ، اما بموجب قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم فان المشرع منحه بعض الاختصاصات وهي كالاتي :

١- يقع على كتف المحافظ كما هو الحال رئيس تنفيذي إداري قمه في المحافظه إداره مرافق عام بالتنسيق مع الوزارات قلقان مع ماذا يضمن عرض تقديمي أحسن خدمات والأسرع للحاكم في طريق الذي – التي الخلق مرافق محلي يحب الجامعات و الكليات بالتنسيق مع وزاره تعليم عالي والبحث علمي هذا ماذا وقد ذكر عليه الماده (٣١/سادساً) "استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظه بالتنسيق مع وزاره التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنه المحافظه و مصادقه المجلس بالأغلبيه المطلقه لعدد اعضاء المجلس".

"إن النص المذكور يتعارض أحكام قانون وزاره التعليم العالي و البحث العلمي رقم (٤٠) لسنه ١٩٨٨ المعدل أيما اعتراض اذ بالرجوع إلى أحكام الماده (٢/٤/أ/رابعا) من القانون المذكور تبين انها نصت بان يتولى مركز الوزاره اقرار فتح الكليه او المعهد والتوصيه بفتح جامعة" .

"بناء عليه فان بإمكان مركز الوزاره ان يستحدث كليات ومعاهد في الجامعات ومعاهد التعليم التقني ولكنه لا يملك اختصاص فتح جامعه إذ ما عليه في حاله توافر مستلزمات العلميه لفتحها , الا أن يوصي الى مجلس الوزراء و المجلس المذكور إذا اقتنع بالتوصيه , يقوم برفعها الى مجلس النواب لاستصدار قانون بهذا الشأن".

"أن رئيس الوحده الإداريه يمارس وظائف اداريه صرفه وبالتالي لا مجال البته لتفويضه اختصاصا فنيا بحتا ولا عبره بعد ذلك بما عسى أن يقال من الاستحداث في هذه الحاله مرهون بالتنسيق مع وزاره التعليم العالي و البحث العلمي و مصادقه مجلس المحافظه بالأغلبيه المطلقه لعدد اعضاء المجلس , لان الشرطين المذكورين لا يغنيان من الحق شيئا فاستحداث الجامعه يجب أن يتم بقانون وليس بوسيله أخرى"[١٠] .

٢- يتولى رئيس الوحده الإداريه تمثيل المحافظه في المؤتمرات والندوات و المحافل التي يدعى إليها وايفاد موظفي المحافظه لهذا الغرض, حيث تنص الماده (٣١ /خامسا) "تمثيل المحافظه في المؤتمرات و الندوات والمحافل التي يدعى اليها والمتعلقه بشؤون المحافظه و ادارتها المحليه وله ايفاد موظفي المحافظه على وفقا القانون والاصول المرعية" .

٣- الإشراف على سير المرافق العامه في المحافظه وتفتيش كافه الدوائر الموجوده في المحافظه والإشراف عليها.

"ولكن بالرغم من تلك الصلاحيات الواسعه التي يتمتع بها رئيس الوحده الإداريه تجاه الموظفين الإداريين إلا ان تلك الاختصاصات لا تمتد الى جميع الموظفين في المحافظه إذ يستثنى من ذلك المحاكم والوحدات العسكريه والجامعات والكليات والمعاهد , وعلى أساس ذلك يمكن القول ان حدود سلطه رئيس الوحده الإداريه ضمن وحدته الاداريه لا تشتمل أو تمتد الى جميع الموظفين" وعلى النحو الاتي:

١- لا تمتد رئاسه رئيس الوحده الإداريه إلى غير الموظفين التابعين إلى السلطه التنفيذيه فلا شان له برجال القضاء ومن في حكمهم كما ان سلطته لا تمتد الى الموظفين التابعين إلى السلطه التشريعيه وألى الأقسام العلمية.

٢- الوحدات العسكريه والجند التابعون لها .

٣- الجامعات و المعاهد والأقسام العليمه التابعه لها .

٤- العاملون التابعون للهيئات (المؤسسات العامه) والوحدات الاقتصاديه التابعه لها.

٥- الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى المجالس المحليه , والأصل ان فروع هذه الوزارات في مختلف المحافظات تعمل بتوجيه من الوزارات التي بموجبها وتكون للمحافظ سلطه التنسيق والأشراف فقط .

"ان رئيس الوحده الإداريه بموجب قانون المحافظات الملغى , يتمتع بصفتين فهو ممثل للحكومه المركزيه باعتباره رئيس الوحده الإداريه وهي المحافظه وكذلك ممثل للحكومه المحليه باعتباره رئيس مجلس المحافظه , وبموجب هذه الصفه فان المحافظ كان يتمتع باختصاصات اداريه

اخرى وهذه الاختصاصات منها دعوه مجلس الإداره المحليه في وحدته إلى الانعقاد لمناقشه القضايا الوارده في جدول الاعمال ويكون الاجتماع في الحالات الاعتياديه مره كل شهر , وكذلك دعوه المجلس للاجتماع غير العادي عند الاقتضاء"[١١] .

* المحافظ هو "المسؤول عن اداره جلسات المجلس وله الحق باتخاذ مايراه مناسبا من اجراءات لضمان سير العمل في المجلس بانتظام"[١٢] .

* "كذلك يحدد منهج الاجتماع وأهم فقراته ويجيب عن الأسئله التي توجه إليه من قبل الأعضاء في المجلس وله الحق في الإجابه وعدم الإجابه عن تلك الأسئله ولكن اتخاذ القرار فيها يجب ان يؤجل إلى جلسه أخرى وله الحق أيضا في استدعاء أي موظف يكون حضوره ضروريا في الاجتماع"[١٣] .

* لرئيس مجلس الوحده الاداريه الاشتراك في اعمال اللجان ويرأس اللجنه التي يحضرها[١٤] .

ان الصلاحيات السالفه الذكر هي صلاحيات مخوله للمحافظ على وفق القانون وفي حاله قيام رئيس الوحده الإداريه بممارسه صلاحيات غير مخوله له بموجب القانون ومن دون تفويض من صاحب الاختصاص فتعد باطله و لا سند لها من القانون , ومن التطبيقات العمليه لمثل هذه الحاله أي قيام رئيس الوحده الإداريه بممارسه اختصاص غير مختص به , قانونا ولا مفوضا به اعتبر باطلا وغير صحيحا قيام رئيس الوحده الإداريه بإقاله مدير الناحيه حيث قررت المحكمه الاتحاديه العليا (في هذا الشأن ليس من صلاحيه المحافظ اقاله مدير الناحيه من منصبه بموجب الصلاحيات الممنوحه له بموجب م (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم رقم (٢١ لسنه ٢٠٠٨) وانما هي من صلاحيه المجلس المحلي للناحيه وذلك بموجب الماده (١٢/ثالثا/٢)من نفس القانون انف الذكر على أن تسبقه جلسه يتم فيها استجواب الشخص المعني لإقالته , عملا بحكم الماده (٥١) من القانون المذكور انفا .وحيث إن "محافظ بغداد أصدر أمره بإقاله المميز عليه (المدعي) من منصبه من دون ان يكون مخولا قانونا بذلك فيكون أمره لا سند له قانونا كما ان المجلس المحلي لناحيه الجسر عندما أصدر أمره بإقاله المدعي من منصبه في الجلسه الاستثنائيه المنعقده بتاريخ (٢٠٠٩/٣/١٣) لم تسبقه جلسه استجواب على وفق متطلبات حكم الماده (٥١) من القانون المذكور انفا فانه هو الاخر غير صحيح لذا يكون الامر الصادر بإقاله المدعي من منصبه مخالفا للقانون ويكون الحكم المميز بما قضى جاء صحيحا ومتفقا واحكام القانون"[١٥] .

المبحث الثاني التشريعات المتعلقه بسلطات رئيس الوحده في القانون العراق

"إن مناقشةموضوع ا لقيادات ا لتنفيذيةفي إطار دراستنا له أهميةكبيرةلكونها تمثل ا لجهاز ا لتنفيذي ا لثاني بعد ا لمجالس ا لمحليةللإدارةالمحلية، وعليه فإننا سنقسم هذا ا لموضوع ا لى فرعين، ا لأول مخصص لمناقشةالمحافظ باعتباره رئيس أكبر وحدةإداريةفي مجال ا لتنظيم ا لإداري في ا لعراق، أما ا لفرع ا لثاني فسيخصص لمناقشةالقائممقام ومدير ا لقضاء.".

الفرع ا لأول : ا لمحافظ"ويعد منصب ا لمحافظ ا لذي يعتبر أعلى سلطةفي وحدته ا لإداريةهو ا لمنصب ا لأهم في مجال ا لتنظيم ا لإداري لأنه ا لعامل ا لأهم والأكبر في عمليةتنمية المجتمع ا لمحلي في ا لدولةالتي تعتمد نظام ا للامركزيةالإدارية.".[١٦]

"قد تختلف عمليةاختيار ا لمحافظ من بلد ا لى آخر، وذلك بسبب ا لنظام ا لسياسي والإداري لأي بلد بعينه. ا لا أن عمليةاختيار ا لمحافظ لا تنحرف عن إحدى ا لطريقتين، وهما طريقةالتعيين وطريقةالانتخاب. وفيما يتعلق بعمليةاختيار ا لمحافظ في ا لعراق، نلاحظ أن ا لمشرع ا لعراقي اعتمد ا لطريقتين معاً في عمليةاختيار ا لمحافظ، ولكن في فترات زمنيةمتعاقبة. فقبل عام ٢٠٠٣، كان ا لعراق"يتعتمد طريقةالتعيين على اختيار ا لمحافظ."وقد أكدت كل ا لقوانين ا لصادرةقبل عام ٢٠٠٣ ذلك، ومنها على سبيل ا لمثال قانون ا لمحافظات رقم ١٥٩ لسنة١٩٧٩ ا لذي تم ا لغاؤه، والذي أكد على أن ا لمحافظ يتم اختياره بالتعيين وبموجب مرسوم جمهوري وبموافقةمجلس ا لوزراء، وهذا يعني أن منصب ا لمحافظ يتسم بطبيعةسياسيةمن خلال تعيينه من قبل ا لحكومةالمركزية.[١٧]وبعد عام ٢٠٠٣ نلاحظ أن عمليةاختيار ا لمحافظ أصبحت تتم عن طريق ا لانتخابات، بدليل أن ا لدستور ا لعراقي لسنة٢٠٠٥ حدد عمليةاختيار ا لمحافظ عن طريق ا لانتخابات."من خلال ا لنص"وفي ا لمادة١٢٢ (ثالثا) منه ا لتي تنص على أن ا لمحافظ ا لمنتخب من قبل مجلس ا لمحافظةهو أعلى رئيس تنفيذي في ا لمحافظة...) [١٨]وهذا يعني أن ا لدستور أشار بصورةغير مباشرةإلى عمليةاختيار ا لمحافظ عن طريق ا لانتخابات، في حين أكد قانون ا لمحافظات غير ا لمنتظمةفي إقليم رقم (٢١) لسنة٢٠٠٨ وتعديلاته على أن يتم اختيار ا لمحافظ عن طريق ا لانتخابات بالأغلبيةالمطلقةلعدد أعضاء مجلس ا لمحافظةخلال مده أقصاها (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ أول جلسه.".[١٩]أما بالنسبهل"آليةانتخاب ا لمحافظ من قبل مجلس ا لمحافظةوكيفيةتوليه منصب ا لمحافظ خاصةوانه من ا لممكن ان يحصل اكثر من مرشح على ا لاغلبيةالمطلوبةللفوز بمنصب ا لمحافظ وفي هذه ا لحالةتتم ا لمنافسةبين ا

لمرشحين ا للذين حصلا على اعلى ا لاصوات في ا لجولةالثانية."(٢٠)وبعد انتخاب ا لمحافظ يصدر قرار بتعيينه بمرسوم جمهوري خلال مدةأقصاها خمسةعشر يوماً من تاريخ انتخابه، ويتولى بعد ذلك تنفيذ ا لمهام ا لموكلةإليه وفقاً للقانون.(٢١)"أما عن ا لشروط ا لواجب توافرها في ا لمرشح لمنصب ا لمحافظ، فيلاحظ أن نفس ا لشروط يجب أن تتوفر في عضو مجلس ا لمحافظة، بشرط أن يكون حاصلاً على شهادةجامعية."(٢٢)."ومن ا لصلاحيات ا لإداريةالتي يتمتع بها ا لمحافظ في هذه ا لمنطقةصلاحيةالمحافظ في تعيين ا لموظفين ا لمحليين من ا لدرجةالخامسةفما دون وتثبيت من ا لدرجةالرابعةفما فوق باستثناء شاغلي ا لوظائف ا لعليا في ا لمحافظة."(٢٣)وتأكيدا لهذا"ونجد أن مجلس ا لدولةقد اعتبر في رأيه بهذا ا لشأن أن ا لموظفين ا لعاملين في ا لفروع ا لمحليةللوزارات ا لواقعةبالعاصمةيعتبرون موظفين محليين.".(٢٤)بالإضافةإلى ذلك"الصلاحيات ا لإدارية: تم منح ا لمحافظ بعض ا لصلاحيات ا لخدميةوالتمثيلية، وفيما يتعلق بالصلاحيات ا لخدميةنلاحظ منح ا لمحافظ صلاحيةإنشاء ا لمرافق ذات ا لطابع ا لخدمي بما في ذلك إنشاء ا لجامعات والكليات والمعاهد بالتنسيق مع وزارةالتعليم ا لعالي والبحث ا لعلمي على أن يتم تمويل هذه ا لمشاريع من ا لموازنةالخاصةللمحافظةبعد موافقةمجلس ا لمحافظةبالأغلبيةالمطلقةلأعضائه."ح(٢٥)"أما فيما يتعلق بصلاحيات ا لمحافظين ا لممثلين فقد نصت ا لمادة(٣١) فقرة٥ من قانون ا لمحافظات غير ا لمنتظمةفي إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ وتعديلاته على تمثيل ا لمحافظةفي ا لمؤتمرات والندوات والمنتديات ا لتي تدعى ا ليها والتي تتعلق بشؤون ا لمحافظةوإداراتها ا لمحليةوله أن يفوض موظفي ا لمحافظةوفقاً للقانون والإجراءات ا لنافذة."(٢٦).

"وقد منح ا لمشرع ا لعراقي ا لمحافظ بموجب هذه ا لصلاحيةمهمةإعداد ا لموازنةالمحليةللمحافظةوفقاً للمعايير ا لدستوريةوتقديمها ا لى مجلس ا لمحافظةباستثناء ما يقع ضمن اختصاص ا لحكومةالاتحادية، وبعد أن ينتهي ا لمحافظ من إعداد ا لموازنةالمحليةوتقديمها ا لى مجلس ا لمحافظةيتولى ا لمجلس في هذه ا لحالة"(٢٧)–مع ا لموافقة"– مشروع ا لموازنةالعامةللمحافظةالتي يحيلها ا لمحافظ ا ليه بعد ا لمناقلةبين أبوابها بموافقةالأغلبيةالمطلقةلأعضائه، وبعد إقرار ا لموازنةيحيلها ا لمجلس ا لى وزارةالماليةلتوحيدها مع ا لموازنةالاتحادية.".(٢٨).

الفرع الثاني القائم مقام ومدير الناحية

تتكون ا لمحافظةمن مديريات ونواحي ولكل مديريةوناحيةرئيس تنفيذي كما هو ا لحال بالنسبةللمحافظ ا لذي هو ا لرئيس ا لتنفيذي في ا لمحافظةالتي يمثلها وبالتالي يكون محافظ ا لمنطقةومدير ا لناحيةهما ا لرئيسان ا لتنفيذيان في وحدتهما ا لإدارية.

"ويعتبر ا لمحافظ بالوكالةأعلى موظف تنفيذي في ا لوحدةالإداريةالتي يمثلها، بالإضافةإلى خضوعه لأحكام قانون ا لخدمةالمدنيةمن حيث ا لوظيفة التي يشغلها والحقوق والواجبات ا لمترتبةعليها، بما لا يتعارض مع ا لقانون."(٢٩).يتم انتخاب ا لعمدة،"وأما ا لمحافظ فيتم انتخابه عن طريق رئيس ا لبلديةالذي يحصل على ا لأغلبيةالمطلقةلعدد أعضاء مجلس ا لقضاء، وإذا لم يحصل على تلك ا لأغلبيةتجري ا لمنافسةبين ا لمرشحين ا لاثنين ا للذين حصلا على أعلى ا لأصوات، ويفوز ا لمرشح ا لذي حصل على أعلى ا لأصوات في ا لاقتراع ا لثاني.".(٣٠)بعد انتخاب نائب ا لمحافظ"ويصدر ا لمحافظ قراراً إدارياً بتعيين نائب ا لمحافظ، بالإضافةإلى خضوعه لرقابةالمحافظ وإشرافه، ويكون نائب ا لمحافظ بمستوى ا لمدير ا لعام من حيث ا لحقوق والامتيازات ا لتي يتمتع بها.".(٣١)في حالةغيابه أو عدم قدرته"وفي حالةتغيب ا لمحافظ عن أداء مهام وظيفته خلال ا لمدةالمحددةله فإنه يكلف في هذه ا لحالةأحد مديري ا لمناطق ا لتابعين للقضاء ا لذي يتولى إدارتها وتنفيذها ليقوم مقامه خلال مدةغيابه.".(٣٢)"أما إقالة المحافظ بالوكالة فيعد إقالة إذا تم ا لتصويت على إقالته بالأغلبيةالمطلقةلأعضاء مجلس ا لقضاء أو بناء على طلب ا لمحافظ إذا توافر أحد ا لأسباب ا لمنصوص عليها في ا لفقرةالثامنةمن ا لمادةالسابعةالمذكورةمن قانون ا لمحافظات غير ا لمنتظمةفي إقليم رقم (٢١) لسنة(٢٠٠٨) ا لمعدل.""(٣٣)."وتكون ا لصلاحيات ا لإدارية للحاكم بالوكالة تنفيذ ا لقرارات ا لتي يتخذها مجلس ا لقضاء، على أن تكون متسقةمع أحكام ا لدستور والقوانين ا لنافذة، وله حق ا لإشراف والرقابة على دوائر ا لدولة وموظفيها ا لموجودين فيها، باستثناء ا لجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد، لضمان حسن أداء أعمالها، وله أيضاً سلط ةفرض ا لعقوبات ا لمنصوص عليها في ا لقانون على ا لمخالفين، بعد موافقةمجلس ا لقضاء.".(٣٤)ويعلق على ذلك بعض ا لفقهاء بقولهم:"إن منح ا لقائم بأعمال ا لمحافظ سلطةفرض ا لعقوبات على ا لموظفين ا لمخالفين قد يتعارض مع أحكام قانون تأديب موظفي ا لدولةرقم (١٤) لسنة١٩٩١ وتعديلاته، والسبب في ذلك أن ا لقائم بأعمال ا لمحافظ لا يزال مديراً عاماً، وبالتالي فإن سلطته ا لإشرافيةعلى موظفيه تتمثل في ا لعقوبات ا لتالية: ا لإنذار، أو قطع ا لراتب لمدةلا تتجاوز خمسةأيام، أو ا للوم. ويرى هؤلاء ا لفقهاء أنه لا حاجةلموافقةمجلس ا لقضاء على ا لعقوبات ا لتي يوقعها ا لقائم بأعمال ا لمحافظ على ا لموظفين، ويبرر هؤلاء وجهةنظرهم بأن مثل هذه ا لموافقةغير معتادةفي مجال فرض ا لعقوبات، وتضعف مبدأ ا لفعاليةالإدارية، والذي يتمثل في ضرورةردع ا لموظفين ا لمخالفين لضمان عدم إهمال ا لموظفين في أداء واجباتهم ا لوظيفية.".(٣٥),

"مدير ا لمنطقةمثل ا لمحافظ ومعتمد ا لمنطقةهو أعلى مسؤول تنفيذي في وحدته ا لإدارية، وينتخب مجلس ا لمنطقةمدير ا لمنطقةبعد ا لتأكد من توافر ا لشروط ا لمطلوبةلعضويةالمجالس ا لمحليةومجالس ا لمحافظات في ا لمرشح لمنصب مدير ا لمنطقة، أي ا لشروط ا لعامةالمنصوص عليها في ا لمادة٥ من قانون ا لمحافظات غير ا لمنتظمةفي إقليم، والتي يضاف ا ليها شرط ا لمؤهل ا لعلمي، وبعد ا لتأكد من توافر هذه ا لشروط يتم ا لتصويت على ا لمرشح لمنصب مدير ا لمنطقةبالأغلبيةالمطلقةلعدد أعضاء مجلس ا لمنطقة."[٣٦].

"وتنص ا لمادة٤٣ من قانون ا لمحافظات غير ا لإقليميةرقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ وتعديلاته على أن صلاحيات مدير ا لقضاء هي ا لإشراف ا لمباشر على جميع ا لدوائر ا لرسميةوالموظفين ا لعاملين فيها والمتواجدين داخل حدود ا لقضاء باستثناء ا لجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد."[٣٧].

الخاتمة

اولا: النتائج

نستنتج مما تقدم عده امور اهمها:

١. "الدستور العراقي النافذ ساوى بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمه في اقليم وخصوصاً في المادتين (١١٤-١١٥) اذ ساوى بين المصطلحين على الرغم من وجود اختلافات بين النظامين فالإقليم تدار وفقاً للنظام الفدرالي في حين تدار المحافظات غير المنتظمه في اقليم وفقا لنظام اللامركزيه الادارية" .

٢. "لم ينص المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم على بعض الوسائل الرقابيه كحق السؤال والتحقيق وطرح موضوع للنقاش واكتفى بالنص فقط على حق الاستجواب بنصوص عامه لم تبين اجراءات هذا الحق" .

٣. "على الرغم من القرار الصادر بحل مجلس المحافظه او اقاله المحافظ قرار اداري , الا ان المشرع لم ينص على الاجراءات الخاصه بالطعن بالقرار الاداري , فلم ينص على التظلم من القرار امام الجهه التي اصدرته . وكذلك لم يبين طبيعه القرار الصادر من محكمه القضاء الاداري هل هو قرار بات ام لا . وذلك لإطلاق المشرع عباره (المحكمه المختصة) فهو لم يحدد المقصود بذلك".

ثانيا: التوصيات

١- "على المشرع الدستوري ان يقوم بتعديل الصياغه القانونيه للفصل بين مصطلحين (الاقاليم) و (المحافظات غير المنتظمه في اقليم) لاختلاف النظام القانوني لكل منهما خصوصا في المادتين (١١٤-١١٥) ".

٢- "نوصي المشرع بالنص صراحه على حق السؤال وحق التحقيق وطرح موضوع عام للمناقشه في قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم كوسائل رقابيه . وكذلك النص على القواعد الشكليه والموضوعيه للاستجواب . لانه يعد اهم الوسائل الرقابية".

٣- "نوصي المشرع بالنص صراحه في قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم على الاجراءات الخاصه بالطعن بالقرار الاداري . وذلك بالنص على التظلم من قرار اقاله المحافظ او قرار حل المجلس امام الجهه التي تصدره على اعتبار هذه القرارات اداريه كذلك جعل القرار الصادر من محكمه القضاء الاداري قابل للطعن به تمييزاً امام المحكمه الاداريه العليا".

المصادر

١. أسماعيل صعصاع غيدان البديري ومحمد هدام العامري التنظيم القانوني لاختصاص رؤساء الوحدات الإداريه في القانون العراقي، بحث منشور في مجله المحقق الحلى للعلوم القانونيه والسياسيه العدد الثاني السنه .. ٢٠١٢.

٢. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم رقم (٢١) لسنه (٢٠٠٨) المعدل.

٣. خالد رشيد علي نظره تحليليه لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم بحث منشور في مجله العلوم القانونية، كليه القانون جامعه بغداد العدد الأول، ٢٠٠٩.

٤. رياض عبد عيسى الزهيري، أسس القانون الاداري، دار العارف، بيروت ، ٢٠٠٤

٥. سعيد محمد سعيد العنبكي القانون الاداري دراسه مقارنه ، ج ١، ١٥، بلا ناشر بلا مكان طبع، سنه الطبع، ٢٠١١.

٦. طاهر محمد مايح الجنابي اللامركزيه الإداريه سلاح ذو حدين ،دار القارئ ، بيروت، ٢٠١٢

٧. غازي فيصل مهدي , نصوص قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم , رقم ٢١ لسنه ٢٠٠٨ .

٨. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الاداري، دار المحجه ، بيروت ، ٢٠١١

٩. محمد طه حسين الحسيني الوسيط في القانون الاداري، دار الاميرة، بيروت ، ٢٠٠٥

١٠. ناظر عبد القادر جعاز، صلاحيه المحافظ في حفظ الأمن في القانون العراقي، رساله ماجستير مقدمه إلى أمانه مجلس معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٧.

---

(١) . د.خالد خليل الظاهر , القانون الاداري , , ص٢١٥ .

٢(١)د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، ص٢١٥.

(٢) . جاءت هذه الفتوى عن استيضاح وزاره الدوله لشؤون المحافظات بكتابها المرقم ب(ج/كربلاء/٨٨٩) في ٢٠٠٩/١٠/٦ من مجلس الشورى استنادا الى احكام البند (خامسا) من الماده (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنه ١٩٧٩ في شان ما ورد بكتاب محافظه كربلاء المقدسه المرقم ب(٤٠٣٢/٤) في ٢٠٠٩/٩/١٧ المتضمن الاستيضاح عن اجراءات تعيين المحافظ.... لمزيد من التفاصيل بنظر قرارات مجلس شورى الدوله رقم ٢١ في ٢٠١٠/٢/١٧.

(١) د.علي خطار شطناوي , , ص ٤٥١.

(٢). محمد علي يوسف , , ص٢٥٨.

(٣) . وتشمل المناصب العليا , المدراء العامون و رؤساء الاجهزه الامنيه في المحافظة.

(٤) . محمد علي يوسف , , ص ٢٥٩.

(١) . قرار مجلس شورى الدوله (٢٠١٠/١١) تاريخ القرار ٢٠١٠/١/٢٧.

(٢) . د.غازي فيصل مهدي , نصوص قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم , , ص ١٥٠.

(١) . د.غازي فيصل مهدي , المصدر نفسه , ص ١٥٠.

(١) . الماده (٧٤) من قانون المحافظات الملغى.

(٢) . الماده (٧٦) من قانون المحافظات الملغى.

(٣) . الماده (٧٧) من قانون المحافظات الملغى.

(٤) . الماده (٨٣) من قانون المحافظات الملغى.

(١) . المزيد من التفصيلات يراجع قرار المحكمه الاتحاديه العليا العدد ٥٢/٥١/اتحادية/تميز/٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١٠//٦/١٤ قرار غير منشور.

١٦(؟) د.اسماعيل صعصعةغيدان ا لبدري ومحمد هدام ا لعميري ا لتنظيم ا لقانوني لاختصاصات رؤساء ا لوحدات ا لاداريةفي ا لقانون ا لعراقي بحث منشور في مجلةالمحقق ا لحلي للعلوم ا لقانونيةوالسياسية، ا لعدد ا لثانية، ا لسنة.. ٢٠١٢، ص. ٨٧

١٧(?) نذير عبد ا لقادر جعاظ، سلطةالحاكم في حفظ ا لأمن في ا لقانون ا لعراقي، رسالةماجستير مقدمةإلى أمانةمجلس معهد ا لعلمين للدراسات ا لعليا، ٢٠١٧، ص ١٩.

١٨(?) ا لمادة(٧) فقرة(١) من ا لبند ا لسابع من قانون ا لمحافظات غير ا لمنظمةفي إقليم رقم (٢١) لسنة٢٠٠٨م وتعديلاته.

١٩(؟)المادة(١٢٢)/ثالثا) من دستور جمهوريةالعراق لسنة(٢٠٠٥) د. ماهر صالح علاوي، ا لوسيط في ا لقانون ا لإداري، ص ١٣٢

٢٠(?) د. سعيد محمد سعيد ا لعنبكي، ا لقانون ا لإداري دراسةمقارنة، ا لمجلد ا لأول، ١٥، بلا ناشر، بلا مكان نشر، سنةالنشر، ٢٠١١، ص ١٣٠.

٢١(؟) د. رياض عبد عيسى ا لزهيري، أصول ا لقانون ا لإداري، ص٢٠. ١٨٥.

٢٢(?) د. سعيد محمد سعيد ا لعنبكي، ا لقانون ا لإداري دراسةمقارنة، ص١٣٠.

٢٣(؟) د. رياض عبد عيسى ا لزهيري، أصول ا لقانون ا لإداري، ص٢٠. ١٨٧

٢٤(?) فتوى مجلس ا لدولةرقم (٥٦/٢٠١٢) ا لصادرةبتاريخ (٢٠١٢/٧/٣٠) والمنشورةضمن قرارات وفتاوى ا لمجلس

"صدرت هذه ا لفتوى بناء على استفسار من وزارةالبلديات والأشغال ا لعامةفي كتابها ا لمرقم (د/١١٧٨) ا لصادر بتاريخ (٢٠١١/٥/٢٦م) وكان ا لغرض من ا لاستفسار توضيح عبارة(موظفي ا لمحافظة) ا لواردةفي ا لفقرةالخامسةمن ا لمادة(٣١) من قانون ا لمحافظات غير ا لإقليميةرقم (٢١) لسنة٢٠٠٨م وتعديلاته حيث جاء في ا لاستفسار هل ا لمقصود بعبارة(موظفي ا لمحافظة) ا لموظفين ا لتابعين لتشكيلات

ا لوزارةفي ا لمحافظات أم ا لموظفين ا لمحليين وكان رد مجلس ا لدولةعلى ذلك أن عبارة(موظفي ا لمحافظة) تشمل جميع ا لموظفين ا لمتواجدين في ا لمحافظة."

[٢٥](?) د. خالد رشيد علي، رؤيةتحليليةلاختيار ا لمحافظ وصلاحياته وفقاً لقانون ا لمحافظات غير ا لمنتظمةفي إقليم، بحث منشور في مجلةالعلوم ا لقانونية، كليةالحقوق، جامعةبغداد، ا لعدد ا لأول، سنة٢٠٠٩، ص ١٣٢.

[٢٦](?) ا لمادة(٣١) / ا لفقرة٥ من قانون ا لمحافظات غير ا لمنتظمةفي إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ وتعديلاته.

[٢٧](?) ا لمادة(٣١) / ا لفقرة(١) من قانون ا لمحافظات غير ا لمنتظمةفي إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ وتعديلاته.

[٢٨](?) د. ماهر صالح علوي، ا لوسيط في ا لقانون ا لإداري، ص ١٣١

[٢٩](؟) د. محمد طه حسين ا لحسيني، ا لوسيط في ا لقانون ا لإداري، ص٢٠. ٢٣٨.

[٣٠](?) ا لمادة(٨) / ا لبند ا لثالث / ا لفقرة(١) من قانون ا لمحافظات غير ا لمنتظمةفي إقليم رقم (٢١) لسنة٢٠٠٨م وتعديلاته.

[٣١](?) طاهر محمد ميه ا لجنابي، ا للامركزيةالإداريةسلاح ذو حدين، ص١٥٤.

[٣٢](?) د. حنان محمد ا لقيسي، شرح مختصر لقانون ا لمحافظات غير ا لمنظمةفي ا لإقليم رقم (٢١) لسنة٢٠٠٨م وتعديلاته، ص ١٠٨

[٣٣](?) ا لمادة(٨) ا لبند ا لثالث / ا لفقرة(٢) من قانون ا لمحافظات غير ا لمنظمةفي إقليم رقم (٢١) لسنة٢٠٠٨م وتعديلاته.

[٣٤](?) ا لمادة(٤١) تعدل ا لفقرتان ا لأولى والثانية/ ا لفقرة(١) من قانون ا لمحافظات غير ا لمنظمةرقم (٢١) لسنة٢٠٠٨م وتعديلاته.

[٣٥](?) طاهر محمد ميه ا لجنابي ا للامركزيةالإداريةسلاح ذو حدين ص ١٥٥

[٣٦](?) طاهر محمد ميه ا لجنابي، ا للامركزيةالإداريةالإقليميةسلاح ذو حدين، ص١٥٣.

[٣٧](?) د. حنان محمد ا لقيسي، شرح مختصر لقانون ا لمحافظات غير ا لإقليميةرقم (٢١) لسنة٢٠٠٨م، ص١١١.