ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

Methods of appointing and dismissing the heads of administrative units in Iraq after disrupting the governorate councils that are not organized in a region according to Law No. (27) of 2019

Dr. Saleh Abd Aaied Saleh Al-ajeely
College of Rights, Tikrit University, Salahaddin, Iraq
dr.sal.aa@tu.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 25 July 2022
- Accepted 21 Aug 2022
- Available online 1 Sept 2022

Keywords:
- decentralization.
- administrative organization.
- heads of administrative units.
- appointment.
- election.

Abstract: The administrative organization in the state follows the political organization, as it takes two methods: administrative centralization and administrative decentralization, according to the philosophy of the state and the form of its system of government, as well as its different political, economic and social conditions. Chief executives of public policy in the state, as well as administrative heads within the scope of their administrative units, who follow up and supervise the work of local bodies and other departments in that unit within the limits of what the law allows them to do.They have a major and important role in managing the administrative activity and a direct contribution to achieving development and meeting the needs of the local community. The method of choosing them varies according to the different systems and laws. Some of the laws resort to the method of appointment, and another section is done by election, as is the case in Iraq, which took the method of appointing the heads of administrative units in the provincial law No. 159 of 1969 repealed by the central authority, and after the change of the political system in 2003 and the issuance of the effective Provincial Law No. 21 of 2008 became the choice of heads of state

Units are elected by local councils only, and this law entrusted the councils with their dismissal and termination of services, but these councils were suspended in accordance with Law No. (27) of 2019, and the Prime Minister began exercising the competence of the councils' work in appointment and dismissal after approaching the House of Representatives regarding for conservatives.

© 2022 TUJR, College of Right, Tikrit University

طرائق تعيين واقالة رؤساء الوحدات الإدارية في العراق بعد تعطيل مجالس المحافظات غير المنتظم بإقليم بموجب القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩

د. صالح عبد عايد صالح العجيلي
كلية الحقوق، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق
dr.sal.aa@tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٥ / تموز / ٢٠٢٢
- القبول : ٢١ / آب / ٢٠٢٢
- النشر المباشر : ١/ ايلول /٢٠٢٢

الكلمات المفتاحية :
- اللامركزية.
- التنظيم الإداري.
- رؤساء الوحدات الإدارية.
- التعيين.
- الانتخاب.

الخلاصة: إنَّ التنظيم الإداري في الدولة يتبع التنظيم السياسي، إذ يتخذ اسلوبين هما المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية وذلك حسب فلسفة الدولة وشكل نظام الحكم فيها وكذلك اختلاف أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واللامركزية الإدارية تُعد أحد اشكال التنظيم الإداري الحديث، ويشغل فيها رؤساء الوحدات الإدارية أهمية كبيرة بوصفهم رؤساء تنفيذين للسياسة العامة في الدولة وكذلك رؤساء إداريين في نطاق وحداتهم الإدارية يتولون المتابعة والإشراف على أعمال الهيئات المحلية والدوائر الأُخرى في تلك الوحدة في حدود ما يسمح لهم به القانون، وتختلف التسميات والتعريفات التي تُطلقْ عليهم كما تختلف الصلاحيات باختلاف قوانين الدول، ولكن المتفق عليه لدى أغلب القوانين، وسواءٌ كان التنظيم الإداري مركزياً أم لا مركزياً فإنَّه يكون لهم دورٌ رئيسي ومهم في إدارة النشاط الإداري وإسهام مباشر في تحقيق التنمية وتلبية حاجات المجتمع المحلي وتختلف طريقة اختيارهم باختلاف الأنظمة والقوانين فقسم من القوانين تلجأ لأسلوب التعيين وقسم آخر يتم بالانتخاب ، كما هو الحال في العراق الذي اخذ بطريقة تعيين رؤساء الوحدات الإدارية في قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى من قبل السلطة المركزية، وبعد تغير النظام السياسي عام ٢٠٠٣ وصدور قانون المحافظات النافذ رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ اصبح اختيار رؤساء الوحدات يتم بالانتخاب من قبل المجالس المحلية فقط، وكذلك اوكل هذا القانون للمجالس إقالتهم وانهاء خدماتهم، إلا أن هذه المجالس تم تعطيلها عملها بموجب القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩، وبدأ رئيس مجلس الوزراء يمارس اختصاص عمل المجالس في التعيين والاقالة بعد مفاتحة مجلس النواب بالنسبة للمحافظين.

© ٢٠٢٢، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

إن التغيير الذي طال نظام الحكم في العراق بعد عام ٢٠٠٣، لم يقتصر على النظام السياسي فقط، وإنما امتدت أثاره إلى شكل الدولة ونظامها القانوني والإداري، إذ تبنى المشرع العراقي فكرة تطبيق أسلوب اللامركزية السياسية وأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، إذ نظم ذلك في قانون إدارة الدولة

العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٠، ومن ثم ضمن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ هذا الاسلوب ، كما أكد المشرع هذا التوجه في عدة تشريعات أساسية لعل من أهمها كان أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) الملغى، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وعلى الرغم من كون هذا التوجه في تبني اللامركزية الإدارية، يعد خطوة في الاتجاه الصحيح، إلا إن تنظيمها في النصوص الدستورية والقانونية لم يكن سهلاً ولا متكاملاً، إذ واجهته العديد من العقبات، ولعل أهم هذه العقبات ما افرزه الواقع العملي في كثرة تعديل القوانين النافذة بشكل مستعجل وغير مدروس ومثال على ذلك قانون تجميد عمل مجالس المحافظات رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩، الذي أحدث فراغ تشريعي اوقع المشرع العراقي في شباك الخلط بين مجالات ونطاق الوظيفة الإدارية والوظيفة السياسية التي تؤديها هيئات ومؤسسات النظام السياسي في الدولة، إذ جمد هذا القانون عمل المجالس المحلية فقط من دون أن يلغيها أو يجد البديل لها أو يأخذ بالحسبان من يقوم بممارسة اختصاصات هذه المجالس في مجال الوظيفة الإدارية، ولاسيما في نطاق تعيين واقالة رؤساء الوحدات الإدارية التي حصرها المشرع بهذه المجالس فقط.

أولاً: أهمية الدراسة:-

تمثل اللامركزية الإدارية، مثلما هو معلوم احد اهم اساليب التنظيم الإداري في الدول الحديثة، إذ تقوم على مبدأ توزيع أعباء الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية (الاتحادية)، وبين هيئات مرفقية (مصلحية)-خارج نطاق دراستنا- وبين وهيئات إقليمية محلية منتخبة ، وتسمى أيضاً بالوحدات الإدارية، وتتمتع هذه الوحدات بشخصية معنوية واستقلالية عن المركز في ممارسة صلاحياتها وتخضع لرقابة السلطة الاتحادية ضماناً لوحدة الدولة والتأكد من تأدية الخدمات بكفاءة ومسؤولية .

يرأس هذه الوحدات الإدارية بمختلف مسمياتها رؤساء إداريين تنفيذيين يعملون على تنفيذ السياسية العامة للدولة، وبذلك يشكلون الجزء الأهم من السلطة المحلية، ويعدون أحد أهم ركائز اللامركزية الإدارية، إذ يتم انتخابهم من قبل مواطني الوحدة الإدارية، فهم يمثلون هذه الوحدات ويعبرون عن طموحات ومصالح سكانها كونهم من سكان هذه الوحدات فهم يعيشون المعاناة ويعرفون ماهي الخدمات التي تحتاجها وحداتهم، يتم تفويضهم السلطة غالباً بالانتخابات، وليس بتفويض من الحكومة الاتحادية لكونهم غير خاضعين للسلطة المركزية ووزاراتها من ناحية السلم الوظيفي، بل أنهم فقط يخضعون لها من ناحية الرقابة والتوجيه، وهذا المبدأ أكدته الكثيٌر من الدول الحديثة في تشريعاتها وقوانينها ومنها العراق، إذ تضمن قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨، وذلك لتحقيق غاية اللامركزية الذي تبناها النظام السياسي العراقي الجديد.

ثانياً: مشكلة البحث: مشكلة الدراسة هي مشكلة قانونية حقيقية عاشها التنظيم الإداري في العراق بشكل واقع عملي، وهي ليس إشكالية مفترضة من قبل الباحث، إذ تكمن هذه المشكلة بقانون تجميد عمل مجالس المحافظات رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩، إذ جمد هذا القانون مهام كافة المجالس المحلية، الذي أوكل لها الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ مهمة اختيار رؤساء الوحدات الإدارية، وبعد نفاذ هذا القانون حدث في قسم من المحافظات أمور إدارية تتعلق بالفساد والفشل الإداري استوجبت تغيير بعض من رؤساء الوحدات الإدارية، وعلى ضوء هذه التطورات تدور مجموعة من الاسئلة في خلد كتاب القانون العام ولعل أهمها، من يملك الاختصاص القانوني في إقالة وتعيين رؤساء الوحدات الإدارية بعد نفاذ رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩؟ هل يملك السيد رئيس الوزراء سلطة اقالة المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة وصدر به مرسوم جمهوري؟ وهل يحق لرئيس الوزراء تعيين محافظ بديل؟ وما هو السند القانوني بذلك؟ ومن يملك اختصاص تعيين واقالة القائم مقام ومدير الناحية؟ هذه الاسئلة وغيرها سنجد الإجابة عليها في ثنايا هذا البحث أن شاء الله.

ثالثاً: فرضية البحث: تنطلق هذهِ الدراسة مِنْ فرضية مفادها هل يوجد هناك حل قانوني لمسألة اقالة وتعيين رؤساء الوحدات الإدارية في حالة استمرار تعطيل عمل المجالس، في ظل الصراع على السلطة والتعددية الحزبية التي يشهدها العراق في ضوء النظام السياسي الجديد وتأثير ذلك على التنظيم الإداري في العراق.

رابعاً: منهج البحث:

تقوم منهجية البحث في هذا الموضوع على الاعتماد بشكل كبير على اتباع المنهج التحليلي في البحث العلمي مِنْ تحليل النصوص التَّشْرِيعَية المنظمة لعملية تعيين وإقالة رؤساء الوحدات الإدارية في العراق، وفقاً لنصوص دستور ٢٠٠٥، وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨، والقوانين الاخرى ذات العلاقة، فضلاً موقف مجلس الدولة من هذه العملية.

خامساً: هيكلية البحث: لكي نتمكن من الإحاطة بموضوع دراستنا سنقسم هذا البحث على ثلاثة مطالب: سنتناول في الأول: التعريف القانوني برؤساء الوحدات الإدارية، وسنخصص الثاني لبيان اختيار رؤساء الوحدات الإدارية وانتهاء خدماتهم في حالة وجود مجالس المحافظات، وسنختم في الثالث: اختيار رؤساء الوحدات الإدارية وانتهاء خدماتهم في حالة عدم جود مجالس المحافظات.

المطلب الأول

التعريف القانوني برؤساء الوحدات الإدارية

يتطلب تحديد التعريف برئيس الوحدة الإدارية البحث في التعريفات التي نَصَّتْ عليها القوانين بالنسبة لرئيس الوحدة من جهة، والوحدة الإدارية ذاتها من جهةٍ أخرى، من أجل الإحاطة بحيثيات بالموضوع وفقاً لتشريعات العراقية، ولا سيما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥[١]، وقانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩[٢]، وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والنافذ[٣]، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، فقبل التطرق إلى التعريف القانوني لرؤساء الوحدات الإدارية نتعرف على فلسفة المشرع العراقي بتقسيم الوحدات الإدارية[٤]، ففي قانون المحافظات "[٥]، غير المنتظمة بإقليم النافذ حدد المشرع المقصود برئيس الوحدة الإدارية وتقسيمات الوحدات الإدارية إذ جاء فيه:" يقصد بالمصطلحات الاتية أينما وردت في هذا القانون المعاني المبينة إزاء كل منها:..... الوحدة الإدارية: المحافظة –القضاء–الناحية، رئيس الوحدة الإدارية :المحافظ –القائممقام – مدير الناحية"[٦]،إذ يتبين لنا من نص المادة أنَّ المُشَّرع أخذ بالتقسيم الثلاثي للوحدات الإدارية (المحافظة ،القضاء ،الناحية) مستثنيا القرية كوحدة إدارية بينما نص عليها الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ في الفقرة (أولاً) من المادة (١٢٢) عندما نص:" تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى "، وهو ما يؤخذ على

---

(١) . نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢ الصادر في ١٢/٢٨/ ٢٠٠٥).

(٢) . نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (١٧٨٩ الصادر في ١٠/١٣/ ١٩٦٩).

(٣) . نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠ الصادر في ٣/١٣/ ٢٠٠٨).

(٤) . ذهب الفقه في تعريف الوحدة الإدارية إلى اتجاهين :الاتجاه الاول :ويسمى الاتجاه التقليدي والذي يرى بأن الوحدة الإدارية الإقليمية هي مساحة جغرافية محددة لا تمتلك الشخصية المعنوية فهي لا تمتلك الاهلية للتمتع بالحقوق والامتيازات ، أما الاتجاه الثاني: ويسمى بالاتجاه الحديث والذي ذهب إلى ضرورة منح الوحدة الإدارية الإقليمية الشخصية المعنوية التي تؤهلها للتمتع بالحقوق والامتيازات كحق التملك والتقاضي وغيرها وهو ما ذهب اليه غالبية الفقهاء والمتخصصين، فقد عرفها د. طعيمه الجرف بأنها:(عبارة عن رقعة جغرافية محددة يسكنها جماعة من الناس يمنحها القانون الشخصية المعنوية)، وعرفها د. شاب توما منصور بانها :(وحدة جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية ...)، ينظر د. شاب توما منصور: مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ،بغداد ،بدون مكان طبع ،بدون سنة ،ص١٢٨، وينظر أيضا د. طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، القاهرة، مكتبة القاهرة، ١٩٧٤ ، ص٧٤.

(٥) . وهذا التقسيم نصت عليه المادة (٢) من قانون المحافظات الملغى رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٩، إذ جاء فيها:" تُقسم الجمهورية العراقية إلى محافظات والمحافظات إلى أقضية والأقضية إلى نواحي.

(٦) . المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

المُشَّرع في قانون المحافظات النافذ لمخالفته ما جاء به الدستور إذ لم تُمنح القرية بموجب هذا القانون الشخصية المعنوية[١]، كوحدةٍ مستقلةٍ وإنما تدخل تحت ما يُسمى بالتقسيمات الإدارية فقط، ويرأس كل وحدة موظف تنفيذي يمارس العمل الإداري على المستوى المحلي وهم على التوالي (المحافظ –القائممقام – مدير الناحية) وسنتولى بيان التعريف القانوني لكل منهم على حدة[٢]، إذ سنتناول في الفرع الأول: التعريف القانوني للمحافظ، وفي الفرع الثاني: التعريف القانوني للقائممقام ومدير الناحية .

الفرع الأول / التعريف القانوني للمحافظ

إنَّ تسمية رؤساء الوحدات الإدارية في العراق، ولاسيما المحافظ تباينت واختلفت باختلاف أنظمة الحكم في العراق، ففي العهد العثماني كان يسمى (الوالي) مثل والي بغداد ووالي البصرة، ومن ثم تغيرت التسمية بـ (السَنْـجق) [٣]، وبعد انتهاء الاحتلال العثماني للعراق عام ١٩١٧، وتأسيس الدولة العراقي الحديثة سنة ١٩٢١، واعلان الملكية في العراق تغيرت التسمية لِتُصبح (المتصرف) مثل مصرف الموصل والانبار والديوانية وكربلاء، جاءت هذه التسمية بموجب أول قانون للإدارة صدر في العهد الملكي هو قانون إدارة الألوية (المحافظات حاليا)، رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧[٤]، إذ نصت المادة (١٠) من القانون أن رأس الحكومة هو المسؤول عن الإدارة العامة وهو المتصرف (المحافظ حاليا)، ويتم تعيينه في هذا المنصب بإرادة ملكية بناء على اقتراح من وزير الداخلية وموافقة من مجلس الوزراء، ويتم عزله أو إحالته على التقاعد بذات آلية التعيين، وعلى الرغم من عدم تعريف المحافظ في أكثر القوانين إلا أنَّ هذه القوانين أشارت إلى وظيفته الأساسية، إذ نصَّت المادة (٢٢) من القانون أنفاً على أن:" المتصرف هو

---

(١) . إذ نَصَّتْ المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ على:(لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري .....) ،وتعد الشخصية المعنوية أحد اهم عناصر الوحدة الإدارية، إذ تمنحها السلطة القانونية وما يترتب عليها من حقوق وواجبات وينظر إليها ككتلة مجردة عن الأشخاص، وإن إقرار الشخصية المعنوية ينتج عنه ضرورة إيجاد هيئة تتولى إدارة مصالح الأفراد نيابة عنهم أي سكان منطقة جغرافية معينة (محافظة –بلدية –قضاء – ناحية ....) ، د. علي محمد بدير و د. عصام عبدالوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص٨٢ وما بعدها

(٢) . فعلى سبيل المثال في بريطانيا يوجد رئيس للمجلس المحلي فقط يسمى في قسم من الوحدات بالرئيس وفي القسم الآخر بالعمدة ،ويتم اختياره بواسطة المجلس المحلي أما من بين أعضاء المجلس أو من خارجه، ولهذا يمكن القول: بأن الوحدة الإدارية في بريطانيا بلا رئيس يديرها وإنما المسؤول عن إدارتها هو رئيس المجلس المحلي يعاونه كاتب المجلس ولجانه، د. عبد الرزاق الشيخلي، الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)،عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الاولى،٢٠٠١، ص٣٨ وما بعدها .

(٣) . د. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق (دراسة تشريعية مقارنة)، بغداد ،٢٠١٢ ،ص٤ وما بعدها .

(٤) . نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٧٦٦ الصادر في ٣١/ ٧/ ١٩٢٧).

الموظف الاجرائي الأكبر في اللواء والمسؤول عن إدارته وهو نائب عن كل وزارة وممثل لها وعليه أن ينفذ القوانين داخل لوائه تنفيذاً تاماً ويقوم بالوظائف ويستعمل السلطات التي خوله إياها القانون ويحافظ على حقوق الاهلين والحكومة معاً وينفذ الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من وزارات الدولة على اختلافها"، ومن ثم الغي هذا القانون بموجب قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥[١]، إذ ابقى التسمية ذاتها عندما نص في المادة (١٠) منه على: "يعيين المتصرفون ويحولون بإرادة ملكية بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء"، وبموجب هذه المادة يعد المصرف ممثل عن كل وزارة، ويخضع الموظفين المركزيين لإدارته إلا في المسائل المتعلقة بالنظام الخاص لدوائرهم، ويشرف على كافة الدوائر التابعة للواء ويفتشها وهي جزء من الصلاحيات الممنوحة له لإدارة اللواء.

أما في العهد الجمهوري فتغيرت التسمية إلى (محافظ) بعد صدور قانون المحافظات العراقي رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، إذ بين هذا القانون أيضاً وظيفته الأساسية من دون أن يعرفه، عندما نصَّ في المادة (٤) على أن: "المحافظ هو الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة"[٢]، ويتولى رئاستها ويعيين بمرسوم جمهوري، علماً أن المُشَّرع العراقي قد بَيَّنَّ في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل[٣]، بأنَّ تعيين المحافظ يكون خارج اختصاصات تعيين الموظفين، بمعنى أنَّ وظيفته من الدرجات الخاصة التي تتمتع الإدارة بحرية مطلقة في إشغالها استثناءً من مبدأ مساواة الجميع في تولي الوظائف[٤]، وتبين لنا من النصين السابقين أن العراق طوال العهد الجمهوري اخذ بطريقة تعيين رؤساء الوحدات الإدارية من قبل السلطة المركزية وبين قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، أن المحافظ يُعد ممثلاً لرئيس الدولة في نطاق وحدته الإدارية في الأعياد والمناسبات[٥]، وكذلك يكون ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة[٦]، ويخضع المحافظ للسلطة المركزية خضوعاً تاماً ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى فروع الوزارات فيها إلا ما استُثنيَ بنص، هذا من ناحية ومن ناحيةٍ

---

(١) . نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٢٧٩ الصادر في ٧/٥/ ١٩٤٥).

(٢) . المادة (٤) من قانون المحافظات الملغى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ .

(٣) . نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٠ الصادر في ٢/٦/ ١٩٦٠).

(٤) . د. محمد بدير وآخرون ، مصدر سابق ، ص١٦٠ .

(٥) . المادة (١٤ /١) من قانون المحافظات العراقي الملغى.

(٦) . وكانت المحافظات بموجب القانون الملغى تستحدث بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس قيادة الثورة المنحل، أما تعيين مركز المحافظة واسمها وتغييرها وتثبيت حدودها وفك الأقضية والنواحي لإلحاقها بمحافظة جديدة فتتبع ذات الأسلوب في استحداث المحافظة ، د. عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي، الإدارة المحلية (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ،ص٤٧ .

أُخرى يُعد ممثلاً للسلطة المحلية وعضواً في مجلس إدارتها ورئيسا لذلك المجلس ويمثله أمام المحاكم والدوائر الرسمية وشبه الرسمية والجهات المختلفة الأُخرى.

بعد تغير النظام السياسي في العراق عام ٢٠٠٣، اصبح اختيار رؤساء الوحدات يتم بالانتخاب، إذ تم بموجب هذ التغيير التحول الجذري إلى نظام اللامركزية الإدارية، وعلى أثر ذلك صدر عن سلطة الائتلاف المؤقتة الأمر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الذي بَينَّ بأنَّ المحافظ هو المسؤول المدني الأعلى في المحافظة وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة...[١]، وبعد إقرار دستور ٢٠٠٥ والذي نتج عنهُ صدور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، نَصَّتْ المادة(٢٤) منه على: "يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية"، وهذا القانون يختلف عن القوانين العراقية السابقة من ناحية اختيار المحافظ[٢]، إذ لا يتم تعيينه كما في القانون السابق من قبل السلطة المركزية وإنما يُنتخب من قبل مجلس المحافظة ولا يمكن أنْ يكون رئيساً لمجلس المحافظة ولا يخضع للإشراف والرقابة وفي التعيين والإقالة- من السلطة المركزية كما في السابق إلاَّ في الحدود ووفق الآليات التي نص عليها القانون ، ويخضع لرقابة رئيس الوزراء لأنه عضواً في الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات والتي تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء[٣]، وكذلك يقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة الاتحادية كونه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة.

الفرع الثاني / التعريف القانوني للقائممقام ومدير الناحية

تَعود تسمية القائممقام ومدير الناحية إلى العهد العثماني القديم، فبعد صدور قانون الولايات التركية سنة ١٨٦٤، بين هذا القانون أن القائممقام هو الرئيس الأعلى للقضاء، ويعد القضاء وحدة إدارية تأتي بعد اللواء، ويعيَّين القائممقام من السلطة المركزية ويرتبط إدارياً بمتصرف اللواء ويتولى إدارة القضاء، وكذلك الإشراف على مدراء النواحي والذين يرأسون الناحية ويتولون مهمة إبلاغْ المواطنين

---

(١) . القسم (١/٣) من الأمر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) . وبالنسبة لقانون المحافظات النافذ رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ فقد اعترف بالمحافظة كوحدة إدارية ولها شخصية معنوية ونَصَّتْ على ذلك المادة(٢٢) منه ، ولكنه كما الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ لم يحدد الجهة التي تتولى استحداث المحافظة أو الغائها على عكس ما جاء به قانون المحافظات الملغى (والذي سبق تبيانه) ، ولكنه عالج في نصوصه التغييرات الإدارية داخل المحافظة بالنسبة للأقضية والنواحي سواء كان بالتسمية او بالاستحداث أو بالدمج وذلك بإعطاء مجلس المحافظة الصلاحية القانونية في ذلك

(٣) . المادة (٤٥) من قانون المحافظات النافذ

بالقوانين والأنظمة[١]، ولكن بعد مجيء الوالي مدحت باشا إلى العراق حدث تغير، إذ أصبح التقسيم الجديد يتألف من ولايتين فقط هما بغداد والموصل ، وتنقسم الولاية إلى الوية يرأسها متصرف (المحافظ حاليا) ويتألف اللواء من أقضية يراس القضاء القائممقام ويتكون القضاء من نواحي يراسها مدراء النواحي، واستمرت هذه التسمية في قوانين المحافظات اللاحقة مثل قانون رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى، وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨، وكان شأنهم من ناحية التعريف شأن المحافظ، إذ لم تورد هذه القوانين تعريف صريح لهم، بل أكدت هذه القوانين على وظائفهم الأساسية، إذ بين البند (٣) من المادة (١) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة١٩٦٩ الملغى عندما نص:" يقصد بالتعابير التالية المعاني المبينة ازاء ها... ٣- رئيس الوحدة الإدارية /المحافظ – القائممقام – مدير الناحية، ومن ثم جاءت بعد ذلك المادة (٨) من القانون أعلاه لتبين أن رئيس الوحدة الإدارية يُعد ممثلاً للسلطة التنفيذية في وحدته ويمارس الوظائف المنصوص عليها في هذا القانون، أما البند (١-٢) من المادة (٩) من القانون أعلاه منح القائممقام صفة رئيس مجلس القضاء ويمثله أمام المحاكم والدوائر شأنهُ شأن المحافظ في نطاق وحدته، فضلاً عن ذلك يرأس القائممقام القضاء ويرأس مدير الناحية ناحيتهُ ويمثل كل منهم رئيس الدولة في وحدته الإدارية في الأعياد والمناسبات كما نَصَّتْ على ذلك المادة(١٠) من القانون ذاته، ونَصَّتْ المادة(١/٣٤) على:(القائممقام هو أعلى موظف تنفيذي في القضاء...) ونَصَّتْ المادة (٤٣)على :(مدير الناحية أكبر موظف تنفيذي في ناحيته ...)[٢]، وبعد عام ٢٠٠٣ وصدور الأمر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ عن سلطة الائتلاف المؤقتة إذ نص القسم (١/٥) فيه على تبيان رئيس الوحدة الإدارية اذ جاء فيه:(رؤساء الوحدات الإدارية –مدير الناحية –قائممقام – أمين العاصمة وهم الإداريون الأقدمون للمجالس المحلية وهم مسؤولون أمام المجلس المحلي ...)، ثم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ إذ جاءت مواد عديدة في متنه أشارت إلى القائممقام ومدير الناحية، إذ نصَّ على: "يعد... والقائممقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى

---

(١) . د. سامي نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، أطروحة دكتوراه ،جامعة الموصل، كلية الحقوق، ٢٠١٢، ص١٤.

(٢) . تتجزأ المحافظة إلى وحدات إدارية تسمى القضاء ويستحدث القضاء ويغير مركزه واسمه وتثبت حدوده ويفك ارتباط النواحي منه بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح الوزير واستنادا إلى قرار مجلس المحافظة وموافقة مجلس الوزراء كما نَصَّتْ على ذلك المادة (٥) من القانون ذاته ، أما الناحية حيث يتجزأ القضاء إلى نواحي وتستحدث وتنشأ وتعين حدودها ومركزها واسمها بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح الوزير واستنادا إلى قرار مجلس المحافظة وموافقة مجلس الوزراء ، كما نَصَّتْ على ذلك المادة ١/٦ -٢ ، والمادة ١/٧-٢ -٣ من القانون أعلاه.

ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية، من حيث الوظيفة وحقوقها وبما لا يتعارض مع هذا القانون"[١]، كما نَصَّتْ المادة (٣٩) من القانون ذاته على:" يعد القائممقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية.

المطلب الثاني

اختيار رؤساء الوحدات الإدارية وانتهاء خدماتهم في حالة وجود مجالس المحافظات

إنَّ طريقة اختيار رؤساء الوحدات الإدارية تختلف باختلاف التشريعات والقوانين نتيجة تباين أنَّظمة الحكم واختلافها باختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية واختلاف تطلعها نحو اللامركزية الإدارية كوسيلة من وسائل تحقيق الديمقراطية في البلاد، ولتسليط الضوء على شروط وآليات اختيار رؤساء الوحدات الإدارية وإقالتهم، وفقاً لذلك ارتأينا تقسيم هذا المطلب على فرعين: سنبحث في الفرع الأول طريقة اختيار رؤساء الوحدات الإدارية في حالة وجود مجالس المحافظات، وفي الفرع الثاني سنتناول طريقة انتهاء خدماتهم في حالة وجود مجالس المحافظات

الفرع الأول / طريقة اختيار رؤساء الوحدات الإدارية في حالة وجود مجالس المحافظات

يعد منصب المحافظ والقائممقام ومدير الناحية المنصب الأكثر أهمية في مجال التنظيم الإداري المحلي فهو العامل الأكبر في تنمية المجتمع المحلي في الدولة التي تخضع لنظام اللامركزية الإدارية المحلية، ويكونون منتخبين من قبل المجالس المحلية للوحدات الإدارية، وبلا شك سيكونون في هذه الحالة أكثر نفعاً في الدولة اللامركزية التي ترجح محلية رئيس الوحدة الإدارية على الجانب المركزي، إذ اشترط المشرع أن يكونون مولودون من شعاب الوحدات الإدارية ذاتها ومن سكانها وملمين باحتياجاتها وهم بذلك يجمعون بين الصفة التمثيلية والتنفيذية، بدلاً من إن يكونوا موظفون معينون مركزياً لا هم له سوى إرضاء السلطان عنهم من أجل البقاء في مناصبهم أطول مدة غير مكترثين بأحوال وأهوال المجتمع المحلي، وبذلك يعد رئيس الوحدة الإدارية الموظف التنفيذي الأعلى في وحدته الإدارية، ويكون المحافظ والقائممقام ومدير الناحية قد جمع بين الصفة السياسية والصفة الإدارية المحلية في آن واحد، إلا إن الغلبة يمكن إن تكون للصفة الثانية على الأولى كونهم منتخبون من قبل مجلس المحافظة، وليس معينين من قبل الحكومة المركزية، وللبحث في غِمار الموضوع سنتولى تقسيم هذا الفرع على نقطتين: أولا: اختيار المحافظ ، وثانيا : اختيار القائممقام ومدير الناحية .

---

(١) . المادة (٢٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

أولا: اختيار المحافظ[١]: بعد عام ٢٠٠٣، توجهت الحكومة العراقية نحو اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة وصولاً إلى الديمقراطية، ولاسيما في المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وبما أنَّ الديمقراطية تعد أهم الوسائل التي يستطيع ابناء الشعب من خلالها التعبير عن إراداتهم الحرة باختيار من يمثله، وأفضل وسيلة لتحقيق ذلك هي الانتخابات[٢]، وصدر أول تشريع لتنظيم (سلطات الحكومات المحلية) بعد احتلال العراق في٩/ نيسان/ ٢٠٠٣ بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٧١) في ٦/ نيسان/٢٠٠٤، وقد بين القسم الأول منه هدف التشريع وهو " تطبيق مبدأ اللامركزية لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي"، وبالفعل تضمن هذا التشريع تطبيق مبدأ اللامركزية بشكل فعلي وعملي بالعراق للأول مرة، إذ شكل مجالس للمحافظات تكون مستقلة تماماً في أداء مسؤوليتها عن سيطرة أو أشراف الحكومة المركزية، ومنحها صلاحيات واسعة في تحديد أولويات المحافظة، وكذلك الحال بالنسبة للأقضية والنواحي، وبالفعل تم تشكيل هذه المجالس بموجب الأمر أعلاه وجرت الانتخابات في شهر كانون الثاني ٢٠٠٥، وتم انتخاب جميع رؤساء الوحدات الإدارية من قبل هذه المجالس، وعملت هذه المجالس المنتخبة في دورتها الأولى بموجب هذا الأمر، وبعد صدور دستور ٢٠٠٥، نظم الدستور سلطات المحافظات الإدارية بموجب الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور، إذ جاء تحت عنوان المحافظات التي لم تنتظم بإقليم لبيان التقسيم الإداري للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ منحت المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، في المادة (١٢٢) صلاحيات إدارية ومالية واسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، فأوضحت هذه المادة أن المحافظات تتكون من عدد من الأقضية والنواح والقرى، عندما نصت: "أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى .

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

---

(١) . في العراق قبل عام ٢٠٠٣ ولاسيما في ظل قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩الملغى كان المحافظ يتسم بصفة سياسية اكثر من كونها صفة إدارية فهو يمثل رئيس الجمهورية في المحافظة ويمثل الحكومة المركزية وينفذ سياساتها، فكان يُعَدُ موظفاً من الدرجة الخاصة ثم يصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء، بحسب ما جاءت به المادة (١٣) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى، وبعد صدور أمر التعيين يجب عليه قبل مباشرة عمله أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية، بموجب المادة (١٦) من القانون ذاته.

(٢) . وقد اعتمد الانتخاب كوسيلة في اختيار رؤساء الوحدات الإدارية بدلا عن التعيين في الأمر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعا: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما

خامسا: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو أشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة".

واستناداً إلى الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢٢) من الدستور صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وقد جرت الانتخابات بموجب هذا القانون مرتين عام ٢٠٠٩ وعام ٢٠١٣، وقد تم انتخاب رؤساء الوحدات الإدارية من قبل المجالس المنتخبة مرتين أيضاً وحسب التواريخ أعلاه، ولما كان منصب رئيس الوحدة الإدارية سابقاً وحالياً؛ على قدر من الأهمية في إدارة الشؤون المحلية فإنَّ المُشَّرع العراقي قد اشترط عدة شروط في الشخص المرشح لهذا المنصب ووفق آلياتٍ معينة[١]، فقد أشارت المادة(٢٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨النافذ:" يشترط في المرشح لمنصب المحافظ تحقق الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة، وأنْ يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها"، وعليه فإنَّ شروط ترشيح المحافظ التي نص عليها قانون المحافظات النافذ هي بأنْ يكون عراقياً وكامل الأهلية أتم الثلاثين من العمر عند الترشيح[٢]، وأنْ يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مُخلة بالشرف، وأنْ يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيما فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشرة سنوات على أنْ لا تكون إقامته لأغراض التغيير الديمغرافي، والشرط الرابع أنْ لا يكون من أفراد

---

(١) . ونظرا لأهمية مركز المحافظ ووظيفته سابقاً فإن السلطة العليا في الدول هي التي تتدخل في تعيينه ، وبصفة عامة هناك إجراءات عدة تتخذ عند تعيين المحافظ منها الانتقاء ثم صدور قرار (مرسوم جمهوري) وصولا إلى أداء اليمين بعد التعيين وقبل مباشرة العمل، وينتقى المحافظ بنظام خاص كما نصت المادة (١٦) من قانون إدارة الألوية الملغى رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧:" ينتقى المتصرفون والقائمقامون والمديرون ويرفعون ويعاقبون بموجب نظام خاص"، وعلى أساس ذلك تم إصدار القرار رقم (٦٢) لسنة ١٩٤٦ باسم (نظام انتقاء الموظفين الإداريين) والتي أكدت المادة (٥) منه بانه ينتقى المتصرفون من الإكفاء من:"

أ- القائممقاميين من الدرجة الأولى من الصنف الثاني، وعند عدم وجود كفء منهم يجوز تعيين الأكفاء من متخرجي المدارس العالية بشرط مضي خمس عشرة سنة على الأقل على تخرجهم، أو شغلوا وظيفة في الدولة لا تقل درجتها على الثالثة من الصنف الأول، أو سبق تسلمهم منصب وزير.

ب- الموظفين من الصنف الأول ممن لهم خبرة إدارية .

ج- من سبق لهم ان شغلوا وظيفة متصرف .

(٢) . المادة (٢)والمادة(٣)والمادة(٤)والمادة(٥) من قانون الجنسية العراقي رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦ .

القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه، وأنْ لا يكون مشمولاً بإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله .

وبعد توفر الشروط في المحافظ[١]، يتم انتخابه من قبل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها(٣٠) يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له، هذا ما نصت عليه الفقرة (سابعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إذ جاء فيها:" سابعاً:١ – انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد أول جلسة له.٢- إذا 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" ، وبعد انتخابه يصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال(١٥) يوم من تاريخ انتخابه وقبل مباشرة مهامه يؤدي اليمين القانونية التي نص عليها القانون[٢]، ونحن بدورنا لا نؤيد المشرع بهذا الاتجاه وكان من الأفضل أن يجعل انتخابه يكون مباشرة من سكان الوحدة الإدارية، وليس من قبل المجلس وفق شروط معينة لكي يستطيع المجتمع المحلي اختيار من يمثله ليشغل هذا المنصب من دون أنْ تَفرِض المحاصصة أو التكتلات داخل المجلس شخصيات ربما تكون غير مقبولة من المجتمع أو غير قادرة على إدارته، مثلما حدث في أغلب المحافظات العراقية، ففي كل يوم نسمع من وسائل الاعلام المختلفة خروج مظاهرات في محافظة النجف وذي قار وغيرها تطالب بإقالة المحافظين، لعدم مقدرتهم على تلبية احتياجات المحافظة وإدارته بصورة صحيحة.

ثانياً: اختيار القائممقام ومدير الناحية: جرت أول انتخابات للقائممقام ومدير الناحية بالعراق عام ٢٠٠٥، بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤، ومن ثم صدر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إلاَّ أنه لم يتضمن أي إشارة لرؤساء الوحدات الإدارية الأخرى ما عدى المحافظ الذي ذكره بصريح العبارة بالفقرة (ثالثا) من المادة (١٢٢) منه كرئيس تنفيذي أعلى في المحافظة، ربما تاركاً ذلك للتشريع العادي، وبموجب المادة أعلاه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨، وقد اشار هذا القانون بشكل صريح إلى رؤساء الوحدات الإدارية وذلك في المادة (١) منه والتي نَصَّتْ بأنَّ:" رؤساء الوحدات الإدارية هم المحافظ والقائممقام ومدير الناحية" ، ثم جاءت المادة (٢٣) من القانون ذاته بالنص على اعتبار القائممقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته

---

(١) . المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ .

(٢) . المادة (٦) من التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

الإدارية ثم أشار القانون إلى طريقة اختيارهم بطريق الانتخاب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس المحلي، وإذا لم يحصلْ أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات[١]، أما عن شروط المرشح لهذين المنصبين فقد اشترط القانون في القائممقام ومدير الناحية الشروط العامة لانتخاب أعضاء المجالس المحلية والمنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون وهي ذات شروط تعيين المحافظ[٢]، وأضاف المُشَّرع شرطاً آخر هو شرط الخدمة إذ نَصَّتْ المادة (١٤) على: "إضافة للشروط المقررة في هذ القانون للقائممقام ومدير الناحية تكون له خدمة وظيفية لا تقل عن خمس سنوات"[٣]، وكذلك لشرط المؤهل العلمي بأنْ يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، وحسناً فعل المُشَّرع بإضافة هذا الشرط لفسح المجال امام اصحاب الخبرات الوظيفية لمباشرة دوره في قيادة الجهاز الإداري وكان جيداً لو اضاف المُشَّرع هكذا شرط للمحافظين، وذلك لأهمية الوظيفة التي يمارسونها باعتبارهم الرئيس التنفيذي الأعلى في وحداتهم الإدارية، وبعد توفر شروط الترشيح يتم انتخابهم من قبل المجالس المحلية ثم يصدر أمراً إدارياً من المحافظ بتعيينهم إذ يُعيّنَ القائممقام بدرجة مدير عام ويعيين مدير الناحية بدرجة معاون مدير عام[٤]، أما في القانون الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، فكان تعيينهم يكون أيضاً بمرسوم جمهوري، إذ نَصَّتْ المادة(١٣) منه على:(يعين ....القائممقام ومدير الناحية بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح الوزير)[٥]، واشترط القانون الملغى إخضاع كل من القائممقام ومدير الناحية إلى مدة تجربة لستة اشهر يحدد وضعهم بعدها أما الاستمرار في المنصب الوظيفي أو تركه، ولم يشترط المُشَّرع في القانون النافذ مدةً زمنيةً لإصدار أمر التعيين بعد الانتخاب، مثلما اشترط مع المحافظ ، إذ الزم المُشَّرع رئيس الجمهورية بإصدار المرسوم الجمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه [٦]، وبعد صدور أوامر التعيين يؤدي كل منهم اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة وبالصيغة التي جاءت بها المادة (٦) من التعديل الأول لقانون المحافظات رقم(١٥) لسنة

---

(١) . البند ثالثا المادتين (٨ و ١٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ .

(٢) . أما في القانون الملغى فيتم تعيينهم بإجراءات لا تختلف كثيرا عن إجراءات تعيين المحافظ، إذ ينبغي إنتقاؤهم وفق نظام انتقاء الموظفين الإداريين رقم (٦٢) لسنة ١٩٤٦ المعدل بنظام رقم (١٧) لسنة ١٩٥١ الملغى ولا يُعَيَّنْ القائممقام ومدير الناحية بعد توافر هذه الشروط إلاَّ بعد اجتياز الفحص الذي نَصَّتْ عليه المادة (٧) من النظام المذكور

(٣) . المادة (١٤) من التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ .

(٤) . المادة(٣٩ /ثالثا ورابعا)من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٥) . والوزير هنا هو وزير الداخلية المادة(١٦) من قانون المحافظات الملغى.

(٦) . المادة(٢٦ / أولا) من القانون أعلاه .

٢٠١٠، وبعد إداء اليمين القانونية يحق لهم ممارسة الاختصاصات الإدارية والمالية والقانونية التي حددها القانون.

ولا يحق لأي جهة تعيين قائممقام أو مدير ناحية خلاف لأحكام قانون المحافظات النافذ، إلاّ من خلال انتخابه من قبل المجلس المحلي، هذا ما جاء به حكم المحكمة الاتحادية العليا التمييزي بالرقم(٣٦/٣٥/ اتحادية تمييز/٢٠١١، الصادر في ٢٠١١/٦/١٥)، ومضمون هذه الدعوى : " إن مجلس محافظة نينوى اصدر الكتاب المرقم (١٦٠٦ في ٢٠١٠/٣/٣١)، المتضمن الايعاز إلى المجلس المحلي لناحية التل لإتباع الإجراءات القانونية الواردة في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لغرض اختيار من يشغل منصب مدير الناحية بعد شغور المنصب بعد فوز مدير الناحية بالانتخابات البرلمانية، وقد فتح باب الترشيح ..... ورغم حصر اختصاص اختيار مدير الناحية بالمجلس المحلي للناحية ورسم آلية الاختيار بموجب الفقرة (١) من البند (ثالثاً) من المادة (١٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨، فقد اصدر مجلس محافظة نينوى تعميمه المعترض عليه المرقم (٢٢٢٢ في ٢/٥/ ٢٠١٠) المتضمن اعتماد آلية منافية لما ورد بالقانون، إذ جعل اختيار مدير الناحية من صلاحية مجلس المحافظة ، وقصر دور المجلس المحلى على رفع اضابير ثلاثة مرشحين يتم اختيار احدهم من مجلس المحافظة لشغل المنصب على اساس أن المجالس المحلية في الاقضية والنواحي غير خاضعة لأحكام قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨،..... واختار مجلس المحافظة شخص غير الذي اختاره مجلس الناحية... وأصدر المجلس المحلي لناحية التل قراره المرقم (٢٥) في ١٠١٠/١٠/١٤، المتضمن تمسك المجلس المحلي في الناحية بحقة باختيار مدير الناحية..... وتم اقامة دعوى أمام محكمة القضاء الإداري التي حكمت بإلغاء قرار مجلس محافظة نينوى وإزالة أثاره.... طعن بالحكم أمام المحكمة الاتحادية العليا فجاء حكم المحكمة بأن حكم محكمة القضاء الإداري كان صحيحاً وموفقاً للقانون، إذ أن القرار المذكور يتقاطع ويخالف ما جاء به حكم المادة (١٢/ ثالثاً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨، المعدل بالقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التي تضمنت اختصاصات مجلس الناحية ومنها انتخاب مدير الناحية"[١].

---

(١) . القرار منشور على موقع المحكمة على شبكة المعلومات الدولية WWW.Iraq.fsc.iq.com اخر زيارة للموقع ٢٠٢٢/٦/٢٢.

الفرع الثاني / انتهاء خدمات رؤساء الوحدات الإدارية في ظل وجود مجالس المحافظات

قد تنتهي مدة تولي رؤساء الوحدات الإدارية في المحافظة للمهام الوظيفة بأسلوبين هما:-

أولاً: الأسلوب الطبيعي لانتهاء مهامهم:

١- **انتهاء الدورة الانتخابية**[١]: حدد قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم مدة الدورة الانتخابية بأربع سنوات بموجب المادة (٤) منه، عندما نصت:" تكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس، أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة لها "، ومثال على ذلك الدورة الأولى التي انتهت عام ٢٠٠٩، والثانية انتهت ٢٠١٣، ولكنه لم يحدد عدد المرات التي يمكن للمحافظ أن يتولى المنصب، عكس ما جاء به الدستور في الفقرة (أولاً) من المادة (٧٢) بالنسبة لرئيس الجمهورية التي حددت مدة تولي رئيس الجمهورية بدورتين، وكان على المشرع أيضا تحديد مدة تولي المحافظ بدورتين فقط.

٢- **الإحالة على التقاعد:** أشار قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى في المادة (١٤) منه على الفصل والعزل بموجب قوانين الانضباط والتقاعد وذلك بناء على اقتراح الوزير ومصادقة مجلس الوزراء، أما القانون النافذ فلم ينص على احالة المحافظ للتقاعد لبلوغه السن القانونية وهي(٦٠)عاما[٢]، وذلك ربما لكون خدمة المحافظ مؤقتة وهي أربع سنوات، ولكن مع ذلك يمكن احالته للتقاعد لأسبابٍ صحية في حالة عجزه عن أداء مهامه لمدة تزيد عن ثلاثة اشهر حسب نص المادة (٢٨) من القانون، التي نصت:" في حالة عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر تتم إحالته على التقاعد وعلى المجلس انتخاب محافظ جديد وبنفس آلية الانتخاب المذكورة في المادة (٧)/ الفقرة (٧) من هذا القانون ويقوم النائب الأول

---

(١) . هذه الطريقة سلكها المشرع العراقي في قانون المحافظات النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٤) منه ،بينما لم ينص عليه قانون المحافظات الملغى كون منصب المحافظ غير محدد بسقف زمني أو مدة فكان تعيينه وإنهاء خدماته تتم بمرسوم جمهوري .

(٢) . بينت المادة (١٠) من قانون التقاعد رقم(٩) لسنة ٢٠١٤ الحالات التي تتحتم إحالة الموظف إلى التقاعد في إحدى الحالتين الآتيتين: أولاً: عند إكماله (٦٣) الثالثة والستين من العمر وهي السن القانونية للإحالة إلى التقاعد بغض النظر عن مدة خدمته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثانياً: إذا قررت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة، إلاَّ أنه : بموجب التعديل الأول لقانون التقاعد بالقانون رقم(٢٦) لسنة ٢٠١٩، تم تعديل المادة(١٠) بموجب المادة (١) والتي جاء بها: "١- الإحالة الجبرية على التقاعد بحالتين هما إكمال ٦٠ سنه من العمر بغض النظر عن الخدمة، وكذلك قرار لجنة طبية رسمية مختصة بعدم الصلاحية للخدمة".

بمهامه لحين انتخاب المحافظ الجديد"، غير أنه أشار للحقوق التقاعدية في المادة (١٨) من القانون ذاته .

٣- **الوفاة:** لم يتم الإشارة اليها في قانوني المحافظات الملغى والنافذ كأسلوب من الاساليب الطبيعة لإنهاء خدمات رؤساء الوحدات الإدارية ؛ ولعله أراد من ذلك تطبيق القواعد العامة في القوانين الأُخرى كقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١، وقانون التقاعد الموحد والخاصة بالحقوق التقاعدية واستحقاقات الورثة.

ثانياً: الاسلوب غير الطبيعي للانتهاء مهامهم: تنتهي مهام رؤساء الوحدات الإدارية بصور غير طبيعية في حالتين هما:

١- **الاستقالة:** لم يتطرق لها قانون المحافظات الملغى كحقٍ للمحافظ في إنهاء خدمته ،أما قانون المحافظات النافذ فقد عالج هذه الحالة إذ نَصَّتْ المادة (٣٧ /أولا) منه على:" للمحافظ ونائبه ورؤساء الوحدات الإدارية تقديم استقالتهم إلى المجالس المحلية في وحداتهم الإدارية التي انتخبتهم وتعد مقبولة من تاريخ تقديمها"، ونلاحظ أنَّ الفقرة الأخيرة من المادة فيها مخالفة للقواعد العامة المقررة في قانون الخدمة المدنية والتي عَدَّت الموظف مستقيلاً من تاريخ قبول الاستقالة أو انتهاء مدة الثلاثون يوماً من تاريخ تقديمها وسكوت الإدارة[١].

٢- **الإقالة:** تعد الإقالة الطريقة الثانية الاستثنائية في انهاء خدمات رؤساء الوحدات الإدارية، لم ينص عليها قانون المحافظات الملغى، وإنما أشار إلى عقوبة الفصل والعزل بدل الإقالة إذ نَصَّتْ المادة (١٤) منه على:" يفصل المحافظ ويعزل ويحال على التقاعد بموجب قوانين الانضباط والتقاعد بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح الوزير ومصادقة مجلس الوزراء"، أما قانون المحافظات النافذ فقد أخذ بالإقالة كطريقة لإنهاء خدمة المحافظ وتتم من قبل مجلس المحافظة وفق شروط نص عليها القانون، إذ يُباشر مجلس المحافظة إجراءاته بإقالة المحافظ إذا توافرت الأسباب القانونية الحصرية التي بينتها الفقرة (ثامناً) من المادة (٧) من القانون، عندما نصت:" ١- استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستنداً على أحد

---

(١) . المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدلة .

الأسباب الحصرية الآتية:- "أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي. ب- التسبب في هدر المال العام. ج- فقدان احد شروط العضوية. د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية" وقد مارست المجالس المحلية هذا الاختصاص بشكل واسع في ظل قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ومنها إقالة محافظ صلاح الدين خالد السامرائي في جلسة المجلس رقم (عشرين) في ٣٠/ ٢٠٠٩/٩، وقد ايدت المحكمة الاتحادية العليا هذا قرار المجلس بالإقالة بموجب قرارها المرقم (٥٨/اتحادية/٢٠٠٩ في ١٢/ ١٠/ ٢٠٠٩)[١]، عندما كانت هذه المحكمة هي صاحبة الاختصاص بنظر الطعون المقدمة من قبل المحافظين بخصوص إقالتهم[٢]، بموجب البند (٨) من الفقرة (رابعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ، إذ جاء في هذا البند:" للمحافظ أن يعترض على قرار الإقالة أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار...." قبل صدور التعديل الأول لهذا القانون بموجب القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠[٣]، الذي نقل هذا الاختصاص إلى محكمة القضاء الإداري بموجب المادة (٢) ومنه والتي نصت على:" للمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال مدة (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ استلامها للطعن وعليه أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة خلالها"، وهذا التوجه يحسب للمشرع العراقي الذي عاد الأمور إلى نصابها في الطعن أمام القضاء الإداري، لأن القرارات التي تصدر من مجالس المحافظات بإقالة المحافظين هي قرارات إدارية لا يوجد مسوغ قانوني لإقحام القضاء الدستوري بهذه القرارات والمتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا، هذا ما أكده مجلس الدولة بقراره المرقم (١٤/ ٢٠١٠/٢ الصادر في ١/ ٢٠١٠)، الذي نص: " قرار مجلس المحافظة بالإقالة قرار إداري قابل للطعن فيه" [٤]، فضلاً على أن قرارات هذه المحكمة باتة وملزمة للسلطات كافة ولا تقبل الطعن، وبالتالي ستحرم

---

(١) . القرار منشور على موقع المحكمة على شبكة المعلومات الدولية WWW.Iraq.fsc.iq.com اخر زيارة للموقع ٢٠٢٢/٦/١٢.

(٢) . د. حسين ملا طلال: تعيين وإقالة رؤساء الوحدات الإدارية والرقابة القضائية عليها، ط١، **مطبعة دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٧، ص٢٤١.**

(٣) . نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٧الصادر في ٣/٩/ ٢٠١٠).

(٤) . ذكر هذا القرار، خميس عثمان الهيتي: المنهاج العملي لمجالس المحافظات على ضوء قرارات وفتاوي مجلس الدولة، ط١، ٢٠١٦، ص٢٤.

المحافظ من درجة تقاضي ستكون ضمانة له بما ينسجم مع مبادئ العدالة في الدولة القانونية[١]، لأن التعديل الخامس للقانون مجلس شورى رقم (٦٥) لسنة١٩٧٩، بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣[٢]، منح في البند (ب) من الفقرة (ثامناً) من المادة(٧) حق الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا[٣]، ومن التطبيقات الأخرى لإقالة المحافظين من قبل مجالس المحافظات إقالة محافظ الانبار بالجلسة الاستثنائية المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٠، وقد ايدت محكمة القضاء الإداري هذا القرار بموجب قرارها المرقم (٢٠١٧/٨٢٢ الصادر في ٢٠١٧/٨/٢٨)[٤]، وكذلك إقالة محافظ كربلاء المقدسة بموجب قرار مجلس المحافظة المرقم (١١٢) المتخذ بالجلسة الطارئة رقم(١) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٩/٥/٢٣، وقد ايدت المحكمة القضاء الإداري إجراءات الإقالة بموجب قرارها المرقم (٢٠٩٤ الصادر في ٢٠١٩/٦/٢٧) [٥]، وقد تكون الإقالة من مجلس النواب عن طريق اقتراح من رئيس الوزراء مع توافر الأسباب التي تمت الإشارة إليها آنفاً، ومثال على ذلك الأمر النيابي (ش.ل/٥٢/٩/١) المتضمن إقالة محافظ كركوك (نجم الدين) من قبل مجلس النواب المتخذ بالجلسة (الثامنة عشر) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/٩/١٤، بناءً على توصية من رئيس مجلس الوزراء السيد حيدر العبادي، وقد أيدت محكمة القضاء الإداري هذا القرار بموجب قرارها المرقم(١٠٢٤ الصادر في ٢٠١٧/١٠/١٨)[٦]، الذي جاء رداً للطعن المقدم من المحافظ المقال، ونلاحظ هنا أن المشرع منح سلطة الرقابة للسيد رئيس الوزراء على مرؤوسيه من المحافظين، ولكن لا يستطيع أن يقيلهم إلاَّ بعد بالرجوع إلى السلطة التشريعية، وما هذا العمل إلاَّ خلط بين نظام اللامركزية الإدارية والنظام الفدرالي

---

(١) .د. تغريد محمد قدوري: الرقابة القضائية على قرارات انتهاء خدمة رؤساء الوحدات الإدارية في العراق، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون- جامعة بغداد، العدد الخاص بالتدريسين وطلبة الدراسات العليا (٢) لسنة ٢٠٢٠، ص ٤١٥-٤١٦.

(٢) . نشر القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ في جريدة الوقائع العراقية، ع ٤٢٨٣ في ٢٠١٣/٧/٢٩.

(٣) . ثامنا – أ – تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي . ب – يكون قرار المحكمة المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذا البند قابلا للطعن فيه تمييز لدى المحكمة الإدارية العليا خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ التبلغ به أو اعتباره مبلغاً.ج – يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتا وملزما.

(٤) .القرار غير منشور.

(٥) . قرار غير منشور صدر بموجب الدعوى المرقم(٢٩٣٣/ق/٢٠١٩).

(٦) .القرار غير منشور.

الاتحادي، إذ أنَّ من أركان اللامركزية الإدارية وجود رقابة من قبل السلطة الاتحادية في العاصمة على السلطة اللامركزية في المحافظات وهو ما يسمى بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية[١]، ويمكن إقالة المحافظ بحكم القانون في حالة فقدانه شرطاً من شروط العضوية المنصوص عليها في المادة(٥) من قانون المحافظات النافذ، للمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري[٢]، ويقوم مجلس المحافظة بعد انتهاء مدة الطعن المشار إليها في الفقرة (٤) أعلاه أو المصادقة عليه من قبل المحكمة المختصة، بانتخاب محافظ جديد خلال مدة لا تتجاوز (١٥) خمسة عشر يوماُ، ونحن نضم صوتنا مع من دعى المُشَّرع على أن ينص على إحالته إلى المحاكم المختصة إذا ثبت أنَّ احد أسباب إقالته يشكل جريمة وفق قانون العقوبات، أو فعلاً يؤدي إلى قيام المسؤولية المدنية[٣].

أما إجراءات إقالة القائممقام ومدير الناحية فتتم بطريقة ديمقراطية، مثلما تمت عملية إنتخابهم، إذ تتم عملية إقالتهم بطريقتين الأولى: عن طريق المجلس المحلي وذلك بقرار يصدر بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه[٤]، وبناءً على طلب ثلثي اعضاء المجلس القضاء بالنسبة للقائممقام، وبناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس المحلي في الناحية بالنسبة لإقالة مدير الناحية وبشرط توافر الأسباب التي نَصَّتْ عليها المادة (٧ /ثامنا) من قانون المحافظات النافذ والتي تعد حصرية لا مجال لإضافة أسباب أُخرى اليها، واشترط القانون لكي تكون عملية الإقالة صحيحة من الناحية القانونية أنْ يتبع المجلس المحلي الاجراءات القانونية التي نَصَّتْ عليها المادة (٥١) من قانون المحافظات النافذ إذ جاء فيها :" كلَّ أمرٍ فيه إعفاء أو إقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب الشخص المعني"، وهذه الإجراءات تم تطبيقها بإقالة قائممقام القائم، إذ عقدت جلسة الاستجواب للمجلس المحلي للقضاء بالجلسة رقم(٣٧) في ٢٥/ ٢٠١٩/٩، بعد تأجيل هذه الجلسة أكثر من خمس مرات بطلب من القائممقام، علماً أن القائممقام لم يحضر هذه الجلسة ولم يكن هناك عذر أو مبرر قانوني لعدم

---

(١) . د. زكي محمد النجار: الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٥،ص١٣٤وما بعدها.

(٢) . إذ كان المشرع العراقي قد نص على عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة وإشراف أي وزارة ، فهذا لا يعني عدم خضوعها أعمالها للرقابة القضائية، إذ أن ذلك يتناقض مع الدولة القانونية، للمزيد من المعلومات ينظر د. خالد عوده الابراهيمي: الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق" دراسة مقارنة، ط١، منشورات ضفاف لبنان/٢٠١٥، ص١٥٨.

(٣) . د. خالد رشيد علي: دراسة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني ، ٢٠٠٩ ،ص١٢٧ .

(٤) . المادة (٨ /ثالثا /٢) ، والمادة (١٢/ثالثا /٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ .

الحضور حسب ما جاء بتقرير المجلس، وبسبب عدم قناعة المجلس بغياب المدعي من حضور الاستجواب، حدد المجلس جلسة أخرى للنظر في اعفاء المدعي من منصبه، والتي تمت إقالته وعلى ضوء ذلك صدر الأمر الإداري المرقم (٣٢٤٧٢في ٢٠١٠/١٠/١٠) بالإقالة، وطعن القائممقام بهذا الأمر أمام محكمة القضاء الإداري بموجب الدعوى المرقمة (٦٩٠٩/ق/ ٢٠١٩)، وقد عدت محكمة القضاء الإداري الإجراءات التي قام بها المجلس المحلي للقضاء سليمة وموافقة للقانون وردت الدعوى بموجب قراراها المرقم (٢٠٢٠/٣٣٦١ الصادر في ٢٠٢٠/١٢/٦)، وطعن القائممقام بهذا القرار أمام المحكمة الإدارية العليا بالدعوى المرقمة (٦٦٥/قضاء إداري–تمييز/٢٠٢١) وقد ايدت المحكمة الإدارية العليا قرار محكمة القضاء الإداري بموجب قرارها المرقم (٢٠٢٢/١٢٢٩) الصادر في ٢٠٢٢/٤/٦[١].

الطريقة الثانية للإقالة هي طلب يقدم من المحافظ إلى مجلس القضاء يطلب فيه إقالة القائممقام، أو طلب يقدم من القائممقام إلى مجلس الناحية يطلب فيه إقالة مدير الناحية بشرط توافر الأسباب التي نَصَّتْ عليها الفقرة (ثامناً) من المادة (٧)، ولا يجوز إقالة أي شخص خارج السياقات القانونية النافذة، هذا ما جاء بقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٦/ اتحادية/تمييز/٢٠١٠ الصادر في ٢٠١٠/٦/١٣) وتتلخص هذه القضية :" بقيام محافظ بغداد بعزل مدير ناحية الفحامة بموجب أمر ديواني استناداً إلى قرار اللجنة التحقيقية، وبعد التظلم من القرار تم رفع دعوى أمام القضاء الإداري وصدر حكم المحكمة بإلغاء الأمر الديواني الخاص بعزل مدير الناحية واعادته إلى منصبه كمدير ناحية، وتم الطعن بالحكم أمام المحكمة الاتحادية العليا وجاء حكم المحكمة أن المحافظ لا يملك صلاحية عزل مدير الناحية، لأن المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، جاءت خالية من هذه الصلاحية وأن هذه الصلاحية من اختصاص مجلس الناحية حسب قانون المحافظات، إذ أن مجلس الناحية لم يمارس صلاحيته القانونية ولم يجري استجواب مدير الناحية قبل العزل وتصديق الحكم المميز"[٢]

ويمكن أنْ نخلص القول: بأنَّ التشريعات والقوانين اختلفت في مسألة اختيار رؤساء الوحدات الإدارية وطريقة إنهاء خدماتهم باختلاف الأنظمة الحاكمة، بل قد تختلف باختلاف القوانين في البلد

---

(١) . القرار غير منشور.

(٢) . القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية على شبكة المعلومات الدولية WWW.Iraqfsc.iq.com اخر زيارة للموقع ٢٠٢٢/٦/١٢.

الواحد من زمن لآخر، كالعراق مثلا فبعد أنْ كان يُعد رؤساء الوحدات الإدارية من الدرجات الخاصة ويصدر بتعيينهم واقالتهم مرسوم جمهوري من السلطة المركزية وذلك في قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، تغيرت الفكرة لدى المُشَّرع بعد عام ٢٠٠٣ وتبنيه اللامركزية الإدارية، إذ اصبح رؤساء الوحدات الإدارية يُنتخبون من قبل المجالس المحلية في محافظاتهم وتتم إقالتهم أيضاً من قبل هذه المجالس وفق شروطٍ معينةٍ حددها القانون[١].

المطلب الثالث

اختيار رؤساء الوحدات الإدارية وانتهاء خدماتهم في حالة عدم وجود مجالس المحافظات

من أجل المام بهذا الموضوع تم تقسيم هذا المطلب على فرعين: سنتطرق في الفرع الأول الى طريقة اختيار رؤساء الوحدات الإدارية في حالة عدم وجود مجالس المحافظات، وفي الفرع الثاني: سنتناول انهاء مهام رؤساء الوحدات الإدارية في حالة عدم وجود مجالس المحافظات.

الفرع الأول / اختيار رؤساء الوحدات الإدارية في حالة عدم وجود مجالس المحافظات

سبق لمجلس النواب العراقي، وإن أصدر القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩، المتضمن تجميد عمل مجالس المحافظات، رضوخًا لمطالب التي رفعت خلال الاحتجاجات الشعبية في تشرين الأول عام ٢٠١٨، وأتهمت مجالس المحافظات من قبل الشعب العراقي بإهدار المال العام والتورط بملفات فساد كبيرة والفشل بالعمل الإداري، فضلاً عن حجم الإنفاق الذي يصل إلى مئات الملايين من الدولارات على هذه المجالس، وينص التعديل الذي صوت عليه مجلس النواب، في تشرين الأول ٢٠١٩، على إلغاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجالس الأقضية والنواحي الحالية التابعة لها، وكلف أعضاء البرلمان بمهمة مراقبة عمل المحافظ ونائبيه في كل محافظة على حدة، وقد أيدت "المحكمة الاتحادية العليا هذا الأمر بقرارها المرقم (٨٠) لسنة ٢٠٢١ عندما نظرت الدعوى المرقمة(١١٨/اتحادية /٢٠١٩) في الثاني من ايار ٢٠٢١، والخاصة بمجالس المحافظات وقررت الحكم بعدم دستورية الفقرة(أولاً) من المادة (١٤) من قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ (قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨) [٢] " وإن المحكمة في قرارها هذا استندت إلى المواد(٥ و٦ و٢٠) من الدستور التي أعطت حق التداول السلمي للسلطة والناخب في اختيار مرشحيه، وأصدرت

---

(١) . بخلاف المُشَّرع الفرنسي والمصري الذي اتبع المركزية الإدارية في تعيين المحافظين استثناءً من شروط تولي الوظيفة.

(٢) . نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٤٨٧ الصادر في ٢٠١٨/٤/١٦) .

المحكمة بياناً يوم الأربعاء، ٢ /حزيران/ ٢٠٢١، حول قضية "تعليق وإلغاء" مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في العراق عدت فيه وقف استمرار عمل مجالس المحافظات دستورياً، وجاء في بيان المحكمة أن: " استمرار عمل المجالس المنتخبة سواء كانت مجالس وطنية ام هيئات محلية بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل خرقا لحق الشعب في التصويت والانتخاب والترشيح وتجاوز لإرادة الناخب"، واستمرار عمل المجالس المنتخبة سواء كانت مجالس وطنية او هيئات محلية بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل خرقاً لحق الشعب، كما أشار البيان الى أن " ما ورد في الفقرة ثالثا من المادة (١) من قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩، التعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨، لا يعني الغاء وجود مجالس المحافظات كهيئة محلية دستورية وانما وقف استمرار عمل تلك المجالس لتجاوزها المدة المحددة لها وان ذلك يمثل عودة الى ارادة الشعب في تجديد انتخابها" ، قرار المحكمة جاء رداً على طعن تقدمت به مجالس المحافظات العراقية، من بينها كركوك ونينوى، ضد المصادقة على تعديل قانون الانتخابات لسنة ٢٠١٩ الذي تضمن تعليق عمل مجالس المحافظات، علماً أن اخر انتخابات للمجالس المحافظات في العراق جرت عام ٢٠١٣، وقد شاب القانون الذي أصدره مجلس النواب الخاص بالتجميد نقص تشريعي كونه ابقى قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ ساري المفعول، ولم يحدد الجهة التي تمارس صلاحيات المجالس التي جمد عملها، علماً أن مجالس المحافظات تمثل قلب هذا القانون، وبما أن القانون قد جمد عمل المجالس فإنه أصبح من باب أولى إلغاء هذا القانون، وقد حاول المجلس تلافي هذا النقص بطلب رأي مجلس الدولة العراقي الذي لم يكن موفقا برأيه هو الأخر، فهو بدلاً من ان يطلب من مجلس النواب تعديل القانون بتخويل مجلس النواب بممارسة صلاحيات المجالس في تعيين وعزل المحافظين ذهب ليوزع صلاحيات مجالس المحافظات على مجلسي الوزراء والنواب والمحافظين، إذ جاء في الرأي الذي أبدى بناء على طلب مجلس النواب العراقي المؤرخ في ٢٠١٩/١٢/١١ حول عدة مسائل وهي: من هي الجهة التي يقدم إليها المحافظ أو نائبيه أو رؤساء الوحدة الإدارية استقالاتهم في ظل إنهاء أعمال مجالس المحافظات؟ ومن هي الجهة التي تعيين البديل لهم؟ ومن يمتلك صلاحية إعفاء وإقالة المحافظ أو نائبيه أو رؤساء الوحدات الإدارية؟ وقد افتى المجلس بمبدأ قانوني ينص على ما يلي:

يقدم المحافظ استقالته إلى رئيس مجلس الوزراء.

يقدم نائب المحافظ والقائممقام ومدير الناحية استقالاتهم الى المحافظ.

يختص مجلس الوزراء بتكليف البديل في حالة استقالة المحافظ أو نائبه أو القائممقام.

يختص المحافظ بتكليف البديل في حالة تقديم مدير الناحية استقالته.

يختص مجلس النواب بإقالة المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على اقتراح رئيس الوزراء ويختص مجلس الوزراء بإقالة القائممقام، ويختص المحافظ بإقالة مدير الناحية.

ونحن بدورنا نضم رأينا مع رأي الفقه العراقي الذي يرى[١]: إن مجلس الدولة العراقي حديث العهد قد وقع في خطأ واضح حينما اعطى هذا الرأي المتضمن منح مجلس الوزراء صلاحية قبول استقالة المحافظين ونوابهم والقائممقام وتعيين وتكليف البدلاء، وقد تناسى مجلس الدولة أن قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم مازال ساري المفعول، ومن ثم لا يجوز لمجلس الدولة أن يجتهد بهذا الرأي مادام هناك نص قانوني موجود وحسب القاعدة القانونية (لا اجتهاد في مورد النص) فكيف يمكن أن يكون الرأي الذي أعطاه مجلس الدولة بمثابة قانون أو اقوى من القانون؟ ويحل محله في إدارة وتنظيم شؤون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وأن وجود خطأ في التشريع لا يعد عذراً يمنح الحق لأحد بمخالفة القانون وأن مجلس الدولة حينما اعطى رأيا مكن فيه مجلس الوزراء من ممارسة صلاحيات مجالس المحافظات المجمدة فقد كان الأجدر به أن يطلب من مجلس النواب تعديل قانون التجميد رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩، ونقل الصلاحيات لمجلس الوزراء بموجب قانون لا بموجب رأي يشكل مخالفة لقانون نافذ، وحتى لو افترضنا أن رأي مجلس الدولة كان الهدف منه هو تحديد الجهات التي تمارس صلاحيات المجالس المجمدة كان عليه الالتزام بحدود القانون ذاته فقانون مجالس المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والنافذ حالياً منح مجلس النواب حق إقالة المحافظ فقط من دون النائبين بناء على توصية من رئيس مجلس الوزراء؛ فمن اين جاء مجلس الدولة بإضافة نائبي المحافظ الى صلاحيات مجلس النواب بالإقالة؟ كون نواب المحافظ بدرجة مدير عام، وبالتالي فهم خارج اختصاص مجلس النواب بالإقالة او الإحالة على التقاعد، وكذلك كيف منح السيد رئيس مجلس الوزراء سلطة تعيين البدلاء؟ ولاسيما المحافظين الذي حدد الدستور في المادة(١٢٢) ومنه، وكذلك قانون المحافظات النافذ آلية اختيارهم التي يجب أن تكون بالانتخاب من قبل مجالس المحافظات حصراً، أما استدلال مجلس الدولة

---

(١) . منهم الدكتور عدنان الشريفي: تعليق على رأي مجلس الدولة رقم (١٢/٢٠٢٠) الصادر إلى مجلس النواب، المقال منشور على شبكة المعلومات الدولية على الرابط:

https://www.alsharqtoday.com/2020/02/17/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%9%82-%D8%AA%D8%B9%D9%84%D9%8A%D9%82-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%B1%D8%A3%D9%8A-%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9-%D8%B1%D9%82%D9%85-12-2020. /

بالمادة الثامنة من قانون الخدمية المدنية رقم (٢٤) لسنة١٩٦٠ المعدل، الذي منح مجلس الوزراء صلاحية تعيين المدراء العامين في حين فات مجلس الدولة أن قانون الخدمة المدنية قانون عام وقانون مجالس المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قانون خاص والخاص يقيد العام، وبدورنا ندعو مجلس النواب تلافي النقص التشريعي وتعديل القانون رقم (٢٧) لسنة٢٠١٩ تحديد الجهة المختصة بالقيام بمهام المجالس المجمدة، كما ندعو مجلس الدولة تصحيح رأيه بما ينسجم مع القوانين النافذة ولا يعطي رأياً إلاَّ بعد دراسة مستفيضة للموضوع.

أما حول مدى صلاحية رئيس مجلس الوزراء في تعيين واقالة المحافظ نبين ان الدستور في مجال تعيين المحافظ؛ قد رسم طريقا وحيداً لهذا التعيين في الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٢٢) التي نصت على: "المحافظ ينتخبه مجلس المحافظة"، وكذلك أكدت هذه الآلية المادة (٧) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ويتضح لنا من هذين النصين الدستوري والتشريعي بشكل قاطع لا يقبل التأويل والتفسير بأنه لا يمكن لأي جهة تعيين المحافظ مالم يعدل الدستور، لكن من جهة أخرى فإن المادة (٧٨) من الدستور نصت على "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة"، واستناداً لذلك فيحق له تكليف من يراه مناسباً للقيام بمهام المحافظ، وليس التعيين لان التعيين للمحافظ لا يكون الا بمرسوم جمهوري أمراً او حكماً حسب نص المادة (٢٦) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والتي نصت على : "يصدر امر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري "، وقد نشر الخبير القانون العراقي الاستاذ (طارق حرب) رأياً حول هذا الموضوع على صفحته الرسمية، فيما يخص قبول استقالة محافظ ذي قار السيد احمد الخفاجي وقيام السيد رئيس مجلس الوزراء بتعيين محافظ جديد، إذ يقول: ان قرار رئيس الوزراء بتعيين محافظ ذي قار يوافق سلطته المقررة في المادة (٧٨) من الدستور، وقال أيضا: أنه بعد تجميد مهام مجالس المحافظات انتقلت صلاحياتها الى رئيس الوزراء باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والمحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وبالنتيجة فإنه يخضع لسلطة رئيس الوزراء، ومارس رئيس الوزراء هذا العمل عندما كلف راكان سعيد الجبوري –الذي كان نائب الأول لمحافظ كركوك– بمهام محافظ كركوك بالوكالة بقرار من رئيس الوزراء العراقي السابق، حيدر العبادي، في ١٦ تشرين الاول ٢٠١٧، بعد أن سيطرت القوات الأمنية العراقية على المحافظة، وبالتالي لم يكن هناك مجلس محافظة فتولى رئيس الوزراء الأمر وكلف محافظة بالوكالة، مرة اخرى يمارس رئيس الوزراء دوره ، إذ طلبت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بموجب كتابها المرقم (ق ٢/٥/٤٢/ ٠٠٢٢١٦ الصادر ف٢٤ /٥/ ٢٠٢٢) من محافظة صلاح الدين تنفيذ القرار

النيابي المرقم (١١) الصادر في ٢٠٢٢/٥/١٩ ، وعلى ضوء هذا الكتاب صدر الأمر الإداري المرقم (١١٠٨) لسنة ٢٠٢٢، الصادر بكتاب محافظة صلاح الدين، قسم إدارة الموار البشرية ذي العدد(٣٧١٥) في ٢٠٢٢/٥/٢٥، المتضمن تكليف النائب الأول لمحافظ صلاح الدين السيد إسماعيل خضير هلوب بمهام محافظ صلاح الدين وكالة [١] .

ونعتقد حسب رأينا القانوني، ان القول بصلاحية رئيس مجلس الوزراء بتعيين المحافظين فيه: مخالفة قانونية ودستورية واضحة، مثلما بينا أعلاه، فالتعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (٢٧) لسنة٢٠١٩، الذي أنهى عمل المجالس بموجب المادة (١) منه لم ينص على تعطيل او إيقاف العمل بقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم بل ابقاه ساري المفعول بدليل ما جاء في المادة (٢) منه التي نصت على :"يستمر المحافظين ونوابهم ورؤساء الوحدات الإدارية بممارسة المهام والصلاحيات المخولة لهم في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨"، وبذلك لا يملك رئيس مجلس الوزراء أو غيره، الاختصاص القانوني بتعيين المحافظ، لان تعيينه مثلما بينا دستورياً وقانونياً يكون من قبل مجلس المحافظة بالانتخاب، وكل كتاب وشراح القانون يعلمون أن الاختصاص من النظام العام، وبالتالي لا يجوز مخالفته مطلقاً، فاذا كان هناك من يمكن ان تنتقل اليه صلاحية مجالس المحافظات في تعيين المحافظين فستكون من باب أولى لمجلس النواب، وليس لرئيس مجلس الوزراء لان من يملك حق الإقالة يمكن ان يملك حق التعيين اذا تعطلت سلطة التعيين أو إذا اغفل عنها المشرع استناداً إلى قاعدة توازي الاختصاص المعروفة في علم القانون[٢]، كون مجلس النواب يمتلك

([١]) . تكليف النائب الأول كان بموجب كتاب الأمانة العامة للمجلس الوزراء المرقم (ق ٤٢/٥/٢/ ٠٠٢٢١٦ الصادر ف٢٤ /٥/ ٢٠٢٢)

([٢]) . يراد بقاعدة توازي الاختصاص أنه: (إذا وجد نص يحدد جهة إدارية معينة اختصاص إصدار قرار معين ثم سكت عن بيان الجهة التي تملك تعديله أو إلغاءه فإن هذا الاختصاص يكون لذات الهيئة الإدارية التي تملك إصدار القرار ابتداءً)، وتكتسب قاعدة توازي الاختصاص أهمية متميزة تتأتى من أهمية قواعد الاختصاص في القرار الإداري ، فضلاً عن عدها مبدأ من مبادئ القانون العامة، وقد عبر الفقه والقضاء عن هذه الأهمية في مواضع عديدة فمن جانب الفقه اتجه الفقيه الفرنسي دي لوبادير إلى القول: (إن قاعدة توازي الاختصاص تعد اهم القواعد غير المكتوبة التي استخلصها القضاء الإداري ويستطرد قائلا إن: مبدا توازي الشكليات لم يتقرر إلا نتيجة لمبدا توازي الاختصاص)، والى ابعد من ذلك ذهب الفقيه (اوبي) عندما اضفى عليها صفة آمرة، أما من الفقه العربي فقد عبر عن ذلك الدكتور ثروت بدوي بالقول: (إن قاعدة توازي الاختصاص بديهية ومنطقية إذ كيف يعقل أن تكون القرارات الصادرة من سلطة معينة تحت رحمة سلطة أخرى)، أما بالنسبة للقضاء فيمكن القول: إن هذه القاعدة رات النور من خلال حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٨٩٧ في قضية Aeauet Dame وجاء فيه (إن الموظفين العموميين المعينين بقرار من السلطة التنفيذية يمكن إلغاء وظائفهم عن طريق نفس السلطة وبذات

صلاحية اقالة المحافظ حسب نص البند (٢) من الفقرة (ثامناً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، كذلك يمتلك سلطة حل مجلس المحافظة حسب نص الفقرة (ثانياً) من المادة (٢٠) من ذات القانون، وهذا القول ينطبق على نواب المحافظين جملة وتفصيلاً كونهم منتخبين من قبل مجالس المحافظات.

الفرع الثاني / انهاء مهام رؤساء الوحدات الإدارية في حالة عدم وجود مجالس المحافظات

إن وجود رقابة السلطة الاتحادية على السلطات المحلية المنتخبة تضمن التزام هذه السلطات بالسياسة العامة للدولة، وتضمن وحدة الدولة السياسية والقانونية والإدارية، وهذه الرقابة تعد أحد أهم مقومات اللامركزية الإدارية[١]؛ لأن المجالس المحلية قد تفضل مصالحها الخاصة على المصلحة العامة، فضلاً على أنها أقل مهارة وخبرة من السلطة الاتحادية التي تعمل على تحقيق المصلحة العامة[٢]، ولهذا نجد أن المشرع العراقي منح السلطة الاتحادية صلاحية إقالة رؤساء الوحدات الإدارية بعيداً عن المجالس المحلية التي انتخبت هذه السلطات، وسنبحث هذا الموضوع بنقطتين وعلى النحو الآتي: -

أولاً: المحافظ: بالنسبة لموضوع إقالة المحافظ فإن الامر ينقسم الى قسمين:

١- المحافظ المنتخب من مجلس المحافظة يحق لمجلس النواب إقالته بتوصية من رئيس مجلس الوزراء بموجب نص البند (٢) من الفقرة (ثامناً) من المادة (٧) الذي ينص على: "لمجلس النواب اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء." إذ توافر أحد أسباب الإقالة الواردة بالفقرة (ثامناً) من المادة (٧) من قانون مجالس المحافظات (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وهي :"هدر المال العام، عدم النزاهة، استغلال المنصب، أو فقدان شروط العضوية" فإذا صوت

الإجراءات التي اتبعت عند التعيين)، ويعد هذا الحكم حجر الأساس لجميع الأحكام القضائية التالية له ونخص منها بالذكر ما جاء في حكم المجلس بتاريخ ١٩٦٨/١/١٩ عندما ذهب إلى (ان قرار الموافقة على منح إعانة مالية لإنتاج فيلم سينمائي لا يمكن الغاءه إلا بقرار من السلطة المختصة)، أما في قضائنا الإداري فقد وجدنا تطبيقا يكاد يكون الأوحد جسده ديوان التدوين القانوني، في قرار له بتاريخ ١٩٧٧/١٢/١٢ عندما ذهب إلى: (ان منح رتبة ملازم للضابط المعين لأول مرة لا يتم إلا بمرسوم جمهوري فيكون تعيينه بوظيفة مدنية أو إحالته على التقاعد يعني نزع الرتبة العسكرية وهذا لا يكون إلا بمرسوم جمهوري أو بقرار من مجلس قيادة الثورة ((المنحل)) نشر هذا القرار في مجلة العدالة، العدد (١)، السنة ٤، ١٩٧٨، ص ١٠٦.

(١) .د. فرح ضياء حسين مبارك الصفار: الحكومات المحلية، ط١، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، ٢٠١٦، ص٥٧.

(٢) .د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي، الموصل، ٢٠٠٩، ٨٥.

البرلمان بالأغلبية البسيطة تتم إقالة المحافظ، ويستمر المحافظ في عمله بتصريف الأعمال لحين مصادقة المحكمة الإدارية العليا على ذلك، ومارس السيد رئيس مجلس الوزراء هذا الحق القانوني عندما طلب من مجلس النواب اقالة محافظ صلاح الدين السيد عمار جبر، وفعلاً صوت مجلس النواب بموجب القرار النيابي(١١) المتخذ في الجلسة (٨) في ٢٠٢٢/٥/١٩[١]، على الإقالة بأغلبية عدد أعضاء الجلسة، إذ حضر الجلسة (٢٧٠) نائب من أصل (٣٢٩) على خلفية قضايا تتعلق بالفساد والفشل بالعمل الإداري، في أول قرار من نوعه للبرلمان الجديد منذ بدء أعماله رسمياً في كانون الثاني٢٠٢٢، ونلاحظ أن إقالة المحافظ كان يوم ٢٠٢٢/٥/١٩، من قبل مجلس النواب وإن تكليف المحافظ الجديد كان يوم ٢٠٢٢/٥/٢٤ أي بعد خمسة ايام فقط وهذا الإجراء به مخالفة قانونية صريحة لنص المادة (٢) من قانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠، لقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، والتي نصت على:" للمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال مدة (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ استلامها للطعن وعليه أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة خلالها" وقد طلب المحافظ المقال من محكمة القضاء الإداري بموجب الدعوى المرقمة (٣٤/ ولائي/ ٢٠٢٢) اصدر أمر ولائي لحين حسم الدعوى المرقمة (٢٣٤٥/ق/٢٠٢٢) بإيقاف تنفيذ الأمر الإداري المرقم (١١٠٨) لسنة ٢٠٢٢، الصادر بكتاب محافظة صلاح الدين، قسم إدارة الموار البشرية ذي العدد(٣٧١٥) في ٢٠٢٢/٥/٢٥، المتضمن تكليف النائب الأول لمحافظ صلاح الدين السيد اسماعيل خضير هلوب بمهام محافظ صلاح الدين وكالة، وقد رفضت المحكمة هذا الطلب بسبب أن صياغة الطلب كانت غير صحيحة بقرارها المرقم (٢٠٢٢/٢١٤٨ في ٢٠٢٢/٦/١) كونه اصب على الأمر الإداري المرقم (١١٠٨) لسنة ٢٠٢٢، في حين ان الدعوى اعلاه اقامها الطالب على الأمر النيابي رقم (١١) لسنة ٢٠٢٢ [٢]، ومن ثم طعن بقرار محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الاتحادية العليا فردت المحكمة الاتحادية العليا الدعوى بموجب قرارها (١٣٥/ اتحادية/ أمر ولائي/٢٠٢٢

---

(١) . أُرسلت نسخة من هذا القرار إلى وزارة العدل– الوقائع العراقية ، لنشره بالجريدة الرسمية بموجب كتاب مجلس النواب المرقم(٦٦٢٦/٩/١ الصادر في ٢٠٢٢/٥/٢٢) .

(٢) . قرار محكمة القضاء الإداري المرقم (٢٠٢٢/٢١٤٨ في ٢٠٢٢/٦/١) غير منشور.

الصادر في ٢٠٢٢/٦/٢٠[١]، وبعدها طعن المحافظ المقال أمام محكمة القضاء الإداري بالأمر النيابي رقم (١١) لسنة ٢٠٢٢، بموجب الدعوى المرقمة (٢٣٤٥/ق/٢٠٢٢ المقامة في ٢٩/ ٥/ ٢٠٢٢)، وعلى ضوء هذه الدعوى أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها المرقم(٢٠٢٢/٢٤٦١) في ٦/٢٧/ ٢٠٢٢) والذي نص على أن الإجراءات المتبعة بأصدر الأمر النيابي رقم(١١) موافقة للقانون[٢]، وقد استندت المحكمة بحكمها هذا على تقارير ديون الرقابة المالية، وميز المحافظ هذا القرار أمام المحكمة الاتحادية العليا التي ايدت حكم محكمة القضاء الإداري بموجب قراراها المرقم (١٢٩/ اتحادية/ إمر ولائي الصادر في ٦/١/ ٢٠٢٢)[٣]، وكذلك لرئيس مجلس الوزراء سلطة سحب يد المحافظ أو تجميد عملة وفق قانون انضباط موظفي الدولة (١٤) لعام ١٩٩١، استناداً إلى المادة(٧٨) من الدستور، بعد تشكيل لجنة تحقيقية تثبت تقصير المحافظ.

٢- من يتم تكليفه بقرار من رئيس مجلس الوزراء للقيام بمهام المحافظ، فإن صلاحية انهاء تكليفه تكون من ذات الجهة التي أصدرت قرار تكليفه وهو رئيس مجلس الوزراء استناداً إلى قاعدة توازي الاختصاص، علماً أن هذه الآلية لم تذكر في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، أو أي قانون، وبالتالي فإن هذا التكليف لا يوجد به سند دستوري أو قانوني، لكن واقع الحال فرض هذه الآلية بسبب تجميد عمل مجالس المحافظات وعدم وجود بديل قانوني لها، فضلاً عن كثرة خروقات أو فشل بعض المحافظين في إدارة هذه المحافظات مما تطلب تدخل رئيس الوزراء كونه المسؤول الأول والمباشر برسم سياسية الدولة بموجب المادة (٧٨) من الدستور، وقد طبقت هذه الحالة بشكل عملي في محافظة ذي قار بتاريخ ٦/ نيسان/٢٠٢١،

---

(١) . القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية على شبكة المعلومات الدولية على الرابط WWW.Iraqfsc.iq/krarid/135_fedco_2022 اخر زيارة للموقع ٢٠٢٢/٧/١٢.

(٢) . قرار محكمة القضاء الإداري المرقم (٢٠٢٢/٢٤٦١) في ٦/٢٧/ ٢٠٢٢) غير منشور.

(٣) . القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية على شبكة المعلومات الدولية على الرابط WWW.Iraqfsc.iq/krarid/129_fedco_2022 اخر زيارة للموقع ٢٠٢٢/٧/١٢، وقد بينت المحكمة الاتحادية أسباب ردها هذا الطلب في قراراها هذا والقرار رقم (١٣٥) المذكور في هامش (٢) أن: " وبذلك فإن البت بطلب طالب إصدار الأمر الولائي واجب الرد لسببين: الأول: هو انتفاء صفة الاستعجال فيه، والثاني يكمن بأن البت يعني الدخول بأصل الحق وإعطاء رأي مسبق بمدى دستورية قرار مجلس النواب.

عندما كلف السيد رئيس مجلس الوزراء السيد احمد غني الخفاجي بمهام محافظ ذي قار[١]، خلفاً لمحافظ ذي قار المؤقت، والمعين من قبل رئيس الوزراء، عبد الغني الأسدي[٢]، ولدينا وقفة حول هذا الموضوع، وهو بما أن القانون حدد طريقة اختيار المحافظ حصراً من قبل مجلس المحافظة فكان من الأولى أن يتم تكليف أحد نواب المحافظ بهذه المهمة كونهم منتخبين من قبل المجلس لحين حسم موضوع مجالس المحافظات.

ثانيا:- القائممقام ومدير الناحية: بالرجوع إلى فتوى مجلس الدولة، والتي بينت أن نائب المحافظ والقائممقام ومدير الناحية يقدمون استقالاتهم الى المحافظ وله حق قبولها أو رفضها وفقاً لسلطته التقديرية، وكذلك بينت بأن مجلس الوزراء يختص بتكليف البديل في حالة استقالة المحافظ أو نائبه أو القائممقام، ويختص المحافظ بتكليف البديل في حالة تقديم مدير الناحية استقالته، كما يختص مجلس النواب بإقالة المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على اقتراح رئيس الوزراء ويختص مجلس الوزراء بإقالة القائممقام، ويختص المحافظ بإقالة مدير الناحية، أما الآليات الأخرى المعتمدة في إقالة هؤلاء فإنها معطلة حالياً بسبب عدم وجود مجالس محلية.

يتضح لنا من فتوى مجلس الدولة بأن الجهة المختصة بأنهاء مهام القائممقام هي المحافظ في حالة تقديم الاخير استقالته له، وكذلك مجلس الوزراء، أما مدير الناحية فإن انهاء مهامه فتكون من قبل المحافظ حصراً في حالة تقديم الاستقالة أو الإقالة.

الخاتمة :

بعد الطواف بين نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، المعدل، لابد من ذكر أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها والتوصيات التي نراها ضرورية لمعالجة إشكالية الدراسة، مرتبة على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات: لقد توصلنا في بحثنا عدة استنتاجات تتلخص بالتالي:

١- رسم المشرع العراقي طريق واحد فقط لاختيار رؤساء الوحدات الإدارية في العراق هو انتخابهم من قبل المجالس المحلية بموجب الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٢٢) من دستور العراق الحالي لسنة

---

(١) . وهو طبيب قلب ومسؤول سابق في دوائر المحافظة الصحية، كلف بإدارة المحافظة بعد ترشيح أثار الكثير من الجدل في ساحات الاحتجاج التي رفعت خمسة أسماء من بينها اسم الخفاجي لترشيحها لتولي منصب المحافظ خلفا لناظم الوائلي، آخر محافظي ذي قار والذي استقال أيضا عقب احتجاجات.

(٢) . الذي يشغل أيضا منصب رئيس جهاز الأمن الوطني العراقي.

٢٠٠٥، وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، المعدل، وبذلك لا يملك السيد رئيس مجلس الوزراء أو غيره حق تعيين محافظ أو قائممقام أو مدير ناحية.

٢- تسبب تجميد عمل مجالس المحافظات بالقانون رقم(٢٧) لسنة ٢٠١٩، وعدم ذكر بديل عنها بفراغ قانوني تسبب بإرباك في العمل الإداري .

٣- فيما يخص المحافظين المعينين بمرسوم جمهوري لا يمتلك السيد رئيس الوزراء حق اقالتهم بل يقترح على مجلس النواب إقالة المحافظ حسب نص المادة (٧/ ثامنا/٢).

٤- فيما يخص تعيين المحافظين فان السيد رئيس الوزراء يمتلك حق التكليف بالقيام بمهام محافظ ولا يمتلك صلاحية التعيين كما انه يملك صلاحية انهاء هذا التكليف.

٥- فيما يخص نائبي المحافظ فمن تم تعيينه من مجلس المحافظة فلا يمتلك السيد رئيس الوزراء حق اقالته بل يقترح على مجلس النواب ذلك، لان المادة (٣٨) من قانون المحافظات رقم (٢١) نصت على: "تسري على نائبي المحافظ احكام اقالة المحافظ المنصوص عليها في هذا القانون"، اما بالنسبة لنواب المحافظين الذي يكلفون من السيد رئيس الوزراء فيمكن انهاء تكليفهم بنفس الطريقة التي كلفوا بها.

ثانياً: التوصيات: وفقاً للاستنتاجات التي ذكرناها أنفاً، فإننا نوصي بالآتي:

١- نطالب المشرع العراقي بسد الفراغ التشريعي الذي تركه انهاء اعمال مجالس المحافظات وذلك بتعديل قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، واضافة مواد تعالج حالات الفراغ عند حل مجالس المحافظات او انتهاء دورتها وعدم اجراء الانتخابات لها فيما يخص تعيين وإقالة المحافظين ونوابهم والقائمقامين ومدراء النواحي، ونقترح عليه هذا النص القانوني:" إذا لم يتمكن أي من رؤساء الوحدات الإدارية في القيام بمهامه الرسمية لأي سبب كان يتولى مجلس النواب إقالة وتعيين البدلاء بتوصية من مجلس الوزراء بعد اتخاذ الاجراءات القانونية التي نص عليها قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨والتي تخص الاختيار والإقالة"

٢- نقترح على المشرع العراقي أن يجعل اختيار رؤساء الوحدات الإدارية عن طريق الانتخابات المباشرة، مثل ما معمول في الدول المتمدنة، ونقترح عليه النص القانوني الآتي: " يتم اختيار رؤساء الوحدات الإدارية بالانتخاب السري المباشر من قبل ابناء الوحدة الإدارية".

٣- نقترح على المشرع العراقي بإضافة نص قانوني على قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، المعدل يمنع تمديد مدة عمل المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية المنتخبة من

قبل هذه المجالس بعد انتهاء الدورة الانتخابية، ونقترح عليه النص الآتي: " ينتهي عمل المجالس المحلية بانتهاء

الدورة الانتخابية وينتهي معها عمل المحافظ والقائممقام ومدير الناحية".

٤- نطالب القضاء الإداري العراقي والمحكمة الاتحادية أن تكون القرارات والأحكام التي تصدر منهم دستورية قانونية، وليس سياسية قانونية

المصادر

أولاً: الكتب العربية

١- د. حسين ملا طلال: تعيين وإقالة رؤساء الوحدات الإدارية والرقابة القضائية عليها، ط١، مطبعة دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٧.

٢- د. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق (دراسة تشريعية مقارنة)، بغداد ،٢٠١٢.

٣- د. خالد عوده الابراهيمي: الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق" دراسة مقارنة، ط١، منشورات ضفاف لبنان/٢٠١٥.

٤- د. خميس عثمان الهيتي: المنهاج العملي لمجالس المحافظات على ضوء قرارات وفتاوي مجلس الدولة، ط١، ٢٠١٦.

٥- د. زكي محمد النجار : الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية ، القاهرة،١٩٩٥.

٦- د. شاب توما منصور : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ،بغداد ،بدون مكان طبع ،بدون سنة

٧- د. طعيمة الجرف ،القانون الإداري(دراسة مقارنة)، القاهرة، مكتبة القاهرة، ١٩٧٤.

٨- د. عبدالرزاق الشيخلي، الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)،عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،ط١ ،٢٠٠١.

٩- د. علي محمد بدير و د. عصام عبدالوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .

١٠- د. فرح ضياء حسين مبارك الصفار: الحكومات المحلية، ط١، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، ٢٠١٦.

١١- د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي، الموصل، ٢٠٠٩.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

١- د. سامي نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، اطروحة دكتوراه ،جامعة الموصل، كلية الحقوق ، ٢٠١٢ .

ثالثاً: الدوريات:

١- د. خالد رشيد علي: دراسة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، مجلة العلوم القانونية ، العدد الثاني ، ٢٠٠٩.

٢- د. تغريد محمد قدوري: الرقابة القضائية على قرارات انتهاء خدمة رؤساء الوحدات الإدارية في العراق، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون- جامعة بغداد، العدد الخاص بالتدريسين وطلبة الدراسات العليا (٢) لسنة ٢٠٢٠.

رابعا: شبكة المعلومات الدولية:

١- د. عدنان الشريفي: تعليق على رأي مجلس الدولة رقم (٢٠٢٠/١٢) الصادر إلى مجلس النواب، المقال منشور على شبكة المعلومات الدولية على الرابط:

https://www.alsharqtoday.com/2020/02/17

Sources

First: Arabic books

1- Dr. Hussein Mulla Talal: Appointment and dismissal of the heads of administrative units and judicial oversight over them, 1st edition, Dar al-Kutub al-Qaniyyah Press, Egypt, 2017.

2- Dr. Hanan Muhammad Al-Qaisi, The Governors in Iraq (a comparative legislative study), Baghdad, 2012.

3- Dr. Khaled Odeh Al-Ibrahimi: The Legislative Jurisdiction of the Governorate Councils Not Organized in a Region in Iraq" A Comparative Study, 1st Edition, The Banks of Lebanon Publications/2015.

4- Dr. Khamis Othman Al-Hiti: The practical curriculum for the provincial councils in light of the decisions and fatwas of the State Council, 1st edition, 2016.

5- Dr. Zaki Muhammad Al-Najjar: Constitution and Local Administration, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1995.

6- Dr. Cheb Touma Mansour: Principles of Administrative Law (a comparative study), Baghdad, without a place of publication, without a year

7- Dr. Taima Al-Jarf, Administrative Law (a comparative study), Cairo, Cairo Library, 1974.

8- Dr. Abdul Razzaq Al-Sheikhly, Local Administration (a comparative study), Amman, Dar Al-Masirah for Publishing, Distribution and Printing, 1, 2001.

9- Dr. Ali Mohamed Badir and d. Issam Abdel-Wahhab Al-Barzanji and d. Mahdi Yassin Al-Salami, Principles and Provisions of Administrative Law, Al-Atek for the Book Industry, Cairo, 2007.

10- Dr. Farah Zia Hussein Mubarak Al-Saffar: Local Governments, 1st Edition, Al-Hashimi University Book Office, Baghdad, 2016.

11- Dr. Maher Saleh Allawi, Mediator in Administrative Law, Ministry of Higher Education, Mosul, 2009.

Second: Letters and Dissertations:

1- Dr. Sami Najm Al-Hamdani, Local Administration and its Applications in Iraq and Comparative Countries, PhD thesis, University of Mosul, College of Law, 2012.

Third: Periodicals:

1- Dr. Khaled Rashid Ali: Analytical study for the selection of the governor and his specializations according to the law of governorates not organized in a region, Journal of Legal Sciences, second issue, 2009.

2- Dr. Taghreed Muhammad Qaddouri: Judicial oversight over decisions of termination of service of heads of administrative units in Iraq, Journal of Legal Sciences, College of Law - University of Baghdad, issue of two teachers and graduate students (2) for the year 2020.

Fourth: The International Information Network:-

1- Dr. Adnan Al-Sharifi: Comment on State Council opinion No. (12/2020) issued to the House of Representatives. The article is published on the International Information Network at the link: https://www.alsharqtoday.com/2020/02/17