نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

(دراسة مقارنة)

م.د.خالد رشيد علي
كلية القانون/
جامعة بغداد

المقدمة

المبحث الأول / اختيار المحافظ وانتهاء خدمته

المطلب الأول / اختيار المحافظ

المطلب الثاني / انتهاء خدمة المحافظ

المبحث الثاني / اختصاصات المحافظ

المطلب الأول / الاختصاصات المرفقية وإعداد الموازنة

المطلب الثاني / الاختصاصات الضبطية

المطلب الثالث / الاختصاصات الرقابية

المبحث الثالث / نائبا المحافظ والمعاونون والهيأة الاستشارية

المطلب الأول / نائبا المحافظ

المطلب الثاني / معاونو المحافظ

المطلب الثالث / الهيأة الاستشارية

الخاتمة

المصادر

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة:

يعد نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية اسلوباً ناجحاً من أساليب التنظيم الإداري في الدولة الموحدة ، يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة ،وبين هيأت أو مجالس محلية في الوحدات الإدارية الإقليمية ، تمارسها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية على النحو الذي يحقق المصلحة العامة ، والمصالح المحلية لهذه الوحدات .

وقد اعتمد المشرع الدستوري العراقي في المادة ١١٣ من الدستور النافذ[١] ، هذا النظام إلى جانب النظام الفدرالي شكلاً للدولة العراقية بعد الاحتلال ، وتجسيداً لذلك فقد صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨[٢] ، خلفاً لقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ .

وقد جاء هذا القانون بمبادئ وأحكام وقواعد تحتاج إلى نظرة تأمل وتحليل ودراسة معمقة ، ولكن لسعتها ارتأينا الاقتصار على ما يتعلق بالمحافظ من أحكام تخص اختياره ، وانتهاء خدمته ، واختصاصاته ، ومن يعاونه ، لبيان أوجه النقص والقصور ، وزوايا الإيجاب والشكور فيها، لاسيما وان المحافظ قد تبوء قمة الهرم الإداري التنفيذي في المحافظة ، ويمارس اختصاصات كثيرة ومتنوعة ، يخشى منها المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم ، والإخلال بالمصلحة العامة .

---

[١] دستور جمهورية العراق النافذ المنشور في الوقائع العراقية العدد (٤٠١٢)في ٢٠٠٥/١٢/٢٨ .

[٢] نشر في الوقائع العراقية العدد ٢١ في ٢٠٠٨/٣/١٩.

من هنا سنتناول هذا ال موضوع في ثلاثة مباحث ، تبدأ بمبحث يتصل باختيار المحافظ وانتهاء خدمته ، و مبحث ثان يتعلق باختصاصات المحافظ ، وأخيرا مبحث ثالث يختص بنائبي المحافظ والمعاونين والهيأة الاستشارية، داعياً المولى القدير التوفيق والسداد .

المبحث الأول
اختيار المحافظ وانتهاء خدمته

عرف[١] قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المحافظ بأنه "الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وهو بدرجة وكيل وزير [٢] فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية"[٣] كما عرفت المادة ٢٣ من القانون نفسه المحافظ بأنه " أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها، ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع هذا القانون " .

إن هذين التعريفين يختلفان عن تعريف قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩[٤] الملغى من الناحيتين الآتيتين :-

١ - انه اخضع المحافظ إلى قانون الخدمة المدنية في الحقوق والخدمة الوظيفية بما لا يتعارض مع هذا القانون ، بعد أن كان من الدرجات الخاصة التي يجري التعيين فيها بمرسوم جمهوري ، ولا يخضع للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية[٥] .

٢ - لم يتضمن القانون النافذ نصاً يشير إلى وظيفة المحافظ في تنفيذ القرارات الصادرة من الوزراء كما ذهب القانون الملغى ،لاسيما وان

---

[١] عرفت م/ ٢٦ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل المحافظ بانه "ممثل السلطة التنفيذية في المحافظة " .

[٢] هو بدرجة وزير في القانون المصري في الحقوق والمراتب ينظر م /٢٥ فـ٣ من قانون الإدارة المحلية المصري المذكور سابقاً .

[٣] م/ ٢٤.

[٤] عرف القانون الملغى المحافظ بأنه " الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة وعليه تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من الوزراء " ينظر م/ ٢٠ .

[٥] فـ١ من م/١٣ من القانون الملغى .

المحافظ بعنوان وكيل وزير ، ونرى أن ينص القانون على ذلك لكي لا يساء استخدام الاختصاصات الممنوحة له في القانون النافذ ، لاسيما وان الواقع الحالي افرز الكثير من الحالات التي امتنع فيها المحافظون عن تنفيذ قرارات الوزراء .

هذا وسنتناول أحكام اختيار المحافظ ، وانتهاء خدمته في م طلبين تباعاً .

المطلب الأول
اختيار المحافظ

اوجب القانون النافذ اختيار المحافظ من خلال انتخابات تجري في مجلس المحافظة[1] ، وأجاز أن يكون المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة ، أو من خارجه ، ونرى أن اختيار المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة أكثر صواباً ، لأنه مجلس منتخب ، ويفترض انه حائز على رضا الناخبين ، و بهذا استبعد القانون النافذ فكرة التع يين التي اعتمدها القانون الملغى[2] .

ويشترط في المرشح لمنصب المحافظ ، الشروط نفسها التي يجب أن تكون متوافرة في عضو مجلس المحافظة ، فضلاً عن الشهادة الجامعية أو ما يعادلها ، وهذه الشروط هي :- أن يكون عراقياً ، ولم يشترط المشرع أن يكون المرشح حاملاً للجنسية العراقية أصلا ، فيمكن أن يكون المرشح حاملاً للجنسية العراقية بالتجنس . وان يكون كاملاً الأهلية ،

---

[1] سابعاً من م/٧ من القانون النافذ .

[2] ف١ من م/١٣ من القانون الملغى ، إن اختيار المحافظ وإعفائه من منصبه يكون بقرار من رئيس الجمهورية في مصر استناداً إلى المادة ٢٥ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

أكمل الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح [١] ، وبهذا يكون القانون النافذ قد رفع سن المرشح لمنصب المحافظ – وهو اتجاه سليم – بعد أن كان ثلاث وعشرين سنة في القانون الملغى[٢] .

كما اشترط القانون في المرشح ، أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك، وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف [٣] ، وهذا الشرط كثيراً ما يكون معطلاً في القوانين التي اشترطته ، على الرغم من أهميته الكبيرة في اختيار الم رشح، فضلاً عن ذلك يجب أن يكون المرشح من أبناء المحافظة أو مقيماً فيها بشكل مستمر [٤] مدة لا تقل عن ١٠ سنوات ،على أن لا تكون إقامته فيها لإغراض التغيير الديمغرافي[٥] ولا نجد في ذلك مبرراً ، فما دام المرشح يحمل الجنسية العراقية ، فمن حقه الإقامة في أي مكان في العراق .

ويجب كذلك أن لا يكون المرشح من أفراد القوات المسلحة ، أو المؤسسات الأمنية عند ترشيحه [٦]، ويشتمل هذا الشرط قوات الأمن، والشرطة، والجيش والمخابرات ، والاستخبارات وغيرها ، فإذا كان كذلك ، فيجب عليه ترك وظيفته أولا، ثم يقدم ترشيحه لمنصب المحافظ .

---

[١] أولا من م/٥.

[٢] م/٥٧ من القانون الملغى .

[٣] ثالثاً من م/٥.

[٤] لا يشترط القانون المصري أن يكون المحافظ من أبناء المحافظة ، ينظر د . سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٩٦– ص١١٨.

[٥] رابعاً من م/ ٥.

[٦] خامساً من م/ ٥.

واشترط القانون أيضا في المرشح ، أن لا يكون مشتملاً بأحكام قانون اجتثاث البعث، أو أي قانون آخر يحل محله[١] .

وأخيرا أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن ، أو المال العام بحكم قضائي [٢] . ونرى أن يتم دمج هذا الشرط مع الشرط المتعلق بحسن السمعة والسلوك لارتباطهما الوثيق .

وبعد انتخاب المحافظ ، يجري تعيينه رسمياً من خلال مرسوم جمهوري يصدر خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الانتخاب [٣]، ولا يمكن له أن يباشر مهامه إلا بصدوره . وهنا يبرز السؤال الأتي:- هل يمكن لمجلس الرئاسة الاعتراض على تعيين المحافظ أو الامتناع عن إصدار المرسوم خلال المدة المذكورة ؟ لم يتضمن القانون النافذ جواباً على هذا السؤال ، لهذا نرى أن صدور المرسوم خلال المدة المذكورة يعد ملزماً ، أما إذا انقضت المدة المذكورة ، ولم يصدر المرسوم، فيعد معيناً بانتهائها حكماً، قياساً على النصوص الواردة في الدستو ر النافذ ، التي عدت مشروعات القوانين التي يقدمها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة مصادقاً عليها، بعد مضي مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامها[٤] ، ، والحالة المذكورة تشكل نقصاً في القانون ينبغي تداركه من السلطة المختصة .

وأخيرا نلحظ أن النصوص الواردة بشأن اختيار المحافظ، قد جاءت في سياق الحديث عن اختصاصات مجلس المحافظة ، وكان ينبغي على

---

[١] سادساً من م/ ٥.

[٢] سابعا من م/٥.

[٣] أولا من م/ ٢٦.

[٤] ثالثا من م/٧٣ من الدستور العراقي النافذ .

السلطة المختصة ، أن تجعل هذا الموضوع في الباب الثاني المتعلق برؤوساء الوحدات الإدارية، فذلك ادعى إلى التنظيم والترتيب .

المطلب الثاني
انتهاء خدمة المحافظ[١]

تنتهي خدمة المحافظ في الحالات الآتية :

١ -انتهاء المدة .

٢ -الاستقالة.

٣ -الإقالة.

٤ -الإحالة إلى التقاعد .

٥ -الوفاة .

أولا : انتهاء المدة :

تنتهي خدمة المحافظ بانتهاء مدة الدورة الانتخابية [٢] ، وهي أربع سنوات تقويمية[٣]، وهو منهج محمود سلكه المشرع في القانون النافذ بخلاف القانون الملغى ، إذ كان منصب المحافظ غير محدد بسقف أو

---

[١] إن النصوص التي عالجت خدمة المحافظ، جاءت مشتتة على أبواب مختلفة في القانون النافذ، وينبغي جمعها في فصل واحد . ينظر م ٧ سابعاً وثامناً، و م/ ٢٨ ، و م/٣٧ ، و م /٣٨ .

[٢] كانت مدة الدورة الا نتخابية للعضو المنتخب في مجلس المحافظة ثلاث سنوات في القانون الملغى، ينظر م / ٥٦. أما في مصر فتنتهي خدمة المحافظ بانتهاء مدة خدمة رئيس الجمهورية ، إذ يعد المحافظون مستقيلين عندها، ويختار رئيس الجمهورية محافظين جدد. ينظر م/ ٢٥ من قانون الإدارة المحلية المصري .

[٣] م/٤ .

مدة زمنية، فكان تعيينه وإنهاء خدمته يجري بمرسوم جمهوري، وعد من الدرجات الخاصة التي لا يخضع فيها المحافظ للإجراءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية[١] .

هذا ولم يشر القانون إلى إمكانية انتخاب المحافظ نفسه، لأكثر من مرة، في أكثر من دورة انتخابية ، ونعتقد عدم وجود مانع قانوني يحول من دون ذلك .

ثانياً – الاستقالة :

نظم القانون النافذ حالة الاستقالة الصريحة للمحافظ من خلال طلب يقدم إلى مجلس المحافظة، وهو أمر منطقي كونه المجلس الذي انتخبه، وعد القانون الاستقالة مقبولة م ن تاريخ تقديمها [٢]، وقد خرج بذلك عن القواعد العامة المقررة في قانون الخدمة المدنية التي عدت الموظف مستقيلاً من تاريخ قبول الاستقالة، ولا يجوز له الانفكاك عن وظيفته، إلا بقبول الاستقالة أو انتهاء مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها ، إذ يعد سكوت الإدارة قبولاً لها[٣] .

ونعتقد إن تطبيق القواعد العامة في هذه الحالة أمر مهم وضروري، لان المحافظ يدير ويشرف على المرافق العامة في المحافظة ، ويقع على عاتقه مسؤولية حسن سيرها واستمرارها بانتظام ، ومن ثم فأي ترك أو انقطاع في خدمة المحافظ، قد يعرضها إلى الإرباك ومخاطر التوقف ، وقد يقال إن المادة ٣٠ قد عالجت هذا الحالة، ولكن نقول إن المادة المذكورة عالجت الفراغ الذي يتركه المحافظ ور ووسّاء الوحدات الإدارية عند

---

[١] ف١ من م /١٣ من القانون الملغى.

[٢] م/٣٧ .

[٣] م/٣٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

انتهاء مدة الدورة الانتخابية، فقد نصت على أن " يستمر المحافظ ونائباه ورؤساء الوحدات الإدارية في تصريف الأمور اليومية بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس ، والى حين انتخاب من يخلفهم من قبل المجالس الجديدة ".

ولم يتناول القانون حالة الاستقالة الحكمية للمحافظ عندما يتغيب، أو لايباشر أعماله، أو عندما يمتنع عن تأديتها ، ففي هذه الحالة تطبق القواعد العامة في قانون الخدمة المدنية ، إذ يعد المحافظ مستقيلاً حكماً إذا تغيب عن وظيفته مدة تزيد على عشرة أيام، ولم يبد معذرة مشروعة لتبرير هذا الانقطاع ، أو إذا انتهت إجازته ولم يلتحق بوظيفته خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ انتهاء إجازته ولم يبد معذرة مشروعة[١] .

ثالثاً – الإقالة :

يمكن أن تحدث إقالة المحافظ من الجهات الآتية :

أ –الإقالة من مجلس المحافظة :

أتاح قانون المحافظات النافذ لمجلس المحافظة بناء على طلب من ثلث أعضائه سلطة استجواب المحافظ ، وعند عدم قناعة الأكثرية البسيطة في المجلس بإجابة المحافظ، يجري التصويت عل ى إقالته في جلسة ثانية، ويعد مقالاً بالأكثرية المطلقة، أي النصف زائد واحد من عدد أعضاء المجلس ، على أن يكون سبب الإقالة احد الأسباب الآتية أو أكثر ١– عدم النزاهة، أو استغلال المنصب الوظيفي ٢– التسريب في هدر المال العام ٣– فقدان احد شروط العضوية ٤– الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب أو المسؤولية[٢] .

---

[١] ف٢ و ف٣ من م/٣٧ من قانون الخدمة المدنية المعدل .

[٢] ف١ من ثامناً من م/ ٧ .

ويلحظ بان المشرع قد أشار إلى السبب المتعلق بفقدان احد شروط العضوية هنا، كونه سبباً يؤدي إلى إقالة المحافظ من مجلس المحافظة ، في حين انه سبب يؤدي إلى إقالة المحافظ حكماً وبقوة القانون ، كما سيأتي بيان ذلك بعد قليل .

كما نرى انه من الضروري إحالة المحافظ إلى المحاكم المختصة ،إذا ثبت ارتكابه فعلا يشكل جريمة على وفق قانون العقوبات، أو فعلا يؤدي إلى قيام المسؤولية المدنية.

ب الإقالة من مجلس النواب :

يملك مجلس النواب صلاحية إقالة المحافظ بناء على اقتراح من رئيس الوزراء، إذا توافرت الأسباب الأربعة المذكورة سابقاً[1] .

لقد كان المشرع غير موفق أبدا في هذا الحكم ، فلا مبرر لعرض الأمر على السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب ، إذ يكفي أن تكون الإقالة من رئيس الوزراء ، كونه يمثل أعلى سلطة تنفيذية في الدولة ،ويملك سلطة رئاسية ورقابية على مرؤوسيه من الوزراء وغيرهم ، فإذا وجد بان المحافظ قد ارتكب ما يستوجب إقالته، فلا حاجة لموافقة مجلس النواب هذا من جهة ، ومن جهة أخرى أن الدستور النافذ وقانون المحافظات يشيران إلى تبني نظام اللامركزية الإدارية، الذي من أركانه وجود رقابة من السلطة المركزية في العاصمة على السلطة اللامركزية في المحافظات[2] أوما يسمى بالوصاية الإدارية، فكيف يقوم هذا النظام ،ولا

---

[1] ف٢ من ثامناً من م/ ٧ .

[2] ينظر د. زكي محمد النجار – الدستور والإدارة المحلية – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٥ – ص ١٣٤ و ١٣٨ إلى ٣٣٠

يملك رئيس الوزراء سلطة الرقابة على أشخاص وأعمال المحافظين وإقالتهم، إذا ما استلزم ذلك ؟ لذلك نعتقد أن المشرع يخلط بين نظام اللامركزية الإدارية، والنظام الفدرالي الاتحادي، وهو نهج ينبغي أن يتم معالجته بتعديلات، تشريعية تعيد الأمر إلى نصابه .

ج- الإقالة التلقائية بحكم القانون

يعد المحافظ مقالا بحكم القانون، ومن دون حاجة إلى قرار، إذا فقد احد شروط العضوية التي أشارت إليها المادة الخامسة من القانون[1] .

ولكن السؤال الذي يبرز هنا، من الجهة التي من اختصاصها إثارة مسألة فقدان المحافظ احد شروط العضوية ؟ نرى أن مجلس المحافظة هو الجهة الأصلح للقيام بذلك من غيره .

هذا وأجاز القانون للمحافظ، الاعتراض على قرار الإقالة أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الإقالة،

- د. محمد صلاح عبد البديع - نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق- دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٦ - ص ٦٠ و ٢٠٩ و ٢١٠ - ٢١٩
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله - التنظيم الإداري - منشأة المعارف - الإسكندرية -٢٠٠٤- ص ٩٣
- د. محمد فرغلي محمد علي - نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء الفقه والقضاء - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٨ - ص ٢٥ .
- د.حسين عبد العال محمد- الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري- دار الفكر الجامعي-الإسكندرية-٢٠٠٤-ص١٦٦.

[1] ف٣ من ثامناً من م/ ٧ .

وعلى المحكمة البت في القرار خلال شهر [١] من تاريخ تسجيله لديها ، ويستمر عندها المحافظ في تصريف الشؤو ن اليومية لحين البت في الاعتراض[٢] .

ونرى أن يكون اختصاص النظر في مثل هذه القضايا لمجلس الانضباط العام كونه صاحب الولاية العامة ، والخبرة الطويلة في نظر قضايا الموظفين جميعاً ، ومنهم المحافظ إلا ما استثنـي منها بنص القانون ، كما نرى أن يقتصر اختصاص المحكمة الاتحادية العليا على نظر القضايا الاتحادية المتنازع عليها بين المركز ، وبين الأقاليم الاتحادية، وليس المنازعات الإدارية التي تخص المحافظات .

وعند انتهاء مدة الطعن المذكورة ، أو تصديق المحكمة الاتحادية العليا قرار الإقالة، يقوم مجلس المحافظة بانتخاب محافظ جديد خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التصديق أو انتهاء المدة[٣] .

رابعاً – الإحالة إلى التقاعد :

يحيل قانون المحافظات النافذ الم حافظ إلى التقاعد لأسباب مرضية، في حالة عجزه عن تأدية عمله مدة تزيد على ثلاثة اشهر [٤] ،من دون أن يحدد ما إذا كانت هذه المدة متتالية أم منقطعة، ونعتقد أن المقصود منها أن تكون متتالية .

---

[١] ينبغي أن تكون الصياغة على النحو الآتي "خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيله لديها" .

[٢] ف٤ من ثامناً من م/٧ .

[٣] ف٥ من ثامناً من م/ ٧ .

[٤] م/ ٢٨ من القانون النافذ ، نلحظ إن قانون المحافظات الملغى نص في المادة ١٤ على أن " يفصل المحافظ ويعزل ويحال على التقاعد بموجب قوانين الانضباط والتقاعد بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح الوزير ومصادقة مجلس الوزراء ".

وقد منح القانون رؤوساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ ، راتباً تقاعدياً لا يقل عن ٨٠ % من المكافأة[١] التي يتقاضونها بموجب هذا القانون ، بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية أو في حالة إصابته بعجز يعيقه عن أداء مهامه[٢] .

هذا ولم ينظم القانون حالة بلوغ المحافظ سن ال ثالثة والستين من العمر في خدمته ، لإحالته إلى التقاعد استناداً إلى قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ المعدل [٣]، وربما يعود ذلك إلى أن مدة خدمة المحافظ مؤقتة وهي أربع سنوات ، ولكننا نرى وجوب تطبيق قانون التقاعد الموحد في هذا الشأن .

خامساً– الوفاة[٤] :

لم ينص القانون النافذ [٥] على الوفاة كونها من الأسباب المؤدية إلى انتهاء خدمة المحافظ، وقد يكون القصد من ذلك تطبيق القواعد العامة، فيستحق ورثة المحافظ راتباً تقاعدياً في حالة وفاة المحافظ [٦] . ويجري إثبات الوفاة من خلال شهادة صادرة من جهة مختصة ، ومن نافلة القول إن الوفاة قد تكون طبيعية أو من خلال حادث أو إصابة، خلال الخدمة أو خارجها .

---

(١) إن مصطلح المكافأة مصطلح غير دقيق من الناحية القانونية ونرى استبداله بمصطلح الراتب الإجمالي .

(٢) ب من م/ ١٨ .

(٣) أ من ثانياً من م/ ١ من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لعام ٢٠٠٦ المعدل .

(٤) لم يتضمن القانون الملغى نصوصاً تشير إلى هذه الحالة من حالات انتهاء خدمة المحافظ.

(٥) أشار القانون النافذ إلى حالة وفاة عضو مجلس الإدار ة المحلية بناء على قرار صادر من لجنة طبية مختصة . ف/ ١ من م/ ٦.

(٦) ف٢ من البند الثالث من م/ ١٨.

المبحث الثاني
اختصاصات المحافظ

اقتبس المشرع في قانون المحافظات النافذ ، جل هذه الاختصاصات من القانون الملغ ى[1] ولكنه اثر الإيجاز فيها . ويمكن تقسيم هذه الاختصاصات على الاختصاصات المرفقية وإعداد الموازنة، والاختصاصات الضبطية ، والاختصاصات الرقابية ، سنتناولها في ثلاثة مطالب تباعاً .

المطلب الأول
الاختصاصات المرفقية وإعداد الموازنة

تتمثل هذه الاختصاصات في استحداث المرافق المحلية مثل الجامعات والكليات بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بشرط أن يكون ذلك في حدود موازنة المحافظة ، وموافقة مجلسها بالأكثرية المطلقة[2] ،والإشراف على حسن سيرها ، بوصف المحافظ الرئيس التنفيذي الإداري الأعلى في المحافظة ، وتعيين الموظفين المحليين في المحافظة ، ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون [3] من الدرجات المالية المنصوص عليها في قانون رواتب موظفي الدولة والقط اع العام ، وتثبيت الموظفين المحليين ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق ، باستثناء المناصب العليا[4] .

---

[1] ينظر المواد من ٢١ إلى ٣٢ من القانون الملغى .

[2] سادساً من م/ ٣١ .

[3] ف١ من سابعاً من م/ ٣١.

[4] ف٢ من سابعاً من م/ ٣١. وقد حدد القانون هذه المناصب في المادة (١) وهي المدير العام، ورؤوساء الأجهزة الأمنية في المحافظة، ولا تشتمل على رؤوساء الجامعات ، والقضاة ، وقادة الجيش .

كما يتولى تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات وإيفاد موظفي المحافظة لهذا الغرض [١] ولم يحدد القانون ما إذا كانت هذه الندوات والمؤتمرات في الداخل أم في الخارج ؟

كما تقع على عاتقه أيضا مهمة إعداد الموازنة المحلية للمحافظة ، على وفق الدستور ، عدا ما يقع منها من اختصاص الحكومة الاتحادية ، ورفعها إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها[٢] .

المطلب الثاني
الاختصاصات الضبطية

لاشك إن المحافظ يعد من هيأت الضبط الإداري العام في المحافظة، والذي يستهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الأمن العام، والصحة العامة،والسكينة العامة، والأخلاق العامة[٣].وهذه الاختصاصات يمارسها المحافظ في ضوء المبادئ العامة سواء نصت عليها التشريعات أم لا، فهو نشاط إداري تنفيذي اعتيادي، من صميم اختصاصات الإدارة العامة .

فللمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية في المحافظة، باستثناء قطعات الجيش ، وتشتمل هذه الأجهزة على الشرطة ، والأمن، والاستخبارات، وغيرها، فيأمر بإجراء التحقيقات في الجرائم التي تقع في

---

[١] خامساً من م/ ٣١.

[٢] أولا من م/ ٣١.

[٣] – د.محمد فؤاد عبد الباسط– المصدر السابق–ص١٨٦.
–د.سليمان الطماوي– المصدر السابق–ص١٢٢–١٢٣.
–د.سامي جمال الدين– أصول القانون الإداري– دار المطبوعات الجامعية– الإسكندرية–١٩٩٦–ص١٨٤.
–د.عبد الفتاح أبو الهيل –الوجيز في القانون الإداري– دار النهضة العربية– القاهرة–٢٠٠٠–ص٢٢٩.

المحافظة، وإعلامه بنتيجة التحقيق، أي انه يمارس سلطة ضبط قضائي إلى جانب سلطته في الضبط الإداري الاعتيادي ، كما أن له سلطة إنشاء مراكز للشرطة بمصادقة من مجلس المحافظة بالأكثرية المطلقة ، وله طلب المعونة من وزارة الداخلية ، إذا رأى أن الأجهزة الأمنية في المحافظة غير قادرة على أداء واجباتها[١] .

إن من الضروري بمكان خضوع قرارات الضبط الإداري الصادرة من المحافظ لرقابة القضاء الإداري – والذي ندعو المشرع ومجلس القضاء الأعلى إلى تأسيسه في المحافظات– ،لاسيما وأنها تمس حريات الأفراد، ومن ثم فلا يستبعد أن ينحرف المحافظ في استخدام سلطته تلك لتحقيق مآرب غير المصلحة العامة ، وهنا يبرز دور القضاء الإداري في إعادة الإدارة إلى جادة الصواب، ضمانا للمشروعية، وتحقيق العدالة.

المطلب الثالث
الاختصاصات الرقابية

يمارس المحافظ اختصاص الرقابة على المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ، وهذه الرقابة تشتمل على رقابة الأشخاص، ورقابة الأعمال، ويستثنى من ذلك المحاكم ، والوحدات العسكرية ، والجامعات، والكليات، والمعاهد[٢] .

كما أشار القانون إلى أن المحافظ يتولى تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة، بما لا يتعارض مع الدستور ، والقوانين[٣] وكان الأولى أن يشير إلى اختصاص المحافظ بتنفيذ القوانين والقرارات الصادرة من الوزراء، طالما أن المحافظ أعلى سلطة تنفيذية في المحافظة .

---

[١] تاسعاً من م/ ٣١ .

[٢] رابعاً من م/ ٣١ .

[٣] ثانياً من م/ ٣١ .

ومن الجدير بالذكر إن القانون منح المحافظ سلطة الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة في الحالات الآتية : ١- إذا كانت تخالف الدستور، أو القوانين النافذة. ٢- كانت خارجة عن نطاق اختصاص المجلس ٣- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة .

ففي هذه الحالة يعيد المحافظ القرار إلى المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به، مع بيان الأسباب والملاحظات[١] . ومفهوم المخالفة أن قرار مجلس المحافظة يعد نهائياً ، إذا مضت المدة المذكورة ،ولم يجر الاعتراض عليه من المحافظ.

أما إذا أصر المجلس على قراره، أو عدل فيه بما لا يزيل المخالفة ، فللمحافظ صلاحية الطعن بالقرار أمام المحكمة الاتحادية العليا[٢]

ونرى أن يحال الموضوع إلى محكمة القضاء الإداري لتتولى حسم هذا النزاع، لأنه نزاع إداري من اختصاص القضاء الإداري ، أما إذا كان الأمر يتعلق بعدم دستورية قرار ما، فهنا ينبغي إحالة النزاع إلى المحكمة الاتحادية العليا، وقد اغفل القانون ذكر نصاب اتخاذ القرار في مجلس المحافظة في حالة الإصرار عليه ، فضلاً عن هذا لم يحدد القانون المدة المقررة لإقامة الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا .

كما أن من اختصاصات المحافظ أيضا على وفق ما أشار إليه القانون ، اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية تجاه المديرين العامين ، والموظفين العاملين في المحافظة ، بمصادقة مجلس المحافظة بالأكثرية البسيطة[٣] ، ولم يحدد القانون ما هية هذه الإجراءات ، وقد يكون المقصود منها تشكيل اللجان التحقيقية ، وفرض العقوبات الانضباطية

---

[١] احد عشر من م/ ٣١ .

[٢] ف٣ من احد عشر من م/ ٣١ .

[٣] ثامناً من م/ ٣١ .

عليهم ، ونود الإشارة إلى أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام قد حدد الإجراءات والعقوبات ا لتي يجوز فرضها على المدير العام [١] ،فكان ينبغي الإشارة إلى هذا القانون .

ومن مظاهر سلطة ا لمحافظ في الرقابة على أعمال الدوائر والمؤسسات العامة والمرافق المحلية، وجوب إشعاره من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ، بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في المحافظة لاطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها ، ويجب على ر ووٴساء الدوائر والمرافق المحلية ، إعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية مع دوائرهم في مركز الدائرة ، ورفع التقارير إلى المحافظ بشأن الأمور المحالة إليهم، وإخباره بأعمالهم المماسة بالأمن العام، أو الأمور المهمة، أو القضايا المتعلقة بأكثر من دائرة واحدة في المحافظة ، أو سلوك موظفيهم، وإعلام المحافظ بم باشرتهم وظائفهم ، أو انفكاكهم منها ، وترك العمل ، وانجاز المهام وأعمال اللجان المكلفين بها[٢].

---

[١] ينظر أولا من م/ ١٢ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

[٢] م/ ٣٢.

المبحث الثالث
نائبا المحافظ والمعاونون والهيأة الاستشارية

للمحافظ نائبان ، وعدد من المعاونين ، وهيأة استشارية ، سنتناولهم في ثلاثة مطالب تباعاً .

المطلب الأول
نائبا المحافظ[١]

ينتخب مجلس المحافظة نائبين للمحافظ بدرجة مدير عام[٢] من داخل المجلس أو من خارجه، يصدر المحافظ قرار تعيينهما خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابهما [٣] . ونرى انتخاب النائبين من داخل المجلس لأنه مجلس منتخب .

وقد يتبادر السؤال الأتي:- هل للمحافظ سلطة تقديرية في الاعتراض على تعيين النائبين خلال المدة المذكورة ، أو الامتناع عن إصدار قرار تعيينهما ؟

نعتقد من خلال صياغة النص ، إن إصدار قرار التعيين من المحافظ يعد ملزماً ، أما إذا مضت المدة المذكورة ، ولم يصدر قرار تعيينهما ، فيعدان معينان حكماً .

واشترط القانون في النائبين ، الشروط نفسها التي يجب أن تكون متوافرة في المحافظ، وعضو مجلس المحافظة[٤] .

---

(١) كان نائباً واحداً في القانون الملغى م/ ١١ .

(٢) هو بدرجة نائب وزير في القانون المصري في المرتب والمعاش . م/ ٣٠ من قانون الإدارة المحلية .

(٣) أولا من م / ٢٧ . كان يعين بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح الوزير في القانون الملغى . ف٢ من م/ ١٣ .

(٤) ثانياً من م/ ٢٧.

أما اختصاصات نائب المحافظ فهي أن يتولى مهام المحافظ في حالة إحالة المحافظ إلى التقاعد، لحين انتخاب المحافظ الجديد[١] .

وهي صياغة قاصرة ، فنائب المحافظ يتولى مهمة المحافظ في حالة غيابه[٢]أو سفره أو تكليفه، كما أن للمحافظ أن يفوض بعض اختصاصاته إليه[٣]،ونعتقد انه يجب تحديد اختصاصات النائب بشكل أكثر دقة ووضوحاً من ذلك،لان المحافظ قد يفوض الاختصاصات أو لا، ومن ثم فان ذلك يخضع لسلطته التقديرية ،وفي حالة عدم التفويض لا يم ارس أي مهام .

وكذلك فيما يخص اختصاصات النائب الثاني فقد اغفل القانون إيرادها كلية، وهذا عيب تشريعي يجب على السلطة المختصة تلافيه ، والقيام بتعديل القانون، بما ينسجم مع الحل المذكور.

المطلب الثاني
معاونو المحافظ[٤]

يعاون المحافظ عدد من المعاون ين للشؤون ا لفنية والإدارية لا يزيد عددهم عن خمسة ، يتولون ال قيام بأعمال يكلفهم بها المحافظ [٥]، ولم يبين القانون كيفية تعيين هؤلاء ،وإمكانية موافقة مجلس المحافظة على تعيينهم، كما هو الحال في نائبي المحافظ ، كما لم

---

(١) م/ ٢٨.

(٢) نصت الفقرة ١ من المادة ١٥ من القانون الملغى على أن " يتولى نائب المحافظ أعمال المحافظ وكالة عند غيابه أو عدم وجوده" .

(٣) م / ٣٥.

(٤) نص القانون الملغى على أن " يكون لكل محافظة معاون محافظ للإدارة المحلية يقوم بالوظائف التي ينيطها به مجلس المحافظة والمحافظ " ف١ من م/ ٥٣.

(٥) م/ ٣٣.

يحدد القانون اختصاصات هؤلاء ، ويبدو أن أعمالهم ذات طبيعة مؤقتة يحددها المحافظ .

وقد اشترط القانون في المعاونين – وهم بدرجة معاون مدير عام[١] – الخبرة في اختصاصهم مدة لا تقل عن ١٠ سنوات، فضلاً عن الشروط نفسها المطلوبة في نائبي المحافظ[٢] .

ونرى أن وجود هؤلاء المعاونين وعددهم أمر لا مبرر له، بل هو حلقة زائدة في ظل وجود نائبي المحافظ ، إذ يمكن أن يناط بالأول الشؤون الإدارية، وبالثاني الشؤون الفنية ، فضلا عن ذلك فان الهيأة الاستشارية – كما سنرى – يمكن أن تقوم بمهمة الرأي والاستشارة في مختلف الموضوعات، ومن ثم الاستعاضة عن هؤلاء المعاونين.

المطلب الثالث
الهيأة الاستشارية

يختار المحافظ هيأة استشارية لا تزيد عن سبعة موظفين ، يكونون من المتخصصين في الشؤون القانونية ، والفنية، والمالية ، وترتبط بالمحافظ مباشرة، وتعمل تحت إشرافه[٣] .

ولم يحدد القانون كيفية اختيارهم ، وتعيينهم، ولكنه اشترط أن لا تقل خبرة عضو الهيأة الاستشارية عن ١٠ سنوات ، ويكون كل منهم بدرجة معاون مدير عام ، ومهمة هذه الهيأة ، دراسة الموضوعات المحالة إليها من المحافظ وتقديم التوصيات بشأنها[٤] .

---

(١) ثالثاً من م/ ٣٣ .

(٢) ثانياً من م/ ٣٣.

(٣) أولا من م/ ٣٤ .

(٤) ثانياً وثالثاً من م/ ٣٤.

إن اختصاصات ووظائف هذه الهيأة سيصطدم ويتداخل مع اختصاصات معاوني المحافظ ، لذا نرى انه من الضروري إلغاء وظيفة المعاونين ، والاقتصار على هذه الهيأة ، حفاظاً على وحدة الاختصاص ، وتنظيم النشاط، تحقيقاً للمصلحة العامة .

الخاتمة

يعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نقطة تحول مهمة في العراق ، في وقت تواجه فيه البلاد أخطار التقسيم ، وقد اعتنق المشرع فيه نظام اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري، ولكن بصورة مشوهة، تراخى فيها كثيراً لمصلحة المحافظات ، على حساب المصلحة العامة الوطنية . وبعد دراستنا المتواضعة هذه ن توصل إلى النتائج والمقترحات الآتية :-

١- هناك خلط واضح من المشرع بين نظامي اللامركزية الإدارية الإقليمية، وبين النظام الاتحادي الفدرالي في الأركان والأسس .

٢- إن رقابة الحكومة المركزية في العاصمة على المجالس والهي أت المحلية في المحافظات ضعيفة، إن لم تقل معدومة ، وهذا يؤدي إلى الإخلال بوحدة الدولة العراقية وتهديدها بالتقسيم .

٣- ينبغي أن يكون اختيار المحافظ من داخل مجلس المحافظة ، لا من خارجه .

٤- نطالب بان يكون مجلس الانضباط العام ،ومحكمة القضاء الإداري، مختصين بالفصل في المنازعات الإدارية الناشئة عن تطبيق هذا القانون .

٥- ندعو المشرع العراقي ، ومجلس القضاء الأعلى بإلحاح ، إلى تشكيل محاكم للموظفين، ومحاكم للقضاء الإداري في المحافظات ، ضماناً للرقابة الفعالة على أعمال المحافظ ، والمجالس المحلية فيها.

٦- نطالب بإلغاء منصب معاون المحافظ ، لعدم الحاجة إليه .

٧- نرى أن يكون لرئيس مجلس الوزراء صلاحية إقالة المحافظ مباشرة ، من دون حاجة لموافقة مجلس النواب .

٨- ينبغي تحديد اختصاصات نائبي المحافظ بشكل دقيق في القانون .

٩- يجب إعادة صياغة القانون بشكل أكثر دقة ووضوحاً .

١٠- نقترح أن يتولى المحافظ رئاسة مجلس المحافظة ، ولا حاجة لانتخاب رئيس للمجلس من بين أعضائه، تحديداً وتبسيطاً للاختصاص .

١١- نعتقد أن بعض اختصاصات المحافظ في هذا القانون ، قد جاءت غامضة وتحتاج إلى تحديد وتفصيل أكثر .

هذا ما توصلنا إليه حسب اجتهادنا المتواضع ، فان كنا قد أخطأنا فذلك منا ومن الشيطان، وان أصبنا فذلك فضل الله .

سبحانك اللهم وبحمدك، اشهد أن لا اله إلا أنت، أستغفرك وأتوب إليك .

قائمة المصادر

أولا:-الكتب والمؤلفات

١ -د.حسين عبد العال محمد- الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري- دار الفكر الجامعي – الإسكندرية -٢٠٠٤

٢ -د. زكي محمد النجار – الدستور والإدارة المحلية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٥ .

٣ -د.سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري – دار المطبوعا ت الجامعية- الإسكندرية-١٩٩٦.

٤ -د. سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – دار الفكر العربي- بالقاهرة – ١٩٩٦ .

٥ -د. عبد الغني بسيوني عبد الله – التنظيم الإداري – منشأة المعارف – الإسكندرية – ٢٠٠٤ .

٦ -د.عبد الفتاح أبو الهيل- الوجيز في القا نون الإداري – دار النهضة العربية- القاهرة-٢٠٠٠.

٧ -د. محمد صلاح عبد البديع – نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٦ .

٨ -د. محمد فؤاد عبد الباسط – القانون الإداري – دار الفكر الجامعي – الإسكندرية-٢٠٠٠.

٩ -د. محمد فرغلي محمد علي – نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء الفقه والقضاء – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٨ .

ثانياً : القوانين

١ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
٢ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
٣ قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
٤ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
٥ قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
٦ قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى .
٧ قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته

على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

أثار صدو ر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مجموعة من التساؤلات و الإشكاليات عن طبيعة النظام الذي اعتنقه المشرع ، فمن حيث الشكل تبنى (نظام اللامركزية الادارية)، ومن حيث المضمون يقترب من (النظام الفدرالي الاتحادي)، نتيجة مجموعة من المعالجات غير الدقيقة ، التي سار عليها المشرع ، والتي تحتاج الى اعادة نظر ، وتعديل بما ينسجم مع مبادئ واسس نظام اللامركزية الإدارية ، والذي سيسهم بنظرنا في المحافظة على وحدة وسلامة العراق من جهة ،وتحقيق المصلحة العامة ، والمصالح المحلية للوحدات الادارية الإقليمية من جهة أخرى .

Abstract

Analysis outlook for chosen the governor and his authorities according to the law of un organized provinces governor [Comparative study]

Many causation and problems has been arise by administer
Law of un organized governor in provinces
Number (21) for 2008 for the neuter of the organized that adopt by the legislator, the form of this law is (uncentralism administration system) but it seems to be (union federation system) by the tenor as resolute from many an specified treatments which is adopted by the legislator and it have to be amended as a harmony with the mane biases of (uncentralism administration system) and that will warden the union safe of Iraq rather than materialize public interest and demonstratives provincial governor local interest as we see .