(إجراءات تعيين المحافظ في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل)

أ0د0احمد خورشيد حميدي المفرجي م.م حسين طلال مال الله خليل العزاوي
جامعة كركوك /كلية القانون والعلوم السياسية

المقدمة00

يعد منصب المحافظ من المناصب الإدارية المهمة في مجال الوظيفة الإدارية في العراق، لتعلق عمله بتقديم الخدمات العامة لمواطني وحدته الإدارية (المحافظة) ،إذ يعتبر المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وقد عده المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية، فالمحافظ هو المسؤول عن كل صغيرة وكبيرة في المحافظة وعلى على تلك الأهمية يجب ان تتم عملية اختياره وفق أسس وشروط خاصة تحدد بقانون أو نظام خاص 0

لذلك ولأهمية مركز المحافظ ووظيفته فأن السلطة العليا في الدولة كانت هي التي تتدخل في تعيينه، فبموجب الفقرة(1) من المادة (13) من قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969 **الملغي كان المحافظ يعين في العراق بمرسوم جمهوري يصدر بناءاً على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء ،بيد أن الأمر قد تغير بعد صدور الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ الذي نص** ضرورة

تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في العراق،وقد أنعكس ذلك بشكل كبير في عملية تعيين المحافظ في العراق، فقد أوجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل أن تتم عملية تعين المحافظ من خلال انتخابات تجري من قبل مجلس المحافظة وأجاز القانون المذكور أن يكون المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة ومن خارجه،ألا أننا لاحظنا أنه على الرغم من عدم تدخل الحكومة المركزية في عملية اختيار المحافظ ، ألا أن آليات أختياره لازلت تتم وفقاً للسياقات العامة التي كانت متبعة في ظل قانون المحافظات الملغي ،حيث أن المحافظ بعد انتخابه لا يستطيع أن يباشر بمهامه الا بصدور مرسوم جمهوري خلال(15) يوماً من تاريخ انتخابه من قبل مجلس المحافظة،حتى يتمكن بالمحافظ بعد ذلك من المباشرة بعمله كمحافظ ،لذلك نلاحظ أن عملية تعيين المحافظ واختياره في العراق في ظل قانون المحافظات النافذ تتم بمراحل متعددة ،أولها انتخابه من قبل مجلس المحافظة، والثانية صدور المرسوم الجمهوري من رئيس الجمهورية الخاص بتعيينه مضيفاً له مكانه تشريفية وتكريميه لممارسة مهامه، والثالثة اداء المحافظ اليمين القانونية حتى يتمكن من اداء مهامه بعد ذلك، وكل مرحلة من مراحل تعين المحافظ تعتبر متممة للأخرى ولا يمكن الاستغناء عن أي مرحلة والا تكون عملية تعين المحافظ مخالفة للشروط القانونية والتي تستوجب الطعن بتلك الإجراءات امام المحاكم الادارية0وعلى هذا الأساس فأننا سوف نقسم هذا البحث الى ثلاثة مباحث ، نتناول في المبحث الاول ، انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة، وسيكون المبحث الثالث لصدور المرسوم الجمهوري الخاص بتعين المحافظ، أما الثالث فسيتعلق بإداء المحافظ اليمين القانونية لمباشرة مهامه كمحافظ0

المبحث الأول

إنتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة

لقد عد الدستور العراقي لعام 2005 النافذ المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة[1] ، وهذا ما أكده قانون المحافظات النافذ عندما نص على انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة[2]، بعد أن اشترط في شخص المحافظ توافر الشروط المطلوبة في المرشح لعضوية المجالس المحلية ،بالإضافة إلى شرط المؤهل العلمي(الشهادة الجامعية) أو ما يعادلها[3]،واعتبره القانون بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية[4]،كما ان القانون عده ايضاً مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في نطاق محافظته بالإضافة إلى تنفيذ القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة[5]،وبذلك يكون المحافظ قد جمع بين الصفة السياسية والصفة الإدارية المحلية،الأ أن الغلبة يمكن أن تكون للصفة الثانية لكون المحافظ منتخب من قبل مجلس المحافظة وليس معين من قبل الحكومة المركزية كما كان عليه الحال في ظل قانون مجالس الشعب المحلية العراقي رقم25 لسنة1995 الملغي وكذلك قانون المحافظات رقم 159 لسنة

(1)- ينظر: المادة(122/ البند ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ0

(2)- ينظر: المادة(7/ البند سابعاً / الفقر1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل

(3)- ينظر: المادة (25/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل 0

(4)- ينظر :المادتان(24و25) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل0

(5)-ينظر المادتان(26أولاً،و31ثانياً،ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل0

1969 الملغي، الذي رجح كفة الصفة السياسية حيث كان المحافظ يعين بمرسوم جمهوري يصدر بناءاً على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء وفي درجة وظيفية خاصة [1] ، فقد سار المشرع العراقي على غرار ما سار عليه ألمشرع المصري والذي نص على أن يكون لكل محافظة محافظ يعين ويعفى من منصبه بقرار من رئيس الجمهورية،وكذلك المشرع الفرنسي الذي حصر أمر تعين مفوض الجمهورية(المحافظ) بالسلطة المركزية عن طريق مرسوم صادر من مجلس الوزراء[2]0 ففي ظل قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 النافذ يتولى مجلس المحافظة انتخاب المحافظ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مده أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ أنعقاد أول جلسة ،و في حال لم يحص أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، وينتخب من يحص على أكثرية الأصوات في الأقتراع الثاني[3]0

(1)- ينظر: المادة (67) من قانون مجالس الشعب المحلية العراقي رقم 25 لسنة 1995 الملغي، وكذلك الفقرة(1/ من المادة 13) من قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969 0

(2)- ينظر: المواد(29و25 مكرر) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم43 لسنة1979 المعدل،وكذلك المادة(34) من قانون الإدارة المحلية الفرنسي213لسنة 1982المعدل0

(3)- ينظر: المادة(7 / البند سابعاً/ الفقرة 1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل0

حيث يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات في الجولة الثانية، في حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في الجولة الانتحابية ينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني[1]0

ألا أنه هناك من يرى أن هذه الفقرة تحمل شيئاً من الغموض ألا وهو أن عبارة (المرشحين) هل يقصد منه حالة المثنى أو الجمع ، فإذا كان القصد مرشَحين أثنين كان من الأولى أن يكتب النص بالصيغة الآتية:((أذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات ويفوز من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني))، وان النص (وينتخب) يجب أن يبدل ب (ويفوز) ، لان الانتخاب يسبق أجراءه أما بعد ما أنتخب علينا أن نقول (وفاز أو يفوز) حسب موقعه في النص ولا يصح انتخابه بعد الفوز[2]0

وبذلك يتولى مجلس المحافظة اختيار المحافظ على اعتبار أن مجلس المحافظة مجلس منتخب من قبل الناس وبذلك فهو يعبر عن أرادة الشعب بانتخابه للمحافظ ضمن الحدود الإدارية للمحافظة0

(1)- ينظر: أمير عبد الله احمد عبود، أختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة تكريت، 2010 ، ص111 0

(2)- ينظر: المحامي أحمد حميد كرمكي، صلاحيات هامة للقائمقام ومدير الناحية و نصوص مبهمة في قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم، مقالة منشورة على شبكة الانترنت وعلى الرابط الأتي:-http://www.akhbaar.org 0

كما أن مجلس المحافظة يمارس نوعاً من أنواع الرقابة السياسية(رقابة برلمانية)[1] بوصفه يمثل السلطة التشريعية في المحافظة من خلال عملية انتخاب المحافظ[2]، إذ تشرع مجالس المحافظات بانتخاب المحافظ خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لها، أذ ينبغي أن لا تتجاوز مجالس المحافظات تلك المدة المحددة في القانون من تاريخ عقد أول جلسة للمجلس فضلاً عن ضرورة حصول المرشح لمنصب المحافظ على الأغلبية المطلقة لعدد أصوات أعضاء مجلس المحافظة 0

ومن التطبيقات العملية لأنتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة اجتماع مجلس محافظة كركوك بتاريخ2011/3/29،والذي اسفر عنه انتخاب مجلس محافظة كركوك الدكتور نجم الدين عمر كريم محافظاً لديالى وحسن توران رئيساً لمجلس المحافظة،وهذا وقد حصل المحافظ على(32) صوتاً بينما حصل رئيس مجلس المحافظة على (31) صوتاً، هذا وقد حضر الاجتماع (32) عضواً من أصل (46) عضواً من أعضاء مجلس المحافظة ،في حين غاب(3) من أعضاء قائمة التأخي الكوردية وبعض من أعضاء التجمع الجمهوري العربي عن هذا الاجتماع،هذا وقد جرت عملية انتخاب المحافظ ورئيس مجلس المحافظة بعد أن قدم كل من محافظ كركوك السابق (عبد الرحمن مصطفى)

(1)- ينظر: د0 حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة2008 المعدل، بغداد، مكتبة السنهوري للنشر، 2012 0 ، ص12 0

(2)- ينظر: الكاتب هيثم الحسني، سؤال وجواب في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 النافذ، مقالة منشورة على شبكة الانترنت وعلى الرابط الأتي:- 0 www.kitabat.info/awthor.php

ورئيس مجلس المحافظة(رزكار علي)استقالتهما من مناصبهم في 2011/3/15[1]

هذا وقد نص قانون المحافظات على انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة ، ألا أنه لم يشترط أن يكون المحافظ من داخل أعضاء مجلس، على الرغم أنه هناك من يرى إن اختيار المحافظ من بين أعضاء المجلس أكثر صواباً، على اعتبار ان مجلس المحافظة مجلس منتخب وحائز على رضا الناخبين[2]، بل يمكن ان ينتخب المحافظ من خارج أعضاء مجلس المحافظة، ونحن بدورنا لنا رأياً أخر غير ذلك فحسناً اشترط المشرع أن يتم انتخاب المحافظ من خارج أعضاء مجلس المحافظة،وذلك دفعاً للخلافات الحزبية أو الطائفية التي قد تكون حاضرة اثناء عملية الانتخاب، كما انه يفتح الباب أمام المجلس من أجل اختيار الأشخاص ذوي الخبرة والمؤهلات الإدارية اللازمة والتي تزيد من كفاءة الجهاز الإداري التنفيذي في المحافظة، مع ملاحظة مسألة مهمة، انه في حالة انتخاب المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة فيجب عليه تقديم استقالته وبالتالي فأنه يفقد عضويته في مجلس المحافظة بعد انتخابه محافظاً، ويجب على المجلس تعويض مقعده من مرشحين آخرين لاستكمال عدد أعضاء مجلس المحافظة وفقاً للقانون، أذ لايجوز الجمع بين عضوية المجلس وأي منصب أخر وإن العضو الذي ينتخب محافظاً يفقد عضويته في المجلس ولا يتمتع بامتيازات العضوية في المجلس[3]0

(1)- تفاصيل خبر انتخاب محافظ كركوك ورئيس مجلس المحافظة منشور على الموقع الالكتروني الأتي:http://kirkuknow.com/arabic/?p=462

(2)- ينظر: د خالد رشيد علي ، نظرة تحليله لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم،بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني ، 2009 ، ص121 0

(3)- ينظر: د0 حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، مكتب الغفران للطباعة،بغداد ،2012 ص 35 0

ومن التطبيقات العلمية على ما قلناه في كلامنا أعلاه ، فتوى لمجلس شورى الدولة[1] عندما استوضحت وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (هـ/كربلاء/ 312) في 2009/3/31، رأي مجلس شورى الدولة في شأن الحالات المستوضح عنها من قبل محافظة كربلاء بكتابها المرقم (1135) في 2009/3/8 ، والبالغة (18) ثمانية عشر حالة ، ومن بين هذه الحالات ، انتخاب المحافظ من داخل مجلس المحافظة أو من خارجه0

استناداً لنص المادة (26/ البند ثانياً) والتي نصت على أن((يمكن أ، ينتخب مجلس المحافظة المحافظ من داخل أو خارج المجلس))، وقد استوضحت المحافظة المذكورة عن:-

1- أّذا أنتخب المحافظ من داخل المجلس فهل يتم تعويض مقعده من مرشحين أخرين؟

2- هل أن المحافظ يحتفظ بعضويته في مجلس المحافظة ولكن دون أن يكون له حق التصويت؟

3- هل قرار مجلس المحافظة باختيار المحافظ من خارج المجلس يرتب التزاماً على المجلس بفتح باب الترشيح للراغبين بالتقديم لإشغال المنصب المذكور أم انتخاب شخصية معينة دون إتباع ضوابط؟

حيث بينت وزارة الدولة المذكورة أنفاً :-

1- أن القانون لم يتطرق الى تعويض العضو الذين تم إنتخابه كمحافظ0

2- ان المحافظ يفقد عضويته في مجلس المحافظة بعد إنتخابه كمحافظ0

3- لكل راغب في شروط الترشيح من داخل المجلس ومن خارجه أن يرشح نفسه لمنصب المحافظ0

(1)- ينظر: قرار مجلس شورى الدولة رقم (2009/76) في 2009/9/13(الحالة لعاشرة) مجموعة قرارات لمجلس شورى الدولة،مصدر سابق، ص66 0

وحيث أن الفقرة(1) من البند (اولاً) من المادة(3) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 نصت على أن:((يتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرون مقعداً يضاف اليهم مقعد واحد لكل(200000)مئتي ألف نسمة لما زاد عن(500000) خمسمائة ألف نسمة)0

وحيث أن البند (ثانياً) من المادة (6) قضى بأن يكون التعويض عند فقدان العضو من القائمة نفسها أو ممن أتى بأكثر الأصوات طبقاً للنظام الانتخابي المعمول به[1]

وحيث أن البند (سابعاً) من المادة (7) والتي حددت اختصاصات مجلس المحافظة نصت على

أن:((أنتخاب المحافظ 000 بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ أنعقاد أول جلسة له)0

وحيث أن البند (أولاً) من المادة (18) من قانون المحافظات المذكور قضت بعدم جواز الجمع بين عضوية المجلس وأي منصب رسمي0

وحيث أن البند (ثانيا) من المادة(26) من قانون المحافظات قضى بأنه يمكن ان ينتخب مجلس المحافظة المحافظ من داخل أو خارج المجلس 0

وتأسيساً على ماتقدم من أسباب يرى المجلس :-

1- أن انتخاب المحافظ من داخل المجلس يوجب تعويض مرشحين بدلهم لاستكمال عدد أعضاء مجلس كل محافظة وفقاً للقانون 0

2- لايجوز الجمع بين عضوية المجلس وأي منصب أخر وأن العضو الذي ينتخب محافظاً يفقد عضويته في المجلس ولا يتمتع بامتيازات العضوية0

(1)- ينظر: المادة(3) من قانون التعديل الثاني رقم (19) لسنة 2013 لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ،حيث تم الغاء البند ثانيا من المادة (6) من قانون المحافظات المذكور بموجب هذا التعديل0

3- أذا استقال المحافظ من داخل المجلس من منصبه فلا يحق له العودة كعضو في المجلس0

4- أن الترشيح لمنصب المحافظ هو من اختصاص مجلس المحافظة ويتم بالطريقة التي يحصل الأتفاق عليها0

ويتضح مما تقدم أن آلية انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة تتم من خلال الإجراءات الأتية:-

1- أستقبال الترشيح لمنصب المحافظ من داخل أو خارج المجلس0

2- التأكد من توافر الشروط التي نصت عليها المادة(5) من قانون المحافظات النافذ في الشخص الذي يروم ترشيح نفسه لمنصب المحافظ ، بالإضافة الى ذلك التأكد من توافر الشهادة الجامعية أو مايعادلها0

3- أن يكون انتخاب المحافظ خلال (30) يوماً من أنعقاد أول جلسة 0

4- في حال حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ، وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني 0

وفي بعض الأحيان ولكي يكون عمل مجلس المحافظة باختيار محافظ معين ذات طابع شرعي وقانوني ، وحتى لا يكون مدعاة للطعن فيه، غالباً ماتقوم مجالس المحافظات باستدعاء قاضٍ مختص لكي يحظر الجلسة السرية الخاصة بأختيار المحافظ، وكذلك يتم في بعض الأحيان استدعاء ممثل عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات للأشراف على عملية التصويت[1]0

وهناك أمر لابد من الإشارة اليه الأ وهو أن الخلافات الحزبية والسياسية بين الكتل التي يتكون منها أعضاء مجلس المحافظة تلعب دوراً كبيراً في عملية أختيار المحافظ وتفضيل هذا الشخص عن ذاك الأمر الذي قد يؤثر

(1)- ينظر: أمير عبد الله احمد عبود، مصدر سابق، ص 113

بشكل سلبي في عملية اختيار المحافظ، والدليل على ذلك أن محافظة ديالى قد شهدت خلال هذه السنة وجود ثلاث محافظين في أن واحد، حتى بات مواطنوا ديالى في حيرة من أمرهم لعدم معرفتهم بهوية المحافظ الحقيقي لمدينتهم فكل من (عامر المجمعي،وعمر الحميري، وفرات التميمي) يدعي بأنه المحافظ الشرعي للمحافظة "وبينوا أهالي ديالى أنهم "محتارون بالجهة التي يقدمون اليها معاملاتهم لوجود ثلاثة محافظين في وقت واحد". وفي حين أكد مجلس المحافظة أن "المحافظ الشرعي هو عامر المجمعي لانتخابه بالأكثرية في جلسة رسمية"، وأشار الى أن فرات التميمي "يدير المحافظة بالوكالة"، عد محافظ ديالى المطعون بولايته عمر الحميري أنه "محافظ ديالى الوحيد وسيتم حسم القضية في 12 شباط القادم ."وكان مجلس محافظة ديالى، اختار، مطلع كانون الثاني، عامر سلمان اليعقوب محافظا لديالى خلفا لعمر الحميري، وفيما بين أن اليعقوب حصل على غالبية الأصوات لعدد أعضاء المجلس الحاضرين في التصويت، أشار إلى أنه سيعقد قريبا جلسة خاصة لاختيار نائبي المحافظ ومعاونيه. يذكر أن محكمة القضاء الإداري قررت، مطلع تشرين الثاني الماضي، اعتبار جلسة انتخاب محافظ ديالى، عمر الحميري، من قائمة عراقية ديالى، ورئيس مجلسها، محمد جواد الحمداني، عن كتلة الأحرار، "غير شرعية"، وعدت الحكومة المحلية الحالية في المحافظة" حكومة تصريف أعمال"، مبينة أن القرار تمييزي لمدة شهر بدءاً من تاريخه[1]0

واخيراً وعلى الرغم من أختلاف الدول في أختيار رؤساء الوحدات الأدارية ،فأننا نفضل بضرورة منح المجالس المحلية حق اختيار رؤساء وحداتها سواء كان من بين أعضائها في داخل المجلس أم خارجه طالما أنه

(1)- ينظر: مقالة تحت عنوان((اهالي ديالى ينتقدون وجود ثلاثة محافظين لهم في وقت واحد ويعدونها "سابقة تحصل لاول مرة في العالم))، منشورة على شبكة الأنترنت وعلى الرابط الألكتروني: www. almadapress.co.

يخدم ابناء وحدته الإدارية بالشكل الذي تطلبه القانون ، بحيث لاتتدخل الحكومة المركزية في عملية التعيين ، لمنع الازدواجية التي يمكن أن تحصل بين الحكومة المحلية والحكومة الإتحادية في تقرير الشؤون المحلية وتنفيذها[1] على اعتبار أن الوحدات المحلية هي التي تكون على دراية بأختيار الشخص المناسب لمنصب رئيس وحدتها وليس الحكومة المركزية،فتعين رؤساء الوحدات الإدارية من قبل الحكومة المركزية يؤثر سلباً على جدوى المجالس المحلية في القيام بأعمالها وصنع القرارات بنفسها، ويجعل من عمل مجالس المحافظ صورية وهامشية،أذا ما قورنت بالسلطة المركزية في حال تعيينها للمحافظ[2]0

(1)- ينظر :د 0سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، ط1 ، 1980، ص14 0

(2)- ينظر: محمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بابل ، كلية القانون،2012 ، ص87 0

المبحث الثاني

صدور المرسوم الجمهوري الخاص بتعين المحافظ

بعد أن يتم أنتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة بأغلبية أصوات أعضاء مجلس المحافظة كما بينا انفاً، فأن المحافظ لا يستطيع المباشرة بمهامه كمحافظ للمدينة ألا بعد صدور المرسوم الجمهوري الخاص بتعينه من قبل مجلس الرئاسة و المتمثل بشخص رئيس الجمهورية[1]، فهذا الشرط يعد مكملاً لإجراءات مجلس المحافظة في اختيار المحافظ، مما يعني أنه ينبغي أن تتم مصادقة رئيس الجمهورية على عملية الانتخاب التي حصلت من قبل مجلس المحافظ في أختيار المحافظ، ولابد من الإشارة الى أن إصدار المرسوم الجمهوري بتعين المحافظ يعد كاشفاً وليس منشئاً لهذا المنصب[2]، لأن المنصب قد حُسم أمره من قبل مجلس المحافظة عندما أختار المحافظ، ونلاحظ أن صدور المرسوم الجمهوري الخاص بتعين المحافظ يعد بمثابة نوعاً من الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الهيئات اللامركزية من خلال توليه مهمة إصدار المرسوم الجمهوري[3] 0

ويلاحظ مما سبق أن المحافظ لا يستطيع أن يباشر بمهامه كمحافظ الا بعد صدور المرسوم الجمهوري ، على الرغم من انتخابه من قبل مجلس المحافظة، ولكن يمكن ان يثار تساؤل بهذا الموضوع، هل يستطيع المحافظ المنتخب ان

---

(1) – ينظر: المادة(26/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل 0

(2) – ينظر :د0 حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق ، مصدر سابق ، ص35 0

(3)– ينظر :د 0 أدريس حسن محمدوفواز خلف الظاهر، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الأقليمية في العراق في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ،وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 14 ، السنة 2012 ، ص188 0

يباشر مهامه بعد أنتهاء المدة القانونية اللازمة لصدور المرسوم الجمهوري ، سوار كان بالرفض أو المصادقة على نتيجة الانتخاب؟

يمكن أن نجيب بالقول إن صدور المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ يعد من الشروط الشكلية لتعينه، وقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، صراحة في المادة(26/ اولاً) والتي نصت على أن((يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري يصدر خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ أنتخابه وعندها يباشر مهامه))، وبناءاً على ذلك لا يستطيع المحافظ المباشرة بمهامه ألا بعد صدور المرسوم الجمهوري الخاص بتعيينه، وقد جرى ذلك بالفعل عندما قام مجلس محافظة صلاح الدين بأنتخاب محافظ جديد لمحافظة صلاح الدين في جلسته (الثامنة والعشرون) في 2009/10/27، الا أن المرسوم الجمهوري لتعيينه لم يصدر ألا بعد مضي ما يقارب فترة ثمانية أشهر، وذلك بصدور المرسوم الجمهوري المرقم (63) في 20/تموز/2010،وبقي منصب المحافظ شاغراً طيلة تلك الفترة وكانت المحافظة تدار من قبل النائب الأول للمحافظ[1]،هذه السؤال يقودنا الى سؤال أخر لابد من الإجابة عليه أيضاً، لو أمتنع مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية) عن إصدار المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين المحافظ ، ونقض قرار مجلس المحافظة بانتخاب المحافظ،وذلك لوجود خلاف سياسي أو وجود مانع قانوني يمنع مجلس الرئاسة من إصدار المرسوم الجمهوري، كما لو خالف مجلس المحافظة القانون بانتخابه محافظاً لا تتوافر فيه الشروط القانونية التي نصت عليها المادة (5) من قانون المحافظات النافذ والتي أشرنا اليها انفًا،فما هو الحل في هذه الحالة؟وهل يستطيع المحافظ المنتهية ولايته أن يستمر بعمله ؟

(1)- ينظر: فواز خلف ظاهر حسن الجبوري، الرقابة على الهيئات الادارية اللامركزية الاقليمية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة تكريت، عام 2011، ص128 0

إن رئيس الجمهورية يستطيع نقض قرار مجلس المحافظة بانتخاب المحافظ وذلك بعدم إصداره المرسوم الجمهوري، أّذا كان المحافظ الجديد الذي انتخبه مجلس المحافظة لا تتوافر فيه الشروط القانونية المطلوبة، الا أن مجلس الرئاسة ملزم بموجب القانون أن يرد على قرار مجلس المحافظة خلال المدة القانونية والتي هي (15) يوم ، سواء بالرفض أو القبول ، وقد كان لمجلس شورى الدولة فتوى[1]، بهذا الخصوص حينما أجاب على التساؤلات المطروحة أعلاه وكان قراره كالأتي:-

1- أن انتخاب مجلس المحافظة لمحافظ جديد لا تتوافر فيه الشروط القانونية المطلوبة مع علمه بذلك هو أخلال جسيم وخطير بواجباته ومن حق مجلس الرئاسة أن يرفض التعيين أّذا تحقق أن الشروط القانونية غير مستوفية في المحافظ الجديد0

2- أن مجلس الرئاسة ملزم بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز للمحافظ أن يباشر مهامه قبل صدور المرسوم الجمهوري0

3- أن المحافظ المنتهية ولايته يستمر بعمله كمحافظ لحين مباشرة المحافظ الجديد0

ويتضح مما سبق أن مجلس الرئاسة ملزم بإصدار المرسوم الجمهوري خلال المدة القانونية، وأن امتناعه عن عدم إصدار المرسوم الجمهوري يجب أن يستند الى أسباب قانونية، وهناك مسألة أخيرة لابد من الانتباه لها،أن من اختصاصات المحافظ إصدار أوامر إدارية بتعين بقية رؤساء الوحدات الإدارية(القائمقام ومدير الناحية) بعد توليه مهامه كمحافظ ، فلو فرضنا أن المرسوم الجمهوري الخاص بتعيينه قد صدر في أخر يوم من الأيام الخمسة عشر،مثلا أن يصدر المرسوم الجمهوري يوم الرابع عشر من المدة القانونية المحددة، ففي هذا الوقت القصير

(1)- ينظر : قرار مجلس شورى الدولة رقم (76/ 2009) ،(الحالة الثانية عشر) ، في 13/ 9/ 2009 ، قرارات مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق، ص92 0

كيف يمكن للمحافظ أن يتولي إصدار تلك الأوامر الإدارية الخاصة بتعين القائمقام ومدير الناحية، لذلك نحن نرى أن المدة القانونية اللازمة لإصدار المرسوم الجمهوري هي مدة قصير جداُ ولا تنسجم مع عملية النهوض بالواقع الإداري، لذلك نوصي بضرورة تميد هذه المدة وجعلها على الأقل (30) يوماً ،وهي مدة كافية يستطيع المحافظ من خلالها من تعيين بقية رؤساء الوحدات الإدارية بعد انتخابهم من قبل مجالسهم المحلية0

وأخيرا لابد من الإشارة الى مسألة في غاية الأهمية ، وهي أن قرار مجلس شورى الدولة السالف الذكر لم يحسم الجدل بشأن المسألة سالفة الذكر ،فهو من جهة يعطي الحق لمجلس الرئاسة(رئيس الجمهورية) في رفض التعيين أذا كانت الشروط القانونية غير مستوفية في شخص المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة، ومن جهة أخرى ان القرار يُلزم مجلس الرئاسة بإصدار بتطبيق القانون وإصدار المرسوم الجمهوري، ، ألا أن القرار لم يوضح مسألة الحكم القانوني في حال عدم التزام مجلس الرئاسة بإصدار المرسوم الجمهوري رغم توفر الشروط القانونية في شخص لمحافظ،، لذلك نلاحظ أن المادة(26/أولاً) من قانون المحافظات النافذ والتي ذكرناها انفاً، تشكل مخالفة دستورية لنصوص أوردها الدستور العراقي النافذ لعام 2005 ، منها على سبيل المثال ، الفقرة ثالثاً من المادة (122) من الدستور المذكور والتي نصت على أن((يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، ولممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس))، وكذلك الفقرة رابعا رابعاً من نفس المادة المذكورة واليت نص على أن((ينظم بقانون أنتخاب مجلس المحافظة والمحافظ000)) وكذلك الفقرة خامساً من نفس المادة أيضاً والتي نصت على أن((لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة وأشراف أيه وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة000))0

نلاحظ أنه في جميع هذه النصوص تأكيد على أن المحافظ يتم أنتخابه من قبل مجلس المحافظة ، ولطالما يكون أنتخاب المحافظ بقرار من قبل مجلس المحافظة فأن الأخير لا يخضع لرقابة أو أشراف أية وزارة ، فضلاً عن ذلك أن النصوص الدستورية التي حددت اختصاصات رئيس الجمهورية لم يكون من بين هذه الاختصاصات إصدار المراسيم الجمهورية بتعيين المحافظين، فإذا كان لابد من أعطاء دور لرئيس الجمهورية في ذلك فأنه يجب أن يكون مقصوراً على المصادقة على قرار التعيين من قبل مجلس المحافظة، حيث أن رئيس الجمهورية لايملك صلاحية تعيين المحافظ مباشرة كما كان عليه الحال في ظل قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1960[1]0

لذلك نحن نؤيد ما ذهب اليه البعض[2]، من ضرورة تعديل نص المادة(26/الفقر 1) ليكون دور رئيس الجمهورية المصادقة على انتخاب المحافظ خلال((15)) يوماً من تاريخ انتخابه، بحيث تكون صيغة النص كالأتي :- ((يصادق رئيس الجمهورية على قرار تعيين المحافظ من قبل مجلس المحافظة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر عمله))، وبذلك يمكن تجنب الإشكالية التي يمكن أن تحدث بهذا الخصوص0

وقبل الانتهاء هذا الموضوع لابد أن نشير ألى أمر مهم في غاية الأهمية ، انه في حالة انقضاء المدة القانونية المحددة لصدور المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ والتي هي (15) يوماً دون صدور هذا المرسوم ، سواء بالرفض أم القبول من قبل رئيس الجمهورية ، هل يعد المحافظ معيناً أم لا، وخصوصاً أن

(1) – نصت المادة الفقرة (1) من المادة الثالثة عشر من قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1960 على أن ((يعيين المحافظ ويُرفع وينقل بمرسوم جمهوري يصدر بناءاً على أقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء000))0

(2)– ينظر: سامي حسن نجم ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، أطروحة دكتوراة مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الموصل ،2012 ، ص194 0

القانون لم يبين موقف سكوت رئيس الجمهورية هل هو رفض أم موافقة ضمنية[1] 0

نلاحظ أن في حالة انقضاء المدة القانونية لصدور المرسوم الجمهوري دون صدوره فأن المحافظ يعد معيناً بانتهائها حكماً وقياساً على النصوص الواردة في الدستور النافذ، والتي عدت مشروعات القوانين التي يقدمها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامها[2]0مع تأيدنا بأن سكوت رئيس الجمهورية بعد مضي المدة القانونية لصدور المرسوم الجمهوري موافقة ضمنية ،لأنه لو أراد رفض تعيين المحافظ لأجاب صراحة بذلك0

أما بخصوص صياغة المواد القانونية للنصوص المتعلقة بتعين المحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، نلاحظ أن جميعها قد جاءت في سياق الحديث عن اختصاصات مجلس المحافظة وكان ينبغي على المشرع أن يجعل هذه المواد في الباب الثاني من القانون المذكور والتي تتعلق ب(رؤساء الوحدات الإدارية) ،فذلك أدعى الى التنظيم والترتيب0

(1)- ينظر: فواز خلف ظاهر حسن الجبوري، مصدر سابق ،ص129 0

(2)- ينظر: الفقرة (ثالثاً) من المادة (73) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ 0

المبحث الثالث

أداء المحافظ اليمين القانونية

بقي أجراء أخير لابد أن يمارسه المحافظ قبل أن يباشر مهامه كمحافظ ، الا وهو أداء المحافظ اليمين القانونية[1]، بحيث يحلف كل رئيس وحدة إدارية بعد تعيينه وقبل مباشرته لأعماله الوظيفية اليمين القانونية ، ففي ظل قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969 يجب على المحافظ أن يحلف اليمين القانونية أمام رئيس الجمهورية وبحضور وزير الداخلية فقد كانت صيغة اليمين كالأتي :- ((أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وأن أصون سلامة الوطن ومصالح الشعب ومكاسب الثورة وأن أحترم الدستور))[2] ،بعد ذل وقد عدل هذا القسم عدة مرات كان أخرها قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 99 في 6/6/ 2001 ، وأصبح القسم بعد ذلك بالصيغة الآتية:- ((أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على شرف المسؤولية وأن أصبح صادقاً وأميناً وأن أصون سلامة العراق ووحدته ومصالح الشعب ومكاسب الثورة وأن أطبق القوانين))[3]،أما في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، فأن المحافظ بعد يعينه يؤدي اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة قبل مباشرة أعماله ، وقد وردت صيغة اليمين

(1)- بعض الفقهاء عرف اليمين القانونية بأنها((قول يتخذ فيه الحالف لله شاهداً على صدق مايقوله أو على أنجاز مايعد به ويستنزل عقابه أذا ما حنث))، بينما عرفها البعض الأخر بأنها((أشهاد الله تعالى على صدق مايقوله الحالف أو عدم صدق مايقوله الخصم الأخر))،لتفاصيل أكثر حول موضوع اليمين القانونية ينظر: هدى محمد ياسين، اليمين المتممة، بحث منشور في مجلة أداب المستنصرية، الإصدار 51، السنة 2010، ص6و7 0

(2)- ينظر:صداع دحام طوكان الفهداوي ، الاختصاصات الجزائية لرئيس الوحدة الإدارية الاقليمة في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، 2005 ،ص50 0

(3)- ينظر: صداع دحام طوكان الفهداوي، المصدر نفسه، نفس الصفحة0

القانونية في هذا القانون كالأتي:- ((أقسم بالله العظيم أن أحافظ على العراق، وأصون مصالحه وسلامته وأن أرعى مصالح الشعب ،واحترام الدستور والقوانين ،وأرعى شؤون المحافظة، وأن أؤدي عملي بإخلاص وصدق وأمانه وحياد ،والله على ماقول شهيد))[1] 0

ويمكن ملاحظة أمر مهم أن هذه المادة جعلت المحافظ يؤدي اليمين القانونية أمام اعلى سلطة قضائية في المحافظة، فالمشرع لم يبين تلك الجهة بدقة حتى تكون واضحة بشكل سليم للعيان ،فقد كان قانون المحافظات الملغي رقم 195 لسنة 1969 أكثر دقة من قانون المحافظات النافذ عندما حدد الجهات التي يؤدي المحافظ أمامها اليمن القانونية وهي (رئيس الجمهورية وبحضور الوزير)[2]، وحسناً فعل المشرع بأتخاذه لهذا الأسلوب في أداء المحافظ لليمن القانونية في قانون المحافظات النافذ ، فهو الأفضل والأكثر انسجاماً مع مبادئ الديمقراطية منسجمة، فضلاً عن أنه يتماشى من نظام اللامركزية الإدارية التي تذهب الى أن الاختيار بأسلوب ذاتي من جهة أخرى[3]0

(1)- ينظر: المادة(6) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات رقم (15) لسنة 2010 لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، فقد كانت صيغة النص قبل هذا التعديل وحسب المادة (29) من قانون المحافظات المذكور كالأتي((يؤدي المحافظ ونائبه قبل مباشرتهم اعمالهم ، اليمين القانونية000))، ألا أنها عدلت بموجب المادة اعلاه ليُصبح منطوق النص كالأتي ((يؤدي رؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية اليمن القانونية أمام اعلى سلطة قظائية في المحافظة قبل مباشرتهم أعمالهم بالصيغة الاتية 000)) ،نلاحظ من خلال صيغة القسم اعلاه، أنه لم يتغير الا أنه ازداد عدد الأعضاء= =المشمولين بضرورة اداء اليمين القانونية ليشمل (القائمقام ومدير الناحية وبقية أعضاء المجالس المحلية الأخرى)0

(2) - ينظر: المادة(16) الفقرة 2 من قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969 0

(3) - ينظر:د0 حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق / مصدر سابق، ص38 0

وبعد الانتهاء من إجراءات تعيين المحافظ لابد أن نبين قبل الانتهاء من هذا الموضوع مصير المحافظ المنتهية ولايته بأنتهاء الدورة الانتخابية لمجلس المحافظة ، فهل يستطيع المحافظ الاستمرار بالخدمة الى حين أنتخاب محافظ جديد أم لا يستطيع ذلك؟

لابد أن نبين أن المدة التي يمارس المحافظ من خلالها مهامه ترتبط حتماً بمدة بقاء مجلس المحافظة الذي قام بانتخابه، والتي هي مدتها (4) أربع سنوات[1]،ألا أن قانون المحافظات النافذ قد منح المحافظ المنتهية لايته مدة أضافية لتصريف شؤون المحافظة اليومية، فأذا انتهت مدة الدورة الانتخابية لمجلس المحافظة والتي تكون مدتها أربع سنوات كما بينا انفاً ، فأن المحافظ يستمر بعمله كمحافظ من أجل تصريف الأمور اليومية لحين قيام مجلس المحافظة الجديد بأنتخاب محافظ جديد للمحافظة[2]،وهذا نابع من فكرة أرادها المشرع والتي تتعلق بديمومة الوحدات الأدارية في عملها واداء مهامها دون أنقطاع وعلى أكمل وجه خدمة للمواطنين، وكذلك الحفاظ على النظام العام، أنطلاقاً من فكرة أستمرار المرفق العام، وقد كان لمجلس شورى الدولة رائياً وفتوى بهذا الخصوص[3]، عندما استوضحت محافظة كربلاء عن ما المقصود بالأمور اليومية وهل ممارسة العمل بشكل اعتيادي ؟. أم أن هناك بعض القرارات يمتنع المحافظ وبقية رؤساء الوحدات الإدارية عن أتخاذها؟

حيث نصت المادة(30) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 عل أن((يستمر المحافظ ونائباه ورؤساء الوحدات الإدارية في

(1)- ينظر: المادة (4) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل

(2)- ينظر: المادة(30) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل0

(3)- ينظر: القرار رقم (76/ 2009)،في 9/13/ 2009، (الحالةالحادية عشر) ، قرارات مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق، ص90 0

تصريف الأمور اليومية بعد أنتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس والى حين انتخاب من يخلفهم من قبل المجالس الجديدة)0

وحيث أن استمرار رؤساء الوحدات الإدارية بمناصبهم في تصريف الأمور اليومية لحين انتخاب من يخلفهم القصد منه عدم أيجاد فراغ في المنصب الإداري الأعلى0

وحيث أن الأمور اليومية تقتصر على تمشية المخابرات الروتينية والمحافظة على الأمن والنظام دون أتخاذ قرارات أو تغيرات في الأمور الإدارية والمالية ترتب التزاماً على الوحدة الإدارية0

وتأسيساً على ماتقدم فأن مجلس شورى الدولة يرى الأتي:-

أن تصريف الأمور اليومية يقصد به عدم أتخاذ قرارات مهمة ترتب التزامات على الوحدة الإدارية كإبرام العقود أو تنفيذ مشاريع جديدة أو تغيرات أدارية جوهرية0

الخـاتمـة000

يعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل نقطة تحول في العراق،في الوقت الذي اعتنق فيه المشرع في الدستور العراقي النافذ لعام 2005 النظام اللامركزي في ممارسة التنظيم الإداري ، فقد انعكس ذلك بشكل واضح على الالية المتبعة لتعيين المحافظ واختياره ليكون ممثلاً لسكان وحدته الإدارية مبدلاً لهذه الآلية من التعين للانتخاب ،والتي تكون تجربة جديدة شهدها العراق بعد عام 2003 والتي انعكست بظلالها على تلك الآلية،ومن خلال دراستنا المتواضعة عن الموضوع توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات وكالأتي:-

1- تبين لنا ان الية اختيار المحافظ وتعينه تمر بإجراءات متعددة منها أختياره من قبل مجلس المحافظة ،وبعد ذلك صدور المرسوم الجمهوري الخاص بتعين من قبل رئيس الجمهورية، ولكي تكتمل تلك الإلية لابد ان يؤدي المحافظ اليمن القانونية حتى يتمكن من ممارسة مهامه، وهذه الإجراءات تعد تجربة حديثة شهدها مجالس المحافظات بعد عام 2003، بعدما كانت عملية تعين تتم من قبل الحكومة المركزية0

2- لاحظنا انه على الرغم من عدم تدخل الحكومة المركزية في تعين المحافظ واختياره، الا أن آليات اختياره لازالت تتم وفقاً للسياقات العامة التي كانت متبعة في ظل قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغي، حيث لا يستطيع المحافظ ان يباشر مهامه وعمله الا بصدور المرسوم الجمهوري خلال(15) عشر يوماً من تاريخ انتخابه من قبل مجلس المحافظة0

3- أجاز قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969 ان يكون اختيار المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة أو من خارجه دون التقيد بأحد تلك الاختيارات، مع ملاحظة انه في حالة اختيار المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة فيجب عليه تقديم استقالته ،وبالتالي يفقد

عضويته في مجلس المحافظة بعد انتخابه كمحافظ، ويجب على المجلس تعويض مقعده من مرشحين أخرين لاستكمال عدد أعضاء مجلس المحافظة0

4- نحن نرى بضرورة ان يكون انتخاب المحافظ من خارج أعضاء مجلس المحافظة، وذلك دفعاً للخلافات الحزبية أو الطائفية التي قد تكون حاضرة أثناء عملية الانتخاب ، كما انه يفتح الباب أمام المجلس من اجل اختيار الأشخاص ذوو الخبرة والمؤهلات العلمية والإدارية اللازمة واليت تزيد من كفاءة الجهاز الإداري والتنفيذي في المحافظة0

5- لاحظا ان المدة القانونية لصدور المرسوم الجمهوري لتعين المحافظ من قبل رئاسة الجمهورية وهي (15) يوم من تاريخ انتخابه من قبل مجلس المحافظة ، هي مدة قصيرة جداً ولا تنسجم مع عملية النهوض بالواقع الإداري للمحافظة، لذلك نحن نوصي بظرورة تمديد هذه المدة وجعلها(30) ثلاثون يوما، وخصوصا ,ان المحافظ ملزم بأصدار الأوامر الإدارية بتعين بقية رؤساء الوحدات الإدارية الباقيين(القائمقام ومدير الناحية) ، حتى يتمكن خلال هذه المدة من إصدار الأوامر الإدارية بتعين هؤلاء0

6- لاحظا من خلال تدقيقنا لنصوص الدستور العراقي لعام 2005 النافذ والتي حددت اختصاصات رئيس الجمهورية بدقة، انه لم يكن من بين هذه الاختصاصات ، اختصاص إصدار المراسيم الخاصة بتعين المحافظين في العراق، لذلك نحن نوصي ان كان هناك دور يعطى لرئيس الجمهورية في اختيار المحافظ يجب أن يكون مقصوراً على المصادقة على قرار التعيين والانتخاب الصادر من قبل مجلس المحافظة، لذلك نوصي بتعديل نص المادة (26/ الفقرة1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل 0

7- من خلال تدقيقنا لنصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل والخاصة بتعيين المحافظ، نجد انها جاءت في سياق الحديث عن أختصاصات مجلس المحافظة، وكان ينبغي على المشرع أن يجعل هذه المواد في الباب الثاني من القانون المذكور والذي يتعلق بـ(رؤساء الوحدات الإدارية) فذلك أدعى للترتيب والتنظيم0

8- لا حضنا ان المشرع لم يحدد الجهة التي يؤدي أمامها المحافظ اليمين القانونية بدقة، ،وإنما اكتفى ببيانها على إنها اعلي جهة قضائية،لذلك نوصي بتحديد تلك الجهة بدقة ،فقد كان المشرع في قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969 أكثر دقة بهذا الخصوص حينما حدد الجهات التي يؤدي المحافظ أمامه اليمين القانونية0

قائمة المصادر00

اولاً:- الكتب والمؤلفات

1- د0 حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة2008 المعدل، بغداد، مكتبة السنهوري للنشر، 2012 0

2- د0 حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق،مكتب الغفران للطباعة،بغداد،2012 0

3- د0سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، ط1،1980 0

4- د0ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري،مطبعة التعليم العالي، بغداد،1997 0

ثانياً: الرسائل و الاطاريح

1- أمير عبد الله احمد عبود، أختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة تكريت، 2010 0

2- سامي حسن نجم، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة،أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2012 0

3- صداع دحام طوكان الفهداوي، الاختصاص رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، 2005 0

4- فواز خلف ظاهر حسن الجبوري، الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة تكريت،2011 0

5- محمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بابل ، كلية القانون،2012 0

ثالثاً: البحوث والمقالات المنشورة

1- د0 إسماعيل صعصاع غيدان، ومحمد هدام العامري، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق(دراسة مقارنة)، بحث منشور، في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني، المجلد الرابع، السنة 2012 0

2- د0 إدريس حسن محمد،وفواز خلف ظاهر، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21

لسنة 2008، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد14، السنة 2012 0

3- د0 خالد رشيد علي، نظرة تحليله لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم،بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني ، 2009 0

4- هدى محمد ياسين، اليمين المتممة، بحث منشور في مجلة آداب المستنصرية، الإصدار 51 ، السنة 2010 0

رابعاً: مصادر الانترنت

1- هيثم الحسني ، سوال وجواب في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل ،منشور على الموقع الالكتروني الأتي : www.kitabat.info/awthor.php

2- تفاصيل خبر انتخاب محافظ كركوك ورئيس مجلس المحافظة منشور على الموقع الالكتروني الأتي: http://kirkuknow.com/arabic/?p=462

3- المحامي احمد حميد كرمكي، صلاحيات هامة للقائمقام ومدير الناحية ونصوص مبهمة في قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة في إقليم ، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني الاتي: www. Akhbaar.org 0

4- مقالة بعنوان ((اهالي ديالى ينتقدون وجود ثلاثة محافظين لهم في وقت واحد ويعدونها سابقة تحصل لأول مرة في العالم)) منشورة على الموقع الالكتروني الأتي:www.almadapress.com 0

خامساً: التشريعات العراقية

أ- الدساتير العراقية

1- دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ

ب – القوانين

1- قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969

2- قانون مجالس الشعب المحلية العراقي رقم25 لسنة 1995

3- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 0

4- قانون التعديل الاول رقم (15) لسنة 2010 لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 0

5- قانون التعديل الثاني رقم (19) لسنة 2013 لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 النافذ 0

سادسا: التشريعات العربية والاجنبية

1-قانون الادارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979 المعدل0

2-قانون الادارة المحلية الفرنسي رقم 213 لسنة1982 0

سابعاً:قرارات مجلس شورى الدولة

1- قرار مجلس شورى الدولة رقم (2009/76) في 2009/9/13(الحالة العاشرة)0 قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 0

2- قرار مجلس شورى الدولة رقم (2009/76) في 13/ 2009/9 ، (الحالة الحادية عشر) ،قرارات مجلس شورى الدولة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 0

3- قرار مجلس شورى الدولة رقم (2009/76) في 2009/9/13 ، (الحالة الثانية عشر)، قرارات مجلس شورى الدولة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 0

الخلاصة

يعد منصب المحافظ بأعتباره رئيس الجهاز التنفيذي الأعلى في المحافظة من أهم المناصب في مجال الوظيفة الإدارية في العراق، فقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بألية جديدة لشغل منصب المحافظ في العراق من خلال أعطاء دور كبير لمجلس المحافظة في انتخاب المحافظ واختياره تعزيزاً لنظام الإدارة اللامركزية ، بعد أن كان النظام المركزي هو السائد في عملية تعيين المحافظ في ظل قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969 الملغي حصراً، فقد حدد قانون المحافظات النافذ إجراءات عديدة يتم من خلالها تعيين المحافظ ،لذلك نحاول من خلال بحثنا المتواضع هذا تسليط الضوء على تلك الإجراءات على اعتبارها تجربة حديثة شهدتها مجالس المحافظات بعد عام 2003 **0**

Abstract

the governor post considered As the head of the top executive in the province as an important post within Iraqi administrative occupation, the Governorates law relating to non-organized in region No: 21 date 2008(modified) came with new approach to occupy Governor post in Iraq Through giving great role to Governorate council to elect the Governor to in hens' administrative Decentralization of the central system was prevailing in Govern no rates law In the process of appointing conservative in light of in Governorates law NO:159 date 1969(abolished) exclusively in the post procedures.

Has identified provincial law in force several measures by which the appointment of the governor, so we try our search through this humble shed light on those procedures to mind a recent experiment taking place in the provincial councils after 2003.