التنظيم القانوني لإقالة المحافظ في القانون العراقي – دراسة تحليلية

م.م. ئاكار جليل صابر
أ.م.د. هيوا إبراهيم قادر
كلية القانون/ جامعة صلاح الدين - أربيل

The legal regulation of the dismissal of the governor in Iraqi law an analytical study

Assist. Lecturer. Akar Jalil Sabir
Assist. Prof. Dr. Hewa Ibrahim
College of Law/ Salahaddin University – Erbil

المستخلص/ لا شك في أن منصب المحافظ من أهم المناصب في مجال التنظيم الإداري المحلي، كونه الموظف التنفيذي الأعلى في وحدته الإدارية، وكضمان لحسن أداء الوظيفة العامة فإن أي منصب، وبضمنه منصب المحافظ، يجب أن يكون في خدمة المصالح العامة وبخلافه فإن من يشغل هذا المنصب يكون عرضاً للمساءلة القانونية، وقد ينتهي الأمر إلى إقالة المحافظ، وهنا يثار التساؤل حول ماهية إقالة المحافظ وما هي حالاتها والأسباب التي تؤدي إليها وما هي الآثار التي تترتب عليها؟ وتمثلت إشكالية البحث في وجود نقص تشريعي بخصوص التنظيم القانوني لإقالة المحافظ وإجراءات استجوابه في القانون العراقي، وبذلك كان من بين أهداف البحث التطرق إلى التنظيم القانوني لإقالة المحافظ في القانون العراقي وتقييمه وبيان أوجه النقص والثغرات فيه بغية سد هذه الثغرات واقتراح النصوص القانونية الكفيلة بسد النقص التشريعي الحاصل وتطويره، وكل ذلك وفقاً للمنهج التحليلي والاستقرائي.وتوصل البحث إلى مجموعة استنتاجات منها أن الإقالة سبب لانقطاع العلاقة الوظيفية للمحافظ بالإدارة بصورة غير طبيعية قبل انتهاء مدة الدورة الانتخابية لمجالس المحافظات وفقاً للأسباب والشروط المحددة قانوناً، ووجود خلط وتعارض بين مجموعة من النصوص القانونية ذات الصلة، عليه تم في البحث تقديم مجموعة توصيات ونصوص قانونية مقترحة بغية تنظيم موضوع إقالة المحافظ في القانون العراقي على نحو أفضل وأدق. **الكلمات المفتاحية:** اقالة, محافظ, القانون العراقي

Abstract /There is no doubt that the position of the governor is one of the most important positions in the field of local administrative

organization, as he is the highest executive employee in his administrative unit, and as a guarantee for the good performance of the public function, any position, including the position of the governor, must be in the service of public interests, otherwise, whoever occupies this position will be subject to legal accountability, and the matter may end in the dismissal of the governor, and here the question arises about the nature of the dismissal of the governor, what are its cases, the reasons that lead to it, and what are the implications for it?

The problem of the research was the presence of a legislative deficiency regarding the legal organization for the dismissal of the governor and the procedures for interrogating him in Iraqi law, Thus, the objectives of the research was to address the legal organization for the dismissal of the governor in Iraqi law and its evaluation, and to clarify its shortcomings and loopholes in order to bridge these gaps and to propose legal texts to bridge the existing legislative deficiency and develop it, all according to the analytical and inductive approach.

The research reached a set of conclusions, including that the dismissal is a reason for the unnatural interruption of the functional relationship of the governor with the administration before the end of the electoral cycle of the provincial councils, according to the reasons and conditions specified by law, with the presence of confusion and conflict between a set of relevant legal texts, a set of recommendations and proposed legal texts were presented in the research in order to better and more accurately organize the issue of dismissal of the governor in Iraqi law**.** **Keywords:** dismissal, governor, Iraqi law

المقدمة

مدخل تعريفي بموضوع البحث: يعد منصب المحافظ، باعتباره رئيساً لوحدته الإدارية (المحافظة) أهم منصب في مجال التنظيم الإداري المحلي، ويلعب دوراً محورياً في إدارة وتنمية المجتمع المحلي في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، فالمحافظ هو الموظف التنفيذي الأعلى في وحدته الإدارية، حيث اعتبرت المادة (١٢٢/ثالثاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وذلك لممارسة الصلاحيات المخول بها من قبل المجلس المذكور، وهو ما أكدت عليه أيضاً المادة (٢٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وكذلك المادة (الثامنة عشر/أولاً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق

رقم(٣)لسنة ٢٠٠٩وكضمان لحسن أداء الوظيفة العامة فإن أي منصب، وبضمنه منصب المحافظ، يجب أن يكون في خدمة المصالح العامة وبخلافه فإن من يشغل هذا المنصب يكون عرضاً للمساءلة القانونية، وقد ينتهي الأمر إلى إقالة المحافظ، وهنا يثار التساؤل حول ماهية إقالة المحافظ وما هي حالاتها والأسباب التي تؤدي إليها وما هي الآثار التي تترتب عليها؟

أهمية موضوع البحث: تكمن أهمية موضوع البحث في أهمية منصب المحافظ في حد ذاته، باعتباره المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة، كما أن الإشكاليات الإدارية والأزمات التي طرأت في العراق أدت إلى إقالة عدد من المحافظين، وهذه الإقالات أثارت العديد من التساؤلات حول جدواها؛ ومنها: هل كان المشرع العراقي والمشرع الكوردستاني دقيقاً في تنظيم إقالة المحافظ؟ والإجراءات التي تستلزمها؟

إشكالية البحث: وجود نقص تشريعي بخصوص التنظيم القانوني لإقالة المحافظ في القانون العراقي، وعدم وضوح موقف المشرع العراقي بشأن إقالة المحافظ بحكم القانون بسبب الخلط بين أنواع الإقالة، كذلك القصور التشريعي بخصوص إجراءات استجواب المحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وقانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق، فضلاً عن وجود قصور تشريعي واضح بخصوص أثر الإقالة على الحقوق التقاعدية للمحافظ.

أهداف البحث: تتثمل أهداف البحث في التطرق إلى التنظيم القانوني لإقالة المحافظ في القانون العراقي وتقييمه وبيان أوجه النقص والثغرات فيه بغية سد هذه الثغرات واقتراح النصوص القانونية الكفيلة بسد النقص التشريعي الحاصل وتطويره.

منهجية البحث: تم اتباع المنهجي التحليلي والاستقرائي بغية تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع البحث في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩، واستقراء أهم أحكام إقالة المحافظ في القانونين المذكورين ومقارنتهما.

هيكلية البحث: من أجل تحقيق أهداف البحث، والإجابة عن التساؤلات المطروحة، تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، تناولنا في المبحث الأول مفهوم الإقالة وتمييزها عما يشتبه بها،وفي المبحث الثاني تم دراسة الأسباب التي تؤدي إلى إقالة المحافظ من منصبه وشروطها، فيما خصصنا المبحث الثالث ببيان الرقابة القضائية على قرار إقالة المحافظ والآثار المترتبة عليها.

المبحث الأول

مفهوم الإقالة وتمييزها عما يشتبه بها

قبل الدخول في بيان التنظيم القانوني لإقالة المحافظ، نحاول ضمن هذا المبحث بيان مفهوم الإقالة وتمييزها عما يشتبه بها من مصطلحات أخرى، وكما يلي.

المطلب الأول/ تعريف الإقالة/ تعني الإقالة لغةً: الرفع والإزالة، يقال: أقال الله عثته إذا رفعه من سقوطه[١]. أما بخصوص تعريف الإقالة اصطلاحاً، فإنه على الرغم من أن التشريعات قد نظمت الإقالة، إلا أنها اكتفت بالتطرق إلى إجراءتها، وبضمنها إقالة المحافظ، دون الخوض في تعريفها. كذلك لم نطلع على تعريف للإقالة في قرارات القضاء الإداري ولا في قرارات قضاء المحكمة الاتحادية العليا, ويرى الفقه أن الإقالة تحدث عندما يتمتع عضو معين بالعضوية بشكل قانوني ثم يطرأ أحد الأسباب التي نص عليها القانون فيؤدي إلى الإقالة[٢]، وعرف البعض[٣] إقالة المحافظ بأنها قرار إداري يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة دون طلب أو رغبة المحافظ بإنهاء ولايته إذا ما تحققت أحد الأسباب التي حدّدها القانون على سبيل الحصر، كما عرفت الإقالة بأنها «انتهاء الرابطة الوظيفية بين رؤساء الوحدات الإدارية ومجالسهم المحلية استناداً إلى قرار إداري يصدر من تلك المجالس ينص على إقالتهم من مناصبهم الإدارية دون رجعة إليها»[٤], وبناءً على ما سبق، يمكن تعريف إقالة المحافظ، بأنه الانقطاع النهائي في العلاقة التي يرتبط بها المحافظ بالإدارة قبل انتهاء مدة الدورة الانتخابية لمجالس المحافظات بموجب الشروط والأسباب التي يحددها القانون.

المطلب الثاني/ مصطلح الإقالة في القانونين المدني والإداري/ تجدر الإشارة إلى أن لمصطلح (الإقالة) في القانون الإداري معنى آخر مغاير لما لها في القانون المدني، إذ يقصد بالإقالة في اصطلاح القانون المدني رفع العقد وإلغاء حكمه بتراضي الطرفين[٥]. فاستناداً إلى نص المادة (١٨١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، فإنه يجوز للعاقدين

---

[١] ابن منظور،أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، ج٣، دار نشر، بيروت، ١٩٩١، ص٥٩٧.

[٢] د. مكي ناجي، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وفق نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، مجلة النشرة القضائية، العدد (٥)، ٢٠٠٩، ص٤٦.

[٣] د حنان محمد القيسي،المحافظون في العراق،ط١،مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ٢٠١٢، ص١٦٤.

[٤] حسين العزاوي، تعيين وإقالة رؤساء الوحدات الإدارية والرقابة القضائية عليهما، دار الكتب القانونية، الإمارات، ٢٠١٧، ص١٥١.

[٥] إبراهيم انس محمد يحيى، الإقالة فسخ العقد برضا الطرفين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، ٢٠١٠، ص٢١.

أن يتقايلا العقد وذلك برضاهما بعد انعقاده، ووفقاً للمادة (١٨٣) من القانون ذاته، فإن الإقالة فيما يتعلق بالمتعاقدين بمثابة فسخ وفيما يخص الغير فإنه عقد جديد إذن، تعني الإقالة في نطاق القانون المدني إنهاء العقد بإرادة طرفي العقد، بينما الإقالة في نطاق القانون الإداري تعني إنهاء الرابطة الوظيفية بالإرادة المنفردة من قبل مجلس المحافظة أو مجلس النواب، فلا يتوقف على رضا الشخص المُقال[١].

المطلب الثالث/ تمييز الإقالة عن الأوضاع القانونية المشابهة لها/ أولاً- تمييز الإقالة عن الاستغناء: عرف البعض[٢] الاستغناء بأنه حق للدولة تطبقه على الموظف الذي لا يصلح للعمل المعين فيه، كما عرفه الفقيه (Plantey) بأنه أسلوب غير اعتيادي لإنهاء العلاقة التي تربط الجماعة العامة بالموظف دون إتباع أي إجراءات تأديبية[٣], وفي هذا الصدد، فإنه قد يتم الإستغناء عن الموظف تحت التجربة لمدة سنة واحدة وذلك عندما يتأكد لدائرته المعنية أنه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة[٤]. وهناك عدة أسباب للاستغناء عن الموظف تحت التجربة[٥]، منها على سبيل المثال عدم نجاح الموظف في أداء أداء المهام المناطة به وعدم صلاحيته للعمل، أو عدم كفاءته وقدرته أو عدم محافظته على الأدوات والأوراق الخاصة بوظيفته، أي أنه يعجز عن أداء واجبات وظيفته، كذلك معارضته لرؤسائه الإداريين بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو الامتناع عن تنفيذ بعض المهام الموكلة إليه، فضلاً عن حصوله على تقارير تقويم أداء ضعيفة، وعدم نجاحه في التدريب والامتحانات، وتقصيره في الوظيفة أو الإهمال عمداً وعدم حفاظه على السرية المهنية، وعدم احترامه للأخلاقيات والآداب العامة[٦] ويتشابهه الإقالة مع الإستغناء في أن كليهما يؤديان إلى

---

[١] د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، مصادر الحق في الفقه الإسلامي، ج٤، ط٢، منشورات الحلبي، بيروت، ١٩٩٨، ص٢٤٤.

[٢] قرار مجلس الانضباط العراقي، رقم (٣٤)، في ١٩٨٤/١٢/٩.

[3] Alain plantey, Traité pratque de la function publique,Troisiémé édition,Tome premier,Paris ,1971, p.373.

مشار إليه لدى: د. شهلا سليمان محمد، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد (٧)، المجلد (١٣)، ٢٠١٥، ص١٣٥.

[٤] المادة (٢/١٤) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

[٥] ئاكار جليل صابر، المركز القانوني للموظف تحت التجربة في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة سوران، ٢٠٢٠، ص١٣٥ وما بعدها.

[٦] قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي، رقم (٥٦) في ١٩٧١/٤/٢١، منشور في مجلة القضاء، العدد (٢)، السنة (٢٦)، ١٩٧٥، ص٢١٠، وأيضاً قرار محكمة الاستئناف الإدارية الفرنسية (C.A.A, Jun2013, n1200586)، وكذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي (C.E, 16November1998, n150183).

إلى انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف بالإدارة بقرار يصدر من الإدارة دون وقوف على رضا أو موافقة الموظف المستغنى عنه أو المقال عند تحقق أسباب الاستغناء أو الإقالة ويترتب عليه عدم عودة الموظف إلى ممارسة مهام وظيفته السابقة[١]، كما أن كليهما يعدان فصلاً للموظف بغير طريق التأديب، إلا أن الإقالة تختلف عن الاستغناء في أن أسباب الإقالة جاءت على سبيل الحصر بينما جاءت أسباب الاستغناء على سبيل المثال[٢]، حيث يتم الاستغناء عن الموظف في حالات عدم كفائته[٣].

ثانياً– تمييز الإقالة عن الإعفاء: يستخدم البعض[٤] مصطلح (الإعفاء) بدلاً عن مصطلح (الإقالة) على الرغم من اختلافهما، فالإعفاء يظهر كطريقة لتغيير القيادات الإدارية دون إنهاء الرابطة الوظيفية بينهم وبين الإدارة، فهي تكلف موظفيها ومن ثم تعفيهم من ذلك لسلطتها بهدف تحقيق المصلحة العامة، مستخدمة التكليف وفقاً تولي مهام المنصب بطريق الوكالة التي تتمتع تجاهه بصلاحيات واسعة[٥] لذا يعرف الإعفاء بأنه إنهاء تكليف شاغل منصب قيادي من ممارسة المهام التي كان يشغلها بأمر صادر من جهة إدارية عليا وبناء على الشروط القانونية التي تراها مناسبة وذلك دون إنهاء خدمته في الوظيفة العامة[٦] عليه، تختلف الإقالة عن الإعفاء، في أن الأخير لا يعني انقطاع الرابطة الوظيفة للموظف وإنما انتهاء دوره في قيادة من كان يرأسهم من الموظفين عند توليه مهام المنصب وعودته إلى ممارسة مهام وظيفته السابقة ويتم وفق السلطة التقديرية للإدارة[٧]، أما الإقالة فتعني إبعاد المحافظ نهائياً عن منصبه دون رجعة إليه[٨]. كما أن الإعفاء يصدر بناء على الطلب المقدم المقدم من الموظف المكلف بمهام المنصب إلى الجهة الإدارية التي أصدرت أمر التكليف لغرض إعفائه منه أو بناء على طلب الإدارة المحلية، بينما يصدر قرار الإقالة دون وقوف

---

[١] المادة (٢/١٤) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩.

[٢] ئاكار جليل صابر، مصدر سابق، ص١٣٢. وتنظر: المادة (١/٦/أ) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق، وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل.

[٣] المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل.

[٤] د. محمود عبد علي حميد الزبيدي، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب الإدارية والإعفاء منها، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، كلية الإسراء الجامعة، العدد (صفر)، المجلد (١)، ص١٩.

[٥] د. محمود عبد علي حميد الزبيدي، مصدر سابق، ص١٣.

[٦] المصدر ذاته، ص٢٠.

[٧] د. أنور أحمد رسلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص١٣٤.

[٨] عماد الجنابي و محسن جبر، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ط١، بلا دار نشر، بغداد، ٢٠٠٨، ص٩٣.

على طلب المحافظ[١]، وكلك فإن أسباب الإعفاء، وعلى خلاف أسباب الإقالة، ليست على سبيل الحصر وإنما قد يكون الإعفاء لأسباب صحية أو أمنية أو لصدور حكم جزائي بإدانة الموظف أو لغيرها من الأسباب[٢].

ثالثاً- تمييز الإقالة عن الإقصاء: عرف الإقصاء بأنه إبعاد الموظف عن ممارسة مهام الوظيفة العامة عند إخلاله بشروط التوظيف المذكورة في المادتين (٧) و٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي[٣] وبذلك تتشابه الإقالة مع الإقصاء في أن كليهما إجراء إداري جزاءً للإخلال بالشروط التي يحددها القانون، وكلاهما طريقة غير اعتيادية لإنهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة[٤]، وكلاهما قرار تتخذه الإدارة بإرادتها المنفردة الملزمة دون حاجة لطلب الشخص المقال أو المقصي، كما يتشابه الإقصاء مع الإقالة في حالة ما إذا لم يستكمل الموظف المقصي للشروط الواجبة للتوظيف كلياً فإنه لا يجوز عودته إلى الوظيفة مرة ثانية. ولكن تختلف الإقالة عن الإقصاء، في أنه إذا جرى إقصاء موظف ما من وظيفته بناءً على عدم توافر شروط التوظيف فيه، فإنه لا يوجد مانع قانوني من عودته إلى الوظيفة إذا توافرت فيه شروط التوظيف[٥]، بينما لا يجوز ذلك في الإقالة بخصوص منصب المحافظ.

رابعاً- تمييز الإقالة عن العزل: يعرف العزل بأنه تنحية الموظف من وظيفته بصورة نهائية بقرار مسبب من الوزير المختص ولا تجوز إعادة توظيفه في الدوائر[٦] وفي هذا الصدد، يستخدم البعض[٧] مصطلح (الإقالة) كمصطلح مرادف لـ(العزل)، حيث وضع كلمة (الإقالة) وفي جانبها مصطلح (العزل) بين قوسين، إلا أن هذا الاستخدام ليس في محله، صحيح أن الإقالة والعزل يتشابهان في أن كليهما يؤديان إلى إنهاء العلاقة الوظيفية بين االشخص المقال أو المعزول والإدارة على نحو نهائي بحيث يمنع الشخص المقال أو المعزول من العودة إلى

---

[١] المادة (٧/ثامناً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، والمادة (٦) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق.

[٢] ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (٩٩٢/قضاء موظفين – تمييز/ ٢٠١٦)، في ٢٠١٧/٢/٢٣.

[٣] إسماعيل صعصاع البديري، أسباب الإقصاء الوظيفي في التشريع العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٣)، المجلد (١٠)، ٢٠١٨، ص٢.

[٤] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص٥.

[٥] قرار مجلس شورى الدولة، رقم (٣٩٧/ انضباط/تمييز/٢٠١٢)، في ٢٠١٢/١١/٨، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، بغداد، ص٢٦٤.

[٦] المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

[٧] صداع دحام الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص٦٢.

وظيفته مستقبلاً[١]، وقرار كليهما يصدر بالإرادة المنفردة دون رضا أو طلب الشخص المقال أو المعزول، إلا أن هناك أوجه اختلاف بينهما, فالعزل عقوبة انضباطية تفرض على الشخص الذي يخل بواجبات وظيفته العامة، في حين أن الإقالة هي طريقة تعامل غير تأديبية للشخص المقال، أي لا تكون لأسباب تأديبية[٢]، كما أن عقوبة العزل تفرض من قبل الوزير المختص بينما الإقالة تفرض من قبل مجلس المحافظة أو من قبل مجلس النواب[٣]، وكذلك تختلف الأسباب التي تؤدي الى عقوبة العزل الأسباب التي تؤدي إلى الإقالة[٤]، ويتمتع الشخص المعزول بالحقوق التقاعدية بينما يحرم الشخص المقال من هذا الحق[٥].

المبحث الثاني

أسباب إقالة المحافظ من منصبه وشروطها

تعد الإقالة سبباً تنقضي به العلاقة الوظيفية للمحافظ بالإدارة بصورة غير طبيعية، بناءً على أسباب وشروط معينة، وباستقراء النصوص الواردة في القوانين ذات الصلة، فإن إقالة المحافظ في القانون العراقي، إما أن تكون بحكم القانون، وإما أن تكون من قبل مجلس النواب بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، وإما أن تكون من قبل مجلس المحافظة، عليه فإننا سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، وكما يلي:

المطلب الأول/ إقالة المحافظ بحكم القانون/ نصت الفقرة (٣) من المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، على أنه «يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون», واستناداً إلى نص المادة (٥) من القانون المذكور[٦] فإنه يشترط في الشخص المرشح لعضوية مجالس المحافظات تحقق الشروط الآتية:

---

[١] د. خالد رشيد علي، فصل الموظف العام وعزله وآثارهما في إعادة توظيفه بين الحظر والإباحة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد (٢٨)، المجلد (٧)، ٢٠١٥، ص٢٠.

[٢] المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل.

[٣] المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، والمادة (٧) من قانون المحافظات في في إقليم كوردستان - العراق.

[٤] المادة (٦) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق.

[٥] المادة (١٣) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل (الملغى في العراق والمعمول به في إقليم كوردستان).

[٦] بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليارقم(١١٧/اتحادية/٢٠١٩،المحكمة المذكورة الحكم بعدم دستورية المادة (١٥) من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ بخصوص إلغائها المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

١- أن يكون الشخص عراقياً كامل الأهلية وأتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح.
٢- أن يكون حاملاً لشهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها.
٣- أن يكون الشخص حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.
٤- أن يكون من أبناء المحافظة وفقاً لسجل الأحوال المدنية أو مقيماً في تلك المحافظة بشكل مستمرة لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي.
٥- أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه.
٦- أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله.
٧- أن لا يكون الشخص قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام وفقاً لحكم قضائي.

إذن، استناداً إلى حكم المادة (٧/ثامناً/٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، إذا فقد المحافظ أحد هذه الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) المذكورة، فإنه يعد بحكم القانون مقالاً من منصبه الوظيفي.

وهنا يثار التساؤل: هل يتصور منطقياً حول مدى فقدان المحافظ للشروط المذكورة في المادة (٥) من القانون المذكور؟ للإجابة على السؤال المطروح ينبغي التطرق إلى كل شرط من الشروط الواردة في المادة المذكورة للوقوف على مدى قابلية تصور تحقق كل شرط من هذه الشروط المذكورة، وكما يلي.

أولاً- بخصوص الشرط الوارد في البند (أولاً) من المادة (٥)، فإنه يتضمن ثلاثة شروط فرعية، وهي أن يكون المحافظ عراقياً، وكامل الأهلية وأتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح. ومن البديهي تصور أن يفقد المحافظ جنسيته العراقية أو أن يفقد أهليته، ولكن المحافظ بعد أن أتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح، فإنه لا يتصور تحقق خلافه عن طريق فقدانه لعمره، إلا إذا ثبت أنه لم يتم الثلاثين سنة من عمره عندما ترشح لمنصب المحافظ وأنه قدم معلومات غير صحيحة أو مزورة في هذا الخصوص.

ثانياً- بخصوص الشرط الوارد في البند (ثانياً) من المادة (٥)، وهو أن يكون حاصلاً على شهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها، فإن هذا الشرط لا ينطبق بخصوص المحافظ، لأنه وفقاً لحكم الفقرة (١) من المادة (٢٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، فإنه يشترط في المرشح لمنصب المحافظ بالإضافة إلى شروط الترشيح المطلوب

توفرها في عضو المجالس أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل. عليه فإنه إذا تبين أن المحافظ ليس حاصلاً عن شهادة جامعية أولية في الأقل، فإنه يعد فاقداً لأحد الشروط الواردة في المادة (٢٥/أولاً) وليست المادة (٥) من القانون المذكور.

أي أنه، لأغراض تطبيق حكم المادة (٧/ثامناً/٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، يجب الجمع بين حكم المادتين (٥) و(٢٥/أولاً) من القانون المذكور للتعامل مع حالة إقالة المحافظ بحكم القانون. لذلك ينتقد المشرع العراقي في هذا الخصوص، حيث كان الأولى أن يشير إلى حكم المادة (٢٥/أولاً) أيضاً،إما بالنص على أنه «يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة(٥)والمادة(٢٥/أولاً)من هذا القانون»أو النص في مادة خاصة على أنه«يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط الآتية»

ثالثاً– هناك شرطان آخران وردا في المادة (٢٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، وهما أن يكون المحافظ «... ٢– متمتعاً بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق الإداري. ٣– له خبرة في مجال عمله لا تقل عن (١٠) عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية». بخصوص اشتراط أن يكون تمتع المحافظ بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق الإداري، فإنه لا يتصور فقدان المحافظ لهذه المؤهلات إلا عند فقدانه الأهلية القانونية، ومن ثم يندمج في شرط الأهلية، أما بخصوص اشتراط أن يكون للمحافظ خبرة في مجال عمله لمدة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، يثار التساؤل: ماذا لو تبين أن خبرة المحافظ في مجال عمله كانت أقل عن عشر سنوات؟ فهل يترتب عليه إقالة المحافظ بحكم القانون أم يمكن إقالته من قبل مجلس المحافظة؟ للإجابة على هذا التساؤل يمكننا القول أن القانون حدد الأسباب التي تؤدي إلى إقالة المحافظ من منصبه، ويتحقق أحد تلك الأسباب ومن ضمنها إذا كانت خبرته أقل من (١٠) عشر سنوات، عندها يعد المحافظ مقالاً بحكم القانون.

ويلاحظ أن القانون قد فرض على اتخاذ قرار الإقالة أن يكون بناءً على تصويت الأغلبية المطلقة، ونرى بأن هذا خلط وقع فيه المشرع العراقي لأن القانون قد حصر الأسباب التي بموجبها يعد المحافظ مقالاً، وكان الأفضل أن يخصص اجتماع مجلس المحافظة لأجل التأكد من تحقق أسباب الإقالة من عدمه. هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن القانون قد قيد سلطة مجلس المحافظة في إقالة المحافظ بالأسباب الحصرية المذكورة في المادة (٧) الفقرة ثامناً/١

من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والتي سنذكرها لاحقاً، لذلك لا يمكن إضافة أسباب أخرى غير مذكورة في المواد ذات العلاقة، عليه نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة المذكورة واعتبار المحافظ مقالاً بحكم القانون دون حاجة للتصويت بشأن اتخاذ قرار في هذا الخصوص.

رابعاً- بخصوص الشرط الوارد في البند (ثالثاً) من المادة (٥) المذكورة، وهو أن يكون المحافظ حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف. ومن ثم فإذا حكم على المحافظ بجناية أو جنحة مخلة بالشرف فإنه يعد فاقداً لأحد شروط العضوية.

خامساً- بخصوص الشرط الوارد في البند (رابعاً) من المادة (٥) المذكورة، وهو أن يكون المحافظ من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمرة لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي. فإنه إذا ثبت أن المحافظ لم يكن من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو لم يكن مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات أو كانت إقامته في المحافظة المعنية لأغراض التغيير الديمغرافي، فإن المحافظ يعد فاقداً لأحد الشروط الواردة في المادة (٥) المذكورة.

سادساً- بخصوص الشرط الوارد في البند (خامساً) من المادة (٥) المذكورة، وهو أن لا يكون المحافظ من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه، فإنه لا يتصور فقدان المحافظ لهذا الشرط إلا إذا ثبت أن المحافظ كان من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه لمنصب المحافظ.

سابعاً- بخصوص البند (سادساً) من المادة (٥) المذكورة، فإنه يشترط أن لا يكون المحافظ مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله. وبخلافه ثبت أن المحافظ يشمله الأحكام المذكورة وأن قدم معلومات غير صحيحة في هذا الخصوص فإنه يترتب عليه فقدان أحد الشروط الواردة في المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل.

ثامناً- أما بخصوص البند (سابعاً) من المادة (٥) المذكورة، فإنه يشترط أن لا يكون المحافظ قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي. ومن ثم إذا حكم على المحافظ قضائياً بأنه قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام فإنه يكون فاقداً لأحد الشروط الواردة في المادة (٥) المذكورة.

وبناءً على ما سبق بيانه، واستناداً إلى حكم المواد (٥) و(٧/ثامناً) و(٢٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، فإنه المحافظ يعد مقالاً من منصبه الوظيفي بحكم القانون في إحدى الحالات الآتية:

١- إذا فقد جنسيته العراقية أو تنازل عنها.

٢- إذا فقد أهليته القانونية.

٣- إذا ثبت عدم إتمامه الثلاثين من عمره عند ترشحه لمنصب المحافظ.

٤- إذا ثبت عدم حصوله على شهادة جامعية أولية في الأقل.

٥- إذا حكم على المحافظ بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

٦- إذا ثبت أن المحافظ لم يكن من أبناء المحافظة المعنية بموجب سجل الأحوال المدنية.

٧- إذا ثبت أن المحافظ لم يكن مقيماً في المحافظة المعنية بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات.

٨- إذا ثبت أن إقامة المحافظ في المحافظة المعنية كانت لأغراض التغيير الديمغرافي.

٩- إذا ثبت أن المحافظ كان من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه لمنصب المحافظ.

١٠- إذا ثبت أن المحافظ مشمول بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله.

١١- إذا حكم على المحافظ بأنه أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام.

وفي هذا الخصوص تجب الإشارة إلى التعارض بين الحكم الوارد في الفقرة (٢) من المادة (٧/ثامناً)، وبين حكم الفقرة (٣) من المادة ذاتها، حيث نصت الفقرة (٢) من المادة (٧/ثامناً) من القانون المذكور، على أنه «لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه»، وبالعودة إلى الأسباب المذكورة أعلاه، والتي يقصد بها الأسباب الواردة في الفقرة (١) من المادة ذاتها، نلاحظ أنها تنص على ما يأتي: «... ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستنداً على أحد الأسباب الحصرية الآتية: ... جـ- فقدان أحد شروط العضوية»، أي أنه إذا فقد المحافظ أحد شروط العضوية فإنه يجوز لمجلس النواب إقالته بالأغلبية المطلقة وبناءً على اقتراح رئيس الوزراء، بينما تقضي الفقرة(٣)من المادة (٧/ثامناً) بأن المحافظ يعد مقالاً عند فقدانه لأحد شروط العضوية.

وهنا يثار التساؤل في حالة فقدان المحافظ لأحد شروط العضوية هل يعد مقالاً بحكم القانون؟ أم أنه يحتاج إلى موافقة مجلس النواب؟نرى أن الحكم الوارد في الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة (٢) من المادة (٧/ثامناً) حكم ملغى وغير قابل للتطبيق بحكم الفقرة (٣) اللاحقة لها، والتي أقرت بصريح العبارة بأن المحافظ يعد مقالاً بحكم القانون بمجرد فقدانه لأحد شروط العضوية، في حين لم توجب الفقرة (٢) على مجلس النواب إقالة المحافظ وإنما أجازت له ذلك وتطلبت الأغلبية المطلقة وبناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء!

يبدو أن المشرع قد وقع في تناقض بين نصوص القانون عند ايراده لهذا النص، لأن في فقدان أحد الشروط العضوية يكون المحافظ مقالاً بقوة القانون من غير تدخل من مجلس المحافظة وفي الوقت نفسه تتطلب إقالته أن يصدر بأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس فهناك شتان بين النصين يستحيل التوفيق بينها[١]، وأيضاً إن المحافظ عندما يكسب إعتماد المجلس ويعين في منصبه لايعد عضواً فيه ويفقد عضويته ويملأ مقعده، وحتي عندما يقيل أو يستقيل لايحصل علي مقعده المحلي (كما ذكرناه سابقاً) مرةً ثانية، فهذا الوضع لا نرى فيه ضرورة لهذا النص إلا تبريراً لحصر منصب المحافظ في أعضاء مجلس المحافظة فحسب.

عليه نقترح على المشرع العراقي رفع هذا التعارض، عن طريق حذف الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة (١) من البند (سابعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل وتجدر الإشارة إلى أن إقالة المحافظ بحكم القانون، وفقاً للأسباب المذكورة أعلاه، لا يشمل محافظي إقليم كوردستان – العراق، نظراً لوجود قانون خاص في إقليم كوردستان – العراق لتنظيم المحافظات، وبموجب أحكام المادة (٣٩) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ فإنه لا يعمل بأي نص قانوني أو قرار يتعارض مع أحكام القانون المذكور، وبناء عليه فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل لا يسري في إقليم كوردستان – العراق، كما لا توجد في قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق أحكام خاصة تقضي بإقالة المحافظ بحكم القانون.

المطلب الثاني/ إقالة المحافظ من قبل مجلس النواب العراقي/ نصت الفقرة (٢) من المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، على أنه «لمجلس النواب

[١] محمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بابل، ٢٠١٢، ص٨٧.

إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه». ويقصد بعبارة (الأسباب المذكورة أعلاه) الأسباب الواردة في الفقرة (١) من المادة (٧/ثامناً) من القانون ذاته، حيث نصت الفقرة المذكورة على ما يأتي: «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 الأسباب الحصرية الآتية:

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

جـ- فقدان أحد شروط العضوية.

د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية».

كما نصت المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على أن «كل أمر فيه إعفاء أو إقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب للشخص المعني» إذن استناداً إلى حكم الفقرتين (١) و(٢) من المادة (٧/ثامناً)، والمادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، فإن مجلس النواب العراقي يختص بإقالة المحافظ. ويشترط لذلك ما يأتي:

١- توافر أحد أسباب الإقالة.

٢- اقتراح رئيس مجلس الوزراء بإقالة المحافظ.

٣- استجواب المحافظ قبل إقالته.

٤- موافقة الأغلبية المطلقة للمجلس على الإقالة.

أولاً- توافر أحد أسباب الإقالة: وذلك استناداً إلى حكم الفقرة (١) من المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والتي قضت بأنه «... ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستنداً على أحد الأسباب الحصرية الآتية:

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

جـ- فقدان أحد شروط العضوية.

د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية».

مع التأكيد على ضرورة حذف الفقرة الفرعية (ج) والمتعلقة بفقدان المحافظ لأحد شروط العضوية، حيث سبق وأن بيّنا تعارضها مع حكم الفقرة التالية لها وهي الفقرة (٣) من المادة ذاتها، والتي قضت بإقالة المحافظ عند فقدانه لأحد شروط العضوية.

عليه فإنه يجوز إقالة المحافظ بناءً على أحد الأسباب الآتية:

١- عدم نزاهة المحافظ.

٢- استغلال المحافظ لمنصبه الوظيفي.

٣- تسبب المحافظ في هدر المال العام.

٤- إهمال المحافظ أو تقصيره المتعمد في أداء الواجب والمسؤولية.

ثانياً- اقتراح رئيس مجلس الوزراء بإقالة المحافظ: يلاحظ بأنه لا يجوز لمجلس النواب النظر في موضوع إقالة المحافظ إلا بناءً على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء، لأن الجهة المختصة بالنظر في إقالة المحافظ دون اشتراط اقتراح رئيس مجلس الوزراء هي مجلس المحافظة وليس مجلس النواب.

ثالثاً- استجواب المحافظ قبل إقالته: وذلك استناداً إلى حكم المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وحكم المادة (٢٧/أحد عشر) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، فإنه يشترط استجواب المحافظ قبل إقالته. أي أن جلسة إقالة المحافظ يجب أن تسبقها جلسة استجوابه.

وهنا يثار التساؤل: ما هي إجراءات استجواب المحافظ من قبل مجلس النواب؟ للإجابة على هذا السؤال، فقد نصت المادة (٢٧/أحد عشر) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته على أنه «يمارس المجلس اختصاصاته الرقابية الواردة في الدستور والقوانين النافذة والنظام الداخلي وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ونظامه الداخلي بالوسائل المتاحة بضمنها الآتي: أحد عشر/ استجواب المحافظ وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء...».

ويلاحظ أن الإجراءات المتعلقة بالوزراء تتضمن ما يأتي:

١- تشكيل لجنة لتقديم الرأي والمشورة في مدى توافر الشروط الواجب توافرها في الاستجواب وفق النظام الداخلي[1].

[1] المادة (٣٢) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته.

٢- يبلغ الرئيس المسؤول المعني بطلب الاستجواب وموعد مناقشته ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه[١].

٣- يجري الاستجواب سؤالاً وإجابة[٢].

٤- تجري مناقشة محدودة للاستجواب عقب الانتهاء من الأسئلة والأجوبة والتعليقات[٣].

٥- لا تجوز إحالة المستوجب إلى التقاعد أو قبول استقالته أو إقالته أو اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يبعده عن المسؤولية أثناء مدة الاستجواب.

إذن، حسنا فعل المشرع العراقي عندما أوجب تلك الإجراءات حيث يعد الاستجواب من الوسائل المهمة التي تملكها السلطة التشريعية ومن أخطرها في مواجهة أعضاء السلطة التنفيذية. كما يعد ضمانة قانونية في غاية الأهمية بالنسبة للمحافظ وحماية مبدأ المشروعية، ومصلحة المحافظ في إعطاءه الوقت اللازم والوسائل الضرورية للدفاع عن نفسه وإثبات براءته إن كان بريئاً، وفي صيانة كرامته الإنسانية. كذلك فإن الاستجواب وسيلة تحقيق يجريه أعضاء مجلس النواب مع المحافظ بغية الحصول على دليل إثبات لإقالته.

وفي هذا الصدد يثار التساؤل: ماذا لو غاب المحافظ عن جلسة الاستجواب في مجلس النواب؟ تقضي المادة (٣٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته بأنه إذا تخلف المستوجب عن الحضور فللمجلس مناقشة الاستجواب بغيابه إلا إذا قدم عذراً يوافق عليه المجلس وحينئذ يحدد موعد آخر لمناقشة الاستجواب.

رابعاً- موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على إقالة المحافظ: بعد استجواب المحافظ وعدم قناعة الأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس النواب بأجوبة المستوجب، فإنه يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية، ويشترط في هذه الجلسة المخصصة لإقالة المحافظ، استناداً إلى حكم الفقرة (٢) من المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على إقالة المحافظ.

ونرى أن منح اختصاص إقالة المحافظ لمجلس النواب العراقي مبني على اختصاص هذا المجلس بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية وفقاً للبند (ثانياً) من المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، على اعتبار أن المحافظ هو المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة

[١] المادة (٣٤) من القانون ذاته.
[٢] المادة (٣٥/أولاً) من القانون ذاته.
[٣] المادة (٣٥/ثانياً) من القانون ذاته.

استناداً إلى نص المادة (١٢٢/ثالثاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، والتي قضت بأنه «يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس»، وكذلك ما نصت عليها المادة (٢٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل[١]، بأنه «يعد المحافظ ... أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها...»، وأضافت المادة (٢٤) من القانون ذاته، بأنه «يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة...» [٢]. كما قضت المادة (الثامنة عشر/أولاً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩، بأن «المحافظ هو المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة ومسؤول أمام المجلس وهو بدرجة خاصة (وكيل وزارة) فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية ويرتبط المحافظ إدارياً بوزارة الداخلية» وفي هذا الشأن يرى البعض[٣] أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً عندما منح مجلس النواب الحق في إقالة المحافظ، وفقاً للمبررات الآتية:

١- أنه لا يدخل من ضمن اختصاص مجلس النواب إقالة المحافظ، لأن اختصاصات المجلس المذكور محدد في المادة (٦١) من الدستور، ولا يمكن إضافة اختصاص له بأداة أدنى من الدستور وهو قانون عادي.

٢- إن إقالة المحافظ يعد أيضاً من اختصاصات السلطة التنفيذية المركزية طالما أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل على مبدأ اللامركزية الإدارية[٤].

٣- لو فرضنا أَن مجلس النواب يملك هذا الحق دستورياً فان توزيعه بين جهتين اثنين لا يجوز فما دام إن مجلس المحافظة مختص بإقالة المحافظ استناداً للقانون, وهذا تطبيق لفكرة

---

[١] بالقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والمعدل بالقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والمعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

[٢] نصت المادة (٢٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، على أنه ((يشترط في المرشح لمنصب المحافظ بالإضافة إلى شروط الترشيح المطلوب توفرها في عضو المجالس أن يكون: ١- حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل. ٢- متمتعاً بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق الإداري. ٣- له خبرة في مجال عمله لا تقل عن (١٠) عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية)). أما المادة (الثامنة عشر/ثانياً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق، فقد نصت على أنه ((يشترط في المرشح لمنصب المحافظ أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية كحد أدنى إضافة إلى الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة)).

[٣] يمامة محمد كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص١٤٣.

[٤] د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحمية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص١٣٤.

القانون المضاد أي أن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة، ولو لم ينص على ذلك بالقانون, لذا فلا يوجد مسوغ منطقي لإشراك مجلس النواب في ممارسة هذا الاختصاص الإداري البحت.

٤- لو افترضنا يحصل وأن يختلف المجلسان (أي مجلس النواب ومجلس المحافظة) في قرار إقالة المحافظ، فقد يقتنع مجلس المحافظة، ولا يقتنع بها مجلس النواب ومن ثم يرفضها أو قد يحصل العكس، أو قد تتحقق أسباب إقالة المحافظ ونقع في تساؤل عن من الجهة التي سبقت أولاً في قرار الإقالة هل هي مجلس النواب أم مجلس المحافظة؟

٥- أكدت المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنه "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة"، لذلك فإن مجرد اقتراح رئيس مجلس الوزراء بإقالة المحافظ يعد تدخلاً من قبله في تلك الاختصاصات الحصرية لمجلس المحافظة ومخالفة صريحة لحكم المادة المذكورة.

إلا أننا نرى خلاف ذلك، صحيح أنه لم يرد في المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بخصوص اختصاصات مجلس النواب، أي ذكر حول اختصاصه بإقالة المحافظ، ولكننا نرى أنه يمكن إضافة اختصاصات أخرى لهذا المجلس بما لا يتعارض مع أحكام الدستور ومع مبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن أن مجالس المحافظات تخضع لرقابة مجلس النواب استناداً إلى حكم البند (ثالثاً) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وأخيراً يلاحظ أن المشرع الكوردستاني، قد حصر اختصاص إقالة المحافظ بمجلس المحافظة فقط[١]، دون أي جهة أخرى ومن ضمنها برلمان كوردستان.

المطلب الثالث/ إقالة المحافظ من قبل مجالس المحافظات / نظراً لاختلاف الوضع القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم عن مجالس المحافظات المنتظمة في إقليم كوردستان – العراق، إذ تخضع الأولى في تنظيمها لأحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، بينما تخضع الثانية في تنظيمها لأحكام قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق، الأمر الذي يستلزم التطرق إلى إقالة المحافظ من قبل هذين المجلسين في فقرتين مستقلتين، وكما يلي. **أولاً- إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم:** يختص مجلس المحافظة بإقالة المحافظ وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

[١] المادة (٦/رابعاً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق.

المعدل، وبالرجوع إلى أحكام القانون المذكور، فإن اختصاص إقالة المحافظ مقيد بشروط معينة، وتتمثل هذه الشروط فيما يأتي:

١- **توافر أحد أسباب الإقالة:** وذلك استناداً إلى حكم الفقرة (١) من المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والتي تقضي بأنه (يجب أن يكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستنداً على أحد الأسباب الحصرية الآتية)، مع التأكيد على عدم العمل بحكم الفقرة الفرعية (ج) من المادة المذكورة نظراً لتعارضها مع حكم الفقرة التالية لها وهي الفقرة (٣) من المادة ذاتها، والتي قضت بإقالة المحافظ عند فقدانه لأحد شروط العضوية.

عليه فإنه يجوز لمجلس المحافظة إقالة المحافظ بناءً على أحد الأسباب الآتية:

أ- عدم نزاهة المحافظ.

ب- استغلال المحافظ لمنصبه الوظيفي.

جـ- تسبب المحافظ في هدر المال العام[١].

د- إهمال المحافظ أو تقصيره المتعمد في أداء الواجب والمسؤولية.

ويلاحظ أن إقالة المحافظ بناءً على سبب عدم النزاهة أو هدر المال العام أو الإهمال أو التقصير عن عمد لم يشترط فيه صدور حكم قضائي بحق المحافظ, ولكن بالرجوع إلى حكم المادة (٥/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، والتي اشترطت لعضوية مجالس المحافظات أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي؛ فإن إقالة المحافظ بحكم القانون مشروط بإثرائه بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام، بينما لم يشترط لإقالة المحافظ من قبل مجلس النواب أو مجلس المحافظة عند عدم نزاهة المحافظ أو استغلاله لمنصبه الوظيفي أو تسببه في هدر المال العام أو إهماله أو تقصيره المتعمد في أداء الواجب والمسؤولية صدور حكم قضائي في هذا الشأن.

٢- **استجواب المحافظ قبل إقالته:** وذلك استناداً إلى حكم المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فإنه يشترط استجواب المحافظ قبل إقالته. أي أن جلسة إقالة المحافظ يجب أن تسبقها جلسة استجوابه , واستناداً إلى حكم الفقرة (١) من المادة (٧/ثامناً) من قانون

[١] يعرف البعض المال العام بأنه المال العائد للدولة أو للاشخاص المعنوية العامة إذ تكون مخصصة للمنفعة العامة. ينظر: د.أنسام علي عبدالله، النظام القانوني للأموال العامة، مجلة الرافدين للحقوق، العدد(٢٥)، السنة (١٠)، ٢٠٠٥، ص٣١٠. كما أن هدر المال العام أو الاعتداء عليها يشكل جريمة يسأل عنها جنائياً ومدنياً.

المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، فإن استجواب المحافظ يجب أن يكون بناءً على طلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة. وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة لمجلس المحافظة بأجوبة المحافظ المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية. وهنا يثار التساؤل: ماذا لو لم يحضر المحافظ جلسة الاستجواب دون عذر مشروع؟ فهل يجوز للمجلس اتخاذ قرار الإقالة بحقه دون استجوابه؟ لم يعالج المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم هذه المسألة، بينما عالجه المشرع العراقي بموجب المادة (٣٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته والتي تنص على أنه «إذا تخلف المستجوب عن الحضور فللمجلس مناقشة الاستجواب بغيابه إلا إذا قدم عذراً يوافق عليه المجلس وحينئذ يحدد موعد آخر لمناقشة الاستجواب»، وبالرجوع إلى القرارات القضائية في هذا الخصوص، قضت المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها، بأنه إذا لم يحضر جلسة الاستجواب المبلغ بالحضور فيها فإنه يكون قد اسقط حقه في الدفاع عن نفسه[١]، أما في قرار محكمة القضاء الإداري، فقد جاء فيه أن (إقالة محافظ كربلاء من منصبه دون استجوابه رغم تبليغه بموعد إجراء الاستجواب وعدم حضوره للمجلس في موعده لا يعد تنازلاً منه أو إسقاطا لحقه)[٢] وفي قرار آخر قضت محكمة القضاء الإداري بأن (مجلس محافظة كربلاء اتخذ قرار إقالة محافظ كربلاء... فجاء قرار المحكمة بإلغاء قرار مجلس المحافظة لعدم توفر الشروط الشكلية التي حددها القانون في إقالة محافظ كربلاء بعدم استجوابه في قرار الإقالة)[٣].

إن القرارات القضائية السالفة الذكر لم توضح إسقاط حق المحافظ بخصوص استجوابه بسبب عدم حضورها أو اتخاذ قرار بعدم إقالته لعدم توفر الشروط الشكلية، هل أن عدم الحضور كان بسبب مشروع أو غير مشروع، بينما قضت المادة (٣٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته بأنه إذا لم يحضر المحافظ جلسة الاستجواب لسبب مشروع فإنه يحدد موعد آخر لاستجوابه، أما إذا كان عدم الحضور لسبب غير مشروع فإنه يتم مناقشة استجوابه بشكل غيابي. وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على استجواب المحافظ قبل اتخاذ قرار إقالته إلا أنه لم ينص على الإجراءات الواجب اتباعها عند استجوابه أسوة بقانون مجلس النواب وتشكيلاته، كما أوضحناه فيما سبق،

[١] قرار المحكمة الاتحادية العليا، رقم (٤٣/اتحادية/تميز/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٥/١٢، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠١٢، ص٢٠٣.
[٢] قرار محكمة القضاء الإداري رقم (٢٠٩٤)، (٢٩٣٣/ق/٢٠١٩) في ٢٠١٩/٦/٢٧.
[٣] قرار محكمة القضاء الإداري، رقم (١٠) في ٢٠١٩/١/١٨، (قرار غير منشور).

عليه نقترح على المشرع العراقي النص على الإجراءات المتبعة عند استجواب المحافظ قبل إقالته. ومن الجدير بالذكر أن إقالة المحافظ لأحد الأسباب المذكورة سابقاً لا تتطلب صدور مرسوم جمهوري بالإقالة[١].

٣- **موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس المحافظة على إقالة المحافظ:** بعد استجواب المحافظ وعدم قناعة الأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس المحافظة بأجوبته، فإنه يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية، ويشترط في هذه الجلسة المخصصة لإقالة المحافظ، استناداً إلى حكم الفقرة (٢) من المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس المحافظة على إقالة المحافظ. وتتمثل الإجراءات المرسومة لمجلس المحافظة عند إقالة المحافظ فيها إجرائين رئيسين، وهما:

١- استجواب المحافظ بناءً على طلب ثلث أعضاء مجلس المحافظة.

٢- عند عدم قناعة الأغلبية البسيطة لمجلس المحافظة بأجوبة المحافظ المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية.

ثانياً- إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة في إقليم كوردستان – العراق: نصت المادة (السادسة) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق، على أنه «يختص مجلس المحافظة بما يلي: ... رابعاً: ١- استجواب المحافظ... بناءً على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض طلب الإقالة للتصويت في جلسة ثانية ويعتبر المحافظ ... مقالاً بعد موافقة المجلس بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستنداً على أحد الأسباب الحصرية الواردة في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة».

وبالرجوع إلى الأسباب الحصرية الواردة في الفقرة (ثانياً) من المادة (السادسة) من القانون المذكور، فإنها تتمثل في:

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

ج- الإهمال أو التقصير المتعمد في أداء الواجب.

وبناءً على ما سبق فإنه يشترط لإقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظات في إقليم كوردستان ما يأتي:

---

[١] فراس الوحاح، انتهاء خدمة رئيس الوحدة الإدارية في القانون العراقي، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف، ٢٠١٦، ص١٥٤.

١- توافر أحد أسباب الإقالة، وهي حصراً عدم نزاهة المحافظ أو استغلاله للمنصب الوظيفي، أو تسببه في هدر المال العام، أو إهمال المحافظ أو تقصيره المتعمد في أداء الواجب. يلاحظ أن المشرع الكوردستاني لم ينص على شرط هدر المال العام الثابت بحكم قضائي، وعليه نقترح على المشرع الكوردستاني تعديل المادة (٦/ ثانياً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان- العراق على الوجه الآتي: «التسبب في هدر المال العام الثابت بحكم قضائي» وأيضاً يلاحظ أن المشرع الكوردستاني، وعلى خلاف المشرع العراقي، لم يورد فقدان أحد شروط العضوية ضمن أسباب الإقالة بحكم القانون كما ذكرنا سابقاً.

٢- إجراء استجواب المحافظ بناءً على طلب ثلث أعضاء مجلس المحافظة، وعلى غرار المشرع العراقي، لم ينص المشرع الكوردستاني، على الإجراءات الواجبة اتباعها عند استجواب المحافظ، عليه نقترح على المشرع الكوردستاني، تنظيم هذه الإجراءات أسوة بقانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي.

٣- عرض طلب الإقالة في جلسة ثانية عند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المحافظ المستجوب.

٤- موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس المحافظة على إقالة المحافظ.

يلاحظ أن المشرع الكوردستاني عند تنظيمه لموضوع الإقالة بأغلبية ثلثي الأعضاء، في قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق، أنه لم يوضح المقصود بالأعضاء، هل هم الأعضاء الحاضرون؟ أم إجمالي عدد الأعضاء سواء كانوا حاضرين أم غائبين؟ وعليه نوصي المشرع الكوردستاني ببيان المقصود من الأعضاء هل هم الأعضاء الحاضرون أم جميعهم؟

المبحث الثالث

الرقابة القضائية على قرار إقالة المحافظ والآثار المترتبة على الإقالة

تعد الرقابة القضائية من أهم صور الضمانات والرقابة على أعمال الإدارة، إذ يعد القضاء من أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات الفردية، إذا ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته، وبالتالي يمكنه أن يقوم بالرقابة على أكمل وجه[١] عليه يجوز الطعن في قرار الإقالة أمام المحكمة

[١] د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا سنة النشر، ص٣٠٧.

الاتحادية العليا كما يجوز ذلك أمام القضاء الإداري، ومن جانب آخر فإنه يترتب على إقالة المحافظ عدة آثار قانونية،الأمر الذي يقتضي تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، وكما يأتي:

المطلب الأول/ الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا/ الجهة المختصة بالرقابة على قرارات الإدارة بإنهاء خدمة المحافظ، سابقاً كانت المحكمة الاتحادية العليا قبل التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، حيث نصت المادة (٧/ثامناً/٤) من القانون المذكور، على أنه «للمحافظ أن يعترض على قرار الإقالة أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ تبليغه بالقرار وعلى المحكمة أن تبت في الاعتراض خلال شهر من تأريخ تسجيله...». في حين خلا قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ من نص يمنح المحافظ الحق في الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا, وقد مارست المحكمة الاتحادية العليا هذا الاختصاص واصدرت العديد من القرارات المتعلقة بإقالة المحافظ، وكذلك قرارات مجلس النواب المتعلقة بإقالته أيضاً، حين قام مجلس محافظة صلاح الدين بإقالة محافظ صلاح الدين من منصبه، قررت المحكمة الاتحادية العليا تأييد قرار مجلس المحافظة المذكور بالإقالة، استناداً الى وقائع ثابتة أشار إليها مجلس المحافظة بوثائق قدمها إلى المحكمة المذكورة لارتكاب المحافظ خروقات قانونية ومخالفات إدارية ومالية واستغلاله لمنصبه الوظيفي[١].

المطلب الثاني/ الطعن أمام القضاء الإداري/ تقضي المادة (٢) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بإحالة جميع الدعاوى المنظورة أمام المحكمة الاتحادية العليا إلى القضاء الإداري للسير بها من النقطة التي وصلت إليها، وباختصاص القضاء الإداري دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك طعن المحافظ بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تأريخ تبلغه به، وتبت المحكمة المذكورة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ استلامها له، وحسناً فعل المشرع العراقي عندما وضع هذه الفقرة وجعل الطعن في قرار الإقالة من اختصاص القضاء الإداري لا المحكمة الاتحادية العليا، لأن هذه الأخيرة تنظر في القضايا الاتحادية أو الخلاف الناجم ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات

[١] قرار المحكمة الاتحادية العليا، رقم (٥٨/ اتحادية/٢٠٠٩)، في ٢٠٠٩/١٠/١٢، منشور في مجلة التشريع والقضاء، قرارات المحكمة الاتحادية العليا لسنة (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، المجلد (٢)، ٢٠١١، ص٢٢٣.

الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم[١]، هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن قرار الإقالة هو قرار إداري والطعن فيه يكون أمام القضاء الإداري، كما أن القرار الإداري لا يدخل ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، فالقرار الإداري ليس له صفة تشريعية.

واشترط قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل وقانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨، التظلم كشرط لإقامة الدعوى أمام القضاء الإداري[٢] ووفقاً لقانون مجلس الدولة العراقي المعدل، فإن التظلم يقدم خلال (٣) ثلاثين يوماً من تأريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها[٣]، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه الى المحكمة. وبالرجوع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، فإن المادة (٧) منه، نصت على أنه «للمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تأريخ تبلغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن» يتبين لنا بأن المشرعين العراقي والكوردستاني لم يذكرا شرط التظلم أمام الجهة التي اصدرت قرار الإقالة، وهذا يعد خلافاً للقواعد العامة التي أقرها قانوني مجلس الدولة العراقي ومجلس شورى إقليم كوردستان، وإنما جعلا الطعن مباشرة أمام محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) يوماً، وهذا بمعنى سلب درجة من درجات التقاضي، ويعتبر إجحافاً بحق الشخص المقال، هذه من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن القانونين المذكورين قد قلصا من مدة الطعن القضائي من (٣٠) يوماً إلى (١٥) يوماً[٤]. كما جعل القانونان بدء احتساب مدة الطعن من تأريخ تبلغ المحافظ بقرار إقالته، في الوقت الذي جعل فيه قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل، بدء سريان المدد القانونية اعتباراً من اليوم

---

[١] المادة (٩٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

[٢] تنظر: المادة (٧/سابعاً/أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل، والمادة (١٧) من مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨.

[٣] المادة (٧/سابعاً/أ) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل.

[٤] بينت المحكمة الاتحادية العليا أن (الطعن بالقرار الإداري أمام محكمة القضاء الإداري يجب أن يسبقه التظلم من القرار والبت فيه صراحة أو حكما)، ينظر: القرار رقم (٣٨/اتحادية/تمييز/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٥/٨، قرار منشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، المجلد (٥)، اصدارات مجلة التشريع والقضاء، ٢٠١٣، ص١٩٤.

التالي للتبلغ بالقرار، ويعد هذا التوجه في احتساب المدة أكثر ضماناً في منح فرصة كافية لممارسة حق الطعن.

المطلب الثالث / الآثار المترتبة على إقالة المحافظ/ يترتب على إقالة المحافظ التزام قانوني، يتمثل في دعوة المجلس الجديد للانعقاد، وتصريف الأمور اليومية لحين انتخاب من يخلفه، وآثار الإقالة على الوظيفة السابقة والاستحقاقات المالية ومن بينها الحقوق التقاعدية للمحافظ.

أولاً- آثار إقالة المحافظ على المجلس الجديد وتصريف الأمور اليومية: تنص المادة (٦/ثامناً/٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، على أنه «للمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة... وعليه أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة خلالها»، كما تقضي المادة (٧/ثامناً/٥) من القانون ذاته، بأنه «يقوم 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 يوماً».

يبين لنا من النصوص سالفة الذكر أن المحافظ المقال ملزم بتصريف أعمال المحافظة خلال مدة (١٥) يوماً من تأريخ تبليغه بقرار إقالته من قبل مجلس المحافظة أو مجلس النواب وبتصريف أعمال المحافظة أيضاً (٣٠) يوماً إلى حين أن تبت المحكمة في قرار إقالته، وبعد مصادقة المحكمة على قرار إقالة المحافظ سيقوم مجلس المحافظة بانتخاب محافظ جديد خلال مدة (١٥) يوماً، وبدورنا ننتقد موقف المشرع العراقي بإعطائه المحافظ الحق في تصريف أعمال المحافظة لحين البت في قرار إقالته لسير المرافق العامة، لأنه عند غياب المحافظ لأي سبب كان فإن نائبه يستطيع القيام بمهامه، وقد أحسن المشرع الكوردستاني بمعالجته لهذا الموضوع وذلك بنصه على قيام نائب المحافظ بمهام المحافظ عند غيابه لأي سبب كان، لأن استمرار المحافظ بعد طلب إقالته أو التوصية بها قد يؤدي إلى سوء استغلال المنصب خلال تلك المدة، أي المدة ما بين طلب الإقالة إلى صدور قرار بالإقالة، عليه نوصي المشرع العراقي في هذا الخصوص إلى الاقتداء بموقف المشرع الكوردستاني.

ثانياً- آثار إقالة المحافظ على حقوقه التقاعدية: يعرف البعض[1] التقاعد بأنه حق مالي يستحقه الموظف من القانون مباشرة بمجرد انتهاء خدمته الوظيفية بأحد أسباب انتهاء الخدمة

[1] د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، دون مكان النشر، ٢٠٠٦، ص٤٠٨.

دون أن يتوقف ذلك على إرادة الإدارة المعنية, وقد منح القانون للمحافظ حقوقاً وامتيازات عدة من أبرزها حقه في الراتب التقاعدي بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية، أو إصابة رئيس الوحدة الإدارية بعجز يعيقه عن أداء مهامه, وقد أورد المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، وكذلك المشرع الكوردستاني في قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق، سببين لإحالة المحافظ على التقاعد وهما: انتهاء مدة الدورة الانتخابية، وإصابة المحافظ بعجز يعيقه عن أداء مهامه[1]. وبذلك، فإن القانونين المذكورين لم ينصا على استحقاق المحافظ المقال للحقوق التقاعدية عند انقطاع علاقته بمجلس المحافظة قبل انتهاء الدورة الانتخابية بسبب إقالته, وتجدر الإشارة إلى أن الشخص المقال لا يستحق الحقوق التقاعدية، لأن هذه الحالة لم تذكر ضمن الحالات المذكورة في نص المادة (١٣) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ والتي منحت الحقوق التقاعدية للموظف المفصول أو المعزول أو إذا ترك الخدمة أو استقال وبشرط أن لا تقل خدمته التقاعدية عن (٢٠) سنة.

الخاتمة

أولاً– استنتاجات البحث:

١– تعد الإقالة سبباً لانقضاء العلاقة الوظيفية للمحافظ بالإدارة بصورة غير طبيعية قبل انتهاء مدة الدورة الانتخابية لمجالس المحافظات وفقاً للأسباب والشروط المحددة قانوناً.

٢– يعد المحافظ مقالاً من منصبه الوظيفي بحكم القانون عند افتقاده للشروط المنصوص عليها في أحكام المواد (٥) و(٧/ثامناً) و(٢٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣– لأغراض تطبيق حكم المادة (٧/ثامناً/٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل يجب الجمع بين حكم المادتين (٥) و(٢٥/أولاً) من القانون المذكور للتعامل مع حالة إقالة المحافظ بحكم القانون.

٤– ينتقد المشرع العراقي عند فرضه أن يكون قرار إقالة المحافظ بناءً على تصويت الأغلبية المطلقة عند إقالته بحكم القانون، لأنه خلط بين حالات إقالة المحافظ بقرار المجلس وبين حالات إقالته بحكم القانون حصراً.

[1] تنظر: المادتان (١٨) و(٢٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، والمادة (٢٠) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق.

٥- وجود تعارض بين الحكم الوارد في البند (٢) من المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، وبين حكم البند (٣) من المادة ذاتها، بعدما قضى البند (٢) المشار إليه بأنه ((لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه))، وبالعودة إلى الأسباب المذكورة أعلاه، والتي يقصد بها الأسباب الواردة في البند (١) من المادة ذاتها، نلاحظ أنها تنص على ما يأتي: ((... ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستنداً على أحد الأسباب الحصرية الآتية: ...جـ- فقدان أحد شروط العضوية))، أي أنه إذا فقد المحافظ أحد شروط العضوية فإنه يجوز لمجلس النواب إقالته بالأغلبية المطلقة وبناءً على اقتراح رئيس الوزراء، بينما يقضي البند (٣) من المادة (٧/ثامناً) بأن المحافظ يعد مقالاً بحكم القانون عند فقدانه لأحد شروط العضوية.

٦- لا يشمل حالات إقالة المحافظ بحكم القانون محافظي إقليم كوردستان – العراق، لعدم سريان أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على محافظات إقليم كوردستان – العراق، لأنها أولاً محافظات منتظمة في إقليم وثانياً لوجود قانون خاص في إقليم كوردستان – العراق لتنظيم المحافظات، وهو قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩، ولا وجد في القانون المذكور أحكام خاصة تقضي بإقالة المحافظ بحكم القانون.

٧- يشترط أن يسبق إقالة المحافظ جلسة استجوابه استناداً إلى حكم المادتين (٧/ثامناً/١ و ٢)، والمادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل.

٨- لم يعالج المشرع العراقي فرضية عدم حضور المحافظ جلسة الاستجواب دون عذر مشروع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، بينما نظم تلك الفرضية في بموجب المادة (٣٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته.

٩- حصر المشرع الكوردستاني اختصاص إقالة المحافظ بمجلس المحافظة فقط، دون أي جهة أخرى ومن ضمنها برلمان كوردستان.

١٠- لم يبين المشرع الكوردستاني، عند تنظيمه لموضوع الإقالة بأغلبية ثلثي الأعضاء، في قانون المحافظات لإقليم كوردستان- العراق،المقصود بالأعضاء،هل هم الأعضاء الحاضرون؟ أم إجمالي عدد الأعضاء سواء كانوا حاضرين أم غائبين؟

١١- لم يشترط المشرعان العراقي والكوردستاني التظلم أمام الجهة التي اصدرت قرار الإقالة. كما أنهما قد قلصا من مدة الطعن القضائي من (٣٠) يوماً إلى (١٥) يوماً، وأقرا باحتساب مدة الطعن من تأريخ تبلغ المحافظ بقرار إقالته، في الوقت الذي جعل فيه قانون

المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل، بدء سريان المدد القانونية اعتباراً من اليوم التالي للتبلغ بالقرار.

١٢- ينتقد موقف المشرع العراقي بإعطائه المحافظ الحق في تصريف أعمال المحافظة لحين البت في قرار إقالته لسير المرافق العامة، لأنه عند غياب المحافظ لأي سبب كان فإن نائبه يستطيع القيام بمهامه. وقد أحسن المشرع الكوردستاني بمعالجته لهذا الموضوع وذلك بنصه على قيام نائب المحافظ بمهام المحافظ عند غيابه لأي سبب كان، لأن استمرار المحافظ بعد طلب إقالته أو التوصية بها قد يؤدي إلى سوء استغلال المنصب خلال تلك المدة، أي المدة ما بين طلب الإقالة إلى صدور قرار بالإقالة.

١٣- لم يقرر المشرعان العراقي والكوردستاني باستحقاق المحافظ المقال للحقوق التقاعدية عند انقطاع علاقته بمجلس المحافظة قبل انتهاء الدورة الانتخابية بسبب إقالته.

ثانياً- توصيات البحث:

١- نوصي المشرع العراقي برفع الخلط بين حالات إقالة المحافظ بحكم القانون وبقرار الجهات المختصة، من خلال إعادة صياغة نص المادة (٢٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، على الوجه الآتي: ((يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) والمادة (٢٥/أولاً) من هذا القانون)). أو استحداث نص جديد يقضي بأنه ((يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط الآتية)).

٢- نقترح على المشرع العراقي تعديل نص المادة (٧/ثامناً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل واعتبار المحافظ مقالاً بحكم القانون دون حاجة للتصويت بشأن اتخاذ قرار في هذا الخصوص.

٣- نقترح على المشرع العراقي حذف الفقرة الفرعية(ج) من البند(١)من الفقرة (سابعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، لرفع التعارض، إذ أن فقدان المحافظ لأحد شروط العضوية يجعله مقالاً بحكم القانون من غير تدخل من مجلس المحافظة وفي الوقت ذاته تتطلب إقالته أن يصدر قرار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

٤- نوصي المشرع العراقي بتحديد إجراءات استجواب المحافظ قبل إقالته في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل وعلى غرار ما ورد في قانون مجلس النواب وتشكيلاته.

٥- نقترح على المشرع الكوردستاني تعديل نص المادة (٦/ ثانياً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان-العراق،على الوجه الآتي:(التسبب في هدر المال العام الثابت بحكم قضائي)

٦- نوصي المشرع الكوردستاني بتنظيم الإجراءات الواجب اتباعها عن استجواب المحافظ أسوة بقانون مجلس النواب وتشكيلاته.

٧- نوصي المشرع الكوردستاني ببيان المقصود من الأعضاء عند تنظيمه لموضوع الإقالة بأغلبية ثلثي الأعضاء، وتقييده بالأعضاء الحاضرين أو إجمالي عدد الأعضاء.

٨- نوصي المشرع العراقي والكوردستاني باشترط تظلم المحافظ بخصوص قرار إقالته أمام الجهة التي اصدرت قرار الإقالة.

٩- نوصي المشرع العراقي الاقتداء بالمشرع الكوردستاني بخصوص منع المحافظ المقال من تصريف أعمال المحافظة ومنحه هذا الحق لنائب المحافظ للقيام بمهام المحافظ إلى حين انتخاب محافظ جديد.

قائمة المصادر

أولاً- الكتب:

١- ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، ج٣، دار نشر، بيروت، ١٩٩١.

٢- أنور أحمد رسلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.

٣- حسين العزاوي، تعيين وإقالة رؤساء الوحدات الإدارية والرقابة القضائية عليهما، دار الكتب القانونية، الإمارات، ٢٠١٧.

٤- د حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، ط١، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ٢٠١٢.

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

٦- د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا سنة النشر.

٧- د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، مصادر الحق في الفقه الإسلامي، ج٤، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨.

٨- عماد الجنابي و محسن جبر، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ط١، بلا دار نشر، بغداد، ٢٠٠٨.

٩- فراس الوحاح، انتهاء خدمة رئيس الوحدة الإدارية في القانون العراقي، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف، ٢٠١٦.

١٠- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥.

١١- د. مليكة الصروخ، القانون الإداري، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، دون مكان النشر، ٢٠٠٦.

١٢- يمامة محمد كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.

ثانياً- الرسائل الجامعية والبحوث:

١- إبراهيم انس محمد يحيى، الإقالة فسخ العقد برضا الطرفين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، ٢٠١٠.

٢- إسماعيل صعصاع البديري، أسباب الإقصاء الوظيفي في التشريع العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٣)، المجلد (١٠)، ٢٠١٨.

٣- د.أنسام علي عبدالله، النظام القانوني للأموال العامة،مجلة الرافدين للحقوق،العدد(٢٥)، لسنة(١٠)، ٢٠٠٥.

٤- ئاكار جليل صابر، المركز القانوني للموظف تحت التجربة في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة سوران، ٢٠٢٠.
٥- د. خالد رشيد علي، فصل الموظف العام وعزله وآثارهما في إعادة توظيفه بين الحظر والإباحة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد (٢٨)، المجلد (٧)، ٢٠١٥.
٦- د. شهلا سليمان محمد، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد (٧)، المجلد (١٣)، ٢٠١٥.
٧- صداع دحام الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
٨- محمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بابل، ٢٠١٢.
٩- د. مكي ناجي، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وفق نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، مجلة النشرة القضائية، العدد (٥)، ٢٠٠٩.
١٠- د. محمود عبد علي حميد الزبيدي، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب الإدارية والإعفاء منها، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، كلية الإسراء الجامعة، العدد (صفر)، المجلد(١).

ثالثاً- القوانين:

١- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٢- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٤- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٥- قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨.
٦- قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩.
٧- قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل (الملغى في العراق والمعمول به في إقليم كوردستان).
٨- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل.
٩- قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

رابعاً- القرارات القضائية:

١- القرار رقم (٣٨/اتحادية/تمييز/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٥/٨، قرار منشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، المجلد (٥)، اصدارات مجلة التشريع والقضاء، ٢٠١٣.
٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا، رقم (٥٨/ اتحادية/٢٠٠٩)، في ٢٠٠٩/١٠/١٢، منشور في مجلة التشريع والقضاء، قرارات المحكمة الاتحادية العليا لسنة (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، المجلد (٢)، ٢٠١١.
٣- قرار محكمة القضاء الإداري رقم (٢٠٩٤)، (٢٩٣٣/ق/٢٠١٩) في ٢٠١٩/٦/٢٧.
٤- قرار محكمة القضاء الإداري، رقم (١٠) في ٢٠١٩/١/١٨، (قرار غير منشور).
٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا، رقم (٤٣/اتحادية/تميز/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٥/١٢، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠١٢.
٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١١٧/اتحادية/٢٠١٩.
٧- قرار مجلس شورى الدولة، رقم (٣٩٧/ انضباط/تمييز/٢٠١٢)، في ٢٠١٢/١١/٨، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، بغداد.
٨- حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم(٩٩٢/قضاء موظفين – تمييز/ ٢٠١٦)، في ٢٠١٧/٢/٢٣.
٩- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي، رقم (٥٦) في ١٩٧١/٤/٢١، منشور في مجلة القضاء، العدد (٢)، السنة (٢٦)، ١٩٧٥.
١٠- قرار مجلس الانضباط العراقي، رقم (٣٤)، في ١٩٨٤/١٢/٩.