نائب المحافظ في التشريع العراقي
دراسة مقارنة مع التشريع المصري

د.جاسم كاظم كباشي
قسم القانون-كلية الرافدين الجامعة

المستخلص
يعد نائب المحافظ من المناصب المهمة في المحافظة فهو يعد المنصب الثاني بعد المحافظ في الوحدة الادارية . لذلك نجد ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قد حدد شروط اخيار هذا المنصب بنفس شروط اختيار المحافظ .
اما في مصر فقد اكتفى القانون بشرط ان لا يكون المرشح لمنصب نائب المحافظ عضوا في المجالس المنتخبة سواء كانت نيابية ام شعبية .
اما في مايتعلق بالية اخيارة فقد وجدنا ان نائب المحافظ في القانون العراقي ينتخب بشكل مباشر من مجلس المحافظة ويملك المجلس حق انتخابة من خارج او من داخل المجلس حصرا مما جعل اختيار هذا المناصب يكون في الغالب بناء على توافقات سياسية ، في حين ان المشرع المصري منح حق تعينة لرئيس الجمهورية .
وفي شان صلاحيات المحافظ لم يمنح المشرع نواب المحافظ في كل من مصر و العراق صلاحيات وختصاصات محددة وانما اقتصرت صلاحياتهم بما يخولة لهم المحافظ من صلاحيات ،اضافة الى امكانية ممارسة صلاحيات المحافظ عند خلو المنصب لاي سبب كان .
وفيما يتعلق بالمركز القانوني لنائب المحافظ فقد اشار القانون المصري الى انه يعين بدرجة (وزير) وما يترتب على ذلك من حقوق في المرتب والمعاش ، في حين ان القانون العراقي اعتبره بدرجة (مدير عام) وبالتالي فهو يعد من الدرجات الوظيفية الخاصة ويستحق كافة الحقوق المترتبة على ذلك كالراتب والعلاة والترفع والتقاعد .
ومع ذلك فهو لا يعد موظفا عاما وانما هو (مكلف بخدمة عامة) حسب ما استقر عليه القضاء العراقي ، مما انعكس على موضوع الرقابة عليه وعلى بعض حقوقه . وقد ختمنا البحث بجملة من النتائج والمقترحات.

Abstract
The deputy governor is one of the most important positions in the governorate, as it is the second post after the governor in the

administrative unit. Therefore, we find that the governorate law that is not organized in a region No. (21) for the year 2008 has set the conditions for choosing this position with the same conditions for choosing the governor. In Egypt, the law is satisfied with the condition that the candidate for the position of deputy governor is not a member of elected councils, whether they are representative or popular.

As for the mechanism of choice, we found that the deputy governor in Iraqi law is elected directly from the provincial council, and the council has the right to be elected from outside or from within the council exclusively, which made the selection of these positions mostly based on political consensus, while the Egyptian legislator granted a right Appointment to the President of the Republic.

Regarding the governor's powers, the legislator did not grant the governors 'deputies in both Egypt and Iraq with specific powers and specializations. Rather, their powers were limited to what the governor would be empowered to do, in addition to the ability to exercise the governor's powers when the position became vacant for any reason.

With regard to the legal position of the deputy governor, the Egyptian law indicated that he was appointed at the level of (minister) and the consequent rights in salary and pension, while the Iraqi law considered him to be in the rank of (director general) and therefore it is considered one of the special job ranks and deserves all the rights arising from That is like salary, salaries, promotion and retirement. Nevertheless, he is not considered a public employee, but rather he is (assigned to a public service) according to what the Iraqi judiciary has settled on, which reflected on the issue of oversight over him and some of his rights. We concluded the search with a set of results and proposals.

المقدمة

يعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ تحول كبيرا في اسلوب ادارة الدولة ، حيث تبنى هذا القانون اسلوب اللامركزية الادارية الاقليمة الواسعة بعد ان كانت البلاد تدار باسلوب المركزية الادارية المتطرفة . ويعد هذا القانون تجسيدا لمبدا دستوري نصت علية المادة (١٢٢/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لعام

٢٠٠٥ النافذ حيث نص على ان (تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدا اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون)
وقد كرس قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم هذا المبدا في مجالين اولهما:-
منح الصلاحيات الادارية الواسعة للحكومات المحلية بشقيها (التشريعي والتنفيذي) .
وثنيهما جعل تشكيل مجالس المحافظات والمجالس المحلية وكذلك مناصب رؤساء الوحدات الادارية ونائبي المحافظ يكون بالانتخاب حصرا .
وكان يامل من الحكومات المحلية التي شكلت بموجب هذا القانون ان نتهض بالوحدات الادارية التي تمثلها وتقدم افضل الخدمات لموطنيها بعد ان كانت تعاني الاهمال والتهميش لعقود .
لكن للاسف حصل اخفاق كبير في اداء هذا الحكومات وعجزت عن توفير ابسط الخدمات .
ولاشك ان من اسباب هذا الفشل يعود للفساد الذي يعتري هذا الحكومات ، ولكن هناك اسباب اخرى لاتقل اهمية وهي وجود عيوب وتناقضات في القانون نفسة لم تنجح محاولات تلافيها من خلال التعديلات التي طرات علية . ومن اوجه هذا العيوب ما يتعلق بالية انتخاب بعض المناصب وكذلك تحديد صلاحياتهم واختصاصاتهم واجحاف حقوق بعضهم ومنهم نائبي المحافظ . حيث لاحظنا ان هناك قصور في الية اختياره وعدم ووضوح صلاحياته واختصاصاته كما لاحضنا عدم وجود دارسة مستقلة تتعلق في بهذا المنصب بالرغم من اهميته ليس لانه يعد المنصب الثاني بعد المحافظ في الوحدة الادارية ، بل لانه يمكن ان يمارس مهامه عند غيابه لسبب او لاخر . حيث كان يشار لهذا المنصب بشكل عابر في الدراسات والبحوث التي تتناول قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم . ومن هنا جاءت اهمية البحث في هذا الموظوع . واستكمال للفائدة فقد ارتئينا ان تكون الدراسة مقارنة مع القانون المصري رغم وجود فوارق جوهرية بين النظامين .
والله ولي التوفيق

اهداف البحث :-

١-التعريف بشروط والية اشغال منصب نائبي المحافظ .
٢-تحديد الطبيعة القانونية لهذا المنصب .
٣-معرفة جوانب النقص والقصور في النصوص القانونية التي تناولت منصب نائب المحافظ والبحث في سبل معالجتها .
٤-تقديم معرفة علمية وقانونية للدارسين في هذا المجال .

فرضية البحث :-

تقوم فرضية البحث في التساءلات التالية :-
١-هل ان النصوص الثانونية المتعلقة بشروط والية اختيار نائبي المحافظ تضمن الشفافية في اختيار من يصلح لهذا المناصب .

٢-ماهي طبيعة العلاقة القانونية بين المحافظ ونائبيه وهل يعتبر سلطة رئاسية لهم.
٣-ماهي القيود التي ترد على سلطة المحافظ في تفويض صلاحياته لنائبيه .
وسيتم الاجابة على هذه التساءلات من خلال هذا البحث

منهجية البحث :-

تم اعتماد المنهج الاستقرائي التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية واحكام القضاء الاداري لغرض بيان مواطن النقص والقصور فيها وقتراح سبل معالجتها.

خطة البحث:-

تم تقسيمه الى ثلاث مباحث ، المبحث الاول يتضمن شروط والية اختيار نائبي المحافظ حيث تناولت في المطلب الاول شروط اختيارة وفي المطلب الثاني الية اختياره .
اما المبحث الثاني فيتضمن صلاحيات نائب المحافظ حيث تناولت في المطلب الاول صلاحياته في القانون المصري وفي المطلب الثاني صلاحياته في القانون العرا قي .
وفي المبحث الثالث تناولت المركز القانوني لنائب المحافظ حيث تضمن المطلب الاول منه الرقابة على نائب المحافظ وفي المطلب الثاني بينا حقوق من يشغل هذا المنصب .
وقد اختتمنا البحث بجملة من الاستنتاجات والمقترحات .

المبحث الاول: شروط والية اختيار نائب المحافظ

تعد وظيفة نائب المحافظ من الوظائف المهمه في المحافظة . ليس لانه يعد المنصب الثاني بعد المحافظ في الوحدة الادارية فحسب ، بل لانه يمكن ان يمارس مهام خطيرة من خلال مايوكل الية من صلاحيات وختصاصات ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة ، علاوة على انه يمكن ان يمارس وظيفة المحافظ خلال الفترة الممتدة بين خلو منصب المحافظ وختيار محافظ جديد .
ومن هنا نجد ان التشريعات التي تناولناها بالمقارنة حددت شروط والية اختيار نائب المحافظ بنفس شروط و الية اختيار المحافظ . لذلك سنتناول شروط اختيار نائب المحافظ في مطلب والية اختيارة في مطلب ثاني .

المطلب الاول: الشروط الواجب توافرها في نائب المحافظ

الفرع الاول: الشروط الواجب توافرها في نائب المحافظ في التشريع المصري

لم يتضمن قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المصري اي شروط لاشغال منصب نائب المحافظ سوى ان لا يكون المرشح لهذا المنصب عضوا في مجلس الشعب او مجلس الشورى او المجالس الشعبية[١]. اما مشروع قانون نواب المحافظ في مصر فقد اجاز تعيين العاملين المدنيين في الدولة او في القطاع العام على ان يتفرغ لهذا المنصب واحتفاظه بوظيفته او عملة على ان تحتسب مدة عمله كنائب للمحافظ لاغراض المعاش المكافئة[٢].

---

[١] المادة (٣٠) من قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ .
[٢] المادة الاولى من مشروع قانون نواب المحافظ المصري منشور على الموقع youm.www.7.com تاريخ الدخول ٢٠٢٠/٥/٢

كما اشار مشروع القانون الى عدم جواز الجمع بين منصب نائب المحافظ وعضوية مجلس النواب او مجلس الشيوخ او المجالس المحلية او عضوية اي من الجهات والهيئات القضائية او ظباط القوات المسلحة والشرطة والمخابرات العامة او مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والاجهزة الرقابية او عضويتها او وظائف العمد والمشايخ واللجان الخاصة بهما او وظائف المعيدين او المدرسين المساعدين او الوظائف البحثية[١] .
ويلاحظ انه لم يتضمن قانون نظام الادارة المحلية ولا مشروع قانون نواب المحافظ الحد الادنى لعمر المرشح لمنصب نائب المحافظ .
وطبقا للقواعد العامة نرى انه في حالة كون المرشح في هذا المنصب لم يكن شاغلا لوظيفة عامة ابتداءا ، فمن الواجب ان تتوفر فيه الشروط العامة لاشغال المناصب الحكومية[٢] .

الفرع الثاني: الشروط الواجب توفرها في نائب المحافظ في التشريع العراقي

حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الشروط الواجب توافرها في نائب المحافظ بالشروط الواجب توافرها في عضو مجلس المحافظة والمنصوص عليها في المادة (٥) من القانون ، بالاضافة الى الشروط الواجب توافرها في المحافظ[٣] . وحيث ان المادة (٥) من القانون قد الغيت بموجب قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (١٠)لسنة ٢٠١٨ . ولذلك لصدور قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل .
فان الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس المحافظة بموجب هذا القانون هي[٤]:-

١-عراقي كامل الاهلية اتم (٢٨) الثامنة والعشرين من عمرة يوم الاقتراع[٥] .
٢-حاصل على شهادة البكلوريوس او مايعادلها .
٣-ان يكون حسن السيره والسلوك غير محكوم بجناية او جنحة مخلية بالشرف ، بما فيها الفساد الاداري والمالي بحكم قضائي بات سواء كان مشمولا بالعفو ام لا .
٤-من المحافظة التي يترشح عنها بموجب سجل الاحوال المدنية او مقيما فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن (١٠) سنوات .
٥-غير مشمول باحكام اجراءات المسائلة والعدالة او اي قانون يحل محله .
٦-غير محكوم بسبب اثراء غير مشروع على حساب الوطن والمال العام بحكم قضائي .
٧-ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية (عدا الموظفيين المدنيين) او من القضاة المستمرين بالخدمة عند الترشيح .

---

[١] المادة الثانية من مشروع قانون نواب المحافظ المصري .
[٢] ينظر المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المصري .
[٣] البند اولا و ثانيا من المادة (٢٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٤] المادة (٧) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل.
[٥] حدد قانون انتخابات مجالس المحافضات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ الحد الادنى لعضو المجلس ب(٣٠) ثلاثين سنة وتم تخفيضها الى (٢٨) ثمان وعشرون سنة بموجب التعديل الاول بالقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٩ .ينظر البند اولا من المادة (٧) من القانون.

اما النوع الثاني من الشروط فهي نفس الشروط الواجب توافرها في منصب المحافظ وهي :-
١-ان يكون حاصلا على شهادة جامعية اولية في الاقل . وهذا الشرط اصبح مكرر بعد الاشارة الية في الشروط الوجب توافرها في عضومجلس المحافظة .
٢-متمتعا بالموهلات الاساسية لقيادة المرفق الاداري .
٣-له خبرة في مجال عمله لا تقل عن (١٠) عشر سنوات وممارسة في اعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية[١].
ومن خلال التمعن في الشروط الخاصة بعضو مجلس المحافظة والشروط الخاصة بالمحافظ والتي يجب توافرها في المرشح لمنصب المحافظ ونائبيه ،نجد ان هناك عدم تجانس بين الحد الادنى لعمر المرشح وبين شرط الخبرة في مجال عمله وممارسته في اعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والبالغة (١٠) سنوات كحد ادنى

حيث من المستحيل ان يكون المرشح البالغ (٢٨) سنة له خبرة عشر سنوات في هذه المجالات لاسيما ان بداية عمله في اغلب الاحيان تكون بعد حصوله على شهادة البكلوريوس.لذالك نجد ان هذا الشرط غير واقعي ويخفي ورائه دوافع سياسية[٢].

المطلب الثاني: الية اختيار نائب المحافظ

الفرع الاول: الية اختيار نائب المحافظ في التشريع المصري

اجاز قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ ان يكون للمحافظ نائب او اكثر. وبذالك لم يحدد القانون عدد نواب المحافظ،وانما ترك ذالك للجهة المختصة بتعيينهم ،حيث اوكل القانون اختيار المحافظين ونوابهم الى رئيس الجمهورية ، فهو يملك سلطة تعيينهم واقالتهم[٣].
كما ان القانون لم يحدد الية معينة لتعيينهم .وقد جرى العمل منذ قيام النظام الجمهوري في مصر عام ١٩٥٢ على ان الحصة الاكبر في اختيار هذه المناصب يكون من المؤسسات الثلاث
(القوات المسلحة و الشرطة والقضاء).ويبدو ان هناك توجه جديد في اختيار القسم الاكبر منهم من مؤسسات مدنية كاساتذة الجامعات وكبار موظفي الدولة[٤]. بالاضافة الى منح الشباب من خريجي البرنامج الرئاسي للشباب نصيبا من هذه الوظائف[٥].

[١] البند اولا من المادة (٢٥) من قانون المحافظات الغير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
[٢] يلاحظ ان التعديل الاول لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم(١٢) قد جاء عقب احتجاجات تشرين لعام ٢٠١٩ والتي كان احد مطالبها اعطاء دور للشباب في ادارة الدولة.
[٣] المادة (٢٥) من قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
[٤] مصطفى كامل السيد،معايير اختيار المحافظين ، www.shorouk.news.com تاريخ الدخول٢٠٢٠/٥/٨.
[٥] جريدة اليوم السابع، www.youm7.com تاريخ الدخول٢٠٢٠/٥/٨.

الفرع الثاني: الية اختيار المحافظ في التشريع العراقي

منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مجلس المحافظة صلاحية انتخاب المحافظ ونائبيه بالاغلبية المطلقة لعدد اعظاء المجلس خلال مدة اقصاها (٣٠) ثلاثين يوم من تاريخ انعقاد اول جلسة له[١]. وفي حالة عدم حصول اي من المرشحين على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على اعلى الاصوات في الاقتراع الثاني[٢]. وبالتالي فان نائب المحافظ يمكن ان يتم انتخابه على مرحلتين.

وقد اجاز القانون لمجلس المحافظة انتخاب كل من المحافظ ونائبيه من داخل المجلس او من خارجه[٣]. وهذا يعني انه يمكن لاعضاء المجلس ان يتفقوا على حصر الترشيح لهذه المناصب باعضاء المجلس .وهذا ما اكده مجلس الدولة عندما افتى بامكانية انتخاب نائبي المحافظ من داخل او خارج المجلس وان ترشيحهم يتم بالطريقة التي يتم الاتفاق عليها[٤].

وقد جرى العمل في اغلب محافظات العراق على انتخاب هذه المناصب من داخل المجلس بناء على توافقات سياسية بين الاحزاب الفائزة في انتخابات مجالس المحافظات.

ونرى ان موقف المشرع في منح مجالس المحافظات حق انتخاب منصب المحافظ ونائبيه من داخل المجلس حصرا غير موفق للاسباب التالية :-

١-ان اتخاذ المجلس قرار بحصر الترشيح لهذه المناصب من داخل المجلس يعد خرقا لمبدا دستوري واضح وهو (المساواة في تولي الوظائف العامة)[٥]. كونه يحرم ممن هم ليسو من اعضاء المجلس وتنطبق عليهم شروط الترشيح.

٢-ان حصر اختيار هذه المناصب من داخل المجلس قد يحرم المحافظة من كفاءات قد لا تتوفر في اعضاء مجلس المحافظة ، لاسيما ان انتخاب اعضاء المجالس لهذا المناصب قد تكون لاعتبارات لا علاقة لها بالكفاءة وانما لاعتبارات حزبية في اغلب الاحيان .

اما اذا قرر المجلس ان يكون الترشيح لهذا المناصب من داخل المجلس وخارجة ، فيفترض ان يكون الانتخاب وفق الالية التالية :-

اولا- الاعلان في وسائل الاعلام كالصحف والتلفاز والراديو وفي لوحة اعلانات المجلس وغيرها عن الوظائف الشاغرة في المحافظة بعنوان (محافظ ونائبي المحافظ) والدعوة للتقدم لها وفق الشروط التي حددها القانون وخلال مدة مناسبة تحدد في الاعلان.

ثانيا- يقوم المجلس بتشكيل لجنة خاصة من اعضاءه مكونة من اخصاصات متعددة كالقانون والادارة والهندسة وغيرها .

---

[١] البند سابعا/١ من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٢] البند سابعا/٢ من المادة (٧) من القانون.

[٣] البند ثانيا من المادة (٢٦)والبند اولا من المادة (٢٧) من القانون.

[٤] فتوى مجلس الدولة المرقمة ٢٠٠٩/٧٦ في ٢٠٠٩/٩/١٣ ،قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ،منشورات مجلس شورى الدولة سنة ٢٠١٠ ،ص ٨٨-٨٩.

[٥] ينظر د.حسين عثمان محمد عثمان اصول القانون الاداري ،منشورات الحلبي الحقوقية ،بيروت ط١، ٢٠٠٦ ص٧٢٨.

ثالثا- تقوم اللجنة بدراسة ملفات المتقدمين واستبعاد ممن لا تنطبق عليه الشروط القانونية والسير الذاتية والوظيفية الضعيفة . ويعرض من تنطبق علية الشروط للمجلس لغرض المقابلة والتصويت .

ويصدر المحافظ امر اداري بتعيين نائبي المحافظ خلال خمس عشر يوم من تاريخ انتخاب المجلس لهما[١].

ولكن هل يملك المحافظ حق الاعتراض على قرار المجلس بانتخاب نائب المحافظ؟

نرى ان مجلس المحافظة يملك سلطة تقديرية واسعة في مجال تقييم خبرة وكفاءة المرشحين في المجالات التي حددها القانون . ولكن يمكن للمحافظ الاعتراض على قرار انتخاب اي منهما اذا كان الاعتراض لاسباب اجرائية او شكلية كان يكون انتخابهم كان بالاغلبية البسيطة او ان الجلسة التي جرى التصويت فيها غير مكتملة النصاب او كان هناك خطا في احتساب عدد

الاصوات[٢]. ويكون اعتراض المحافظ امام المحكمة الاتحادية العليا[٣].

كما ان لكل ذي مصلحة الطعن بعملية الانتخاب (كالمرشح الخاسر) ويكون الطعن في هذه الحالة امام محكمة القضاء الاداري باعتبارها صاحبة الولاية العامة على القرارات التي لم يحدد القانون مرجع للطعن فيها[٤]. ويكون قرارها قابلا للطعن تمييزا امام المحكمة الادارية العليا[٥].

وقد ذهبت هذه المحكمة في احد قراراتها الى ان (وبما ان عدد اعضاء مجلس محافظة النجف الاشرف هو (٢٩) عضوا فيكون نصف عددهم هو (١٤.٥) وحيث ان الانسان غير قابل للتجزئة مما يستوجب جبر العدد فيكون نصف عدد الاعضاء هو (١٥) عضوا ، وبما ان الاغلبية المطلقة تتحقق باكثر من النصف فتكون الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس محافظة النجف الاشرف هي (١٦) عضوا ، وبما ان النائب الاول حاز على (١٥) صوتا وهو لا يشكل الاغلبية المطلقة مما يكون معه قرار تعيينه غير صحيح . اما النائب الثاني فقد حاز على (١٧) صوت فيكون قد حاز على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ويكون قرار تعيينة صحيحا وموافقا للقانون)[٦].

المبحث الثاني: صلاحيات نائب المحافظ

لم يمنح المشرع نائب المحافظ في كل من مصر والعراق اي صلاحيات محددة خلافا للصلاحيات الممنوحة لرؤساء الوحدات الادارية والمجالس المحلية ، وانما حددت صلاحياتهم من خلال مايخولة المحافظين لهم من صلاحيات بالاضافة الى امكانية

---

[١] البند اولا من المادة (٢٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

[٢] د. رائد حمدان المالكي ، الحكومات المحلية ، دراسة لمبادىء نظام الحكم المحلي وتطبقاته في بعض الدول (برطانيا . فرنسا . مصر) بالمقارنة مع العراق ، دار السنهوري بيروت ، ٢٠١٩ ، ص٢٠٣.

[٣] البند احد عشر من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٤] البند ثانيا /د من المادة (٧) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٥] البند رابعا /ب من المادة (٢) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) اسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٦] قرار المحكمة الادارية العليا المرقم ٣٩ /قضاء اداري / تمييز / ٢٠١٦ في ٢٠١٦/٢/١١ ، قرارات مجلس الدولة وفتاوه لسنة ٢٠١٦ ، ص٤٥٣-٤٥٤ .

ممارسة صلاحية المحافظ عند خلو المنصب لاي سبب كان . الا ان مايميز نواب المحافظ في القانون المصري عنه في القانون العراقي انه يعتبر عظو في المجلس التنفيذي للمحافظة ، وبالتالي فهو يشترك في ممارسة اختصاصات هذا المجلس .
الا ان عدم وجود صلاحيات محددة لنائب المحافظ في القانونين لا يعني عدم وجود اختصاصات محددة لهم بموجب الهيكل التنظيمي للوحدة الادارية وفقا لقاعدة تقسيم العمل[١] . فمثلا في محافظة بغداد حدد الهيكل التنظيمي للمحافظة للنائب الاول اختصاص (النائب الفني) في حين حدد اخصاص النائب الثاني ب (النائب الاداري)[٢] .

ولغرض بيان صلاحيات نائب المحافظ في كل من القانونين سنتناول صلاحياته في القانون المصري في مطلب اول وصلاحياته في القانون العراقي في مطلب ثاني

المطلب الاول: صلاحيات نائب المحافظ في القانون المصري

اجاز قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ ان يكون للمحافظ نائب او اكثر[٣] . الا ان القانون لم يحدد صلاحيهم وانما اجاز للمحافظ ان يفوض بعض سلطاته واختصاصاته الى نوابة[٤] . ولكن صلاحيات نائب المحافظ لا تقتصر على ما يخولة المحافظ لهم وانما تكون ايضا باعتباره عضوا في المجلس التنفيذي للمحافظة ، وكذلك ممارسة صلاحيات المحافظ عند خلو منصب المحافظ لاي سبب كان .

اولا- صلاحيات نائب المحافظ المفوضة اليه من المحافظ

يعتبر المحافظ في حدود اختصاصه رئيسا لجميع الاجهزة والمرافق المحلية ، كما يراس جميع العاملين في نطاق المحافظة ، ويمارس جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقرره للوزراء في هذا الشان[٥] . ويملك المحافظ تفويض بعض هذه الصلاحيات والاختصاصات ، ومن التطبيقات العملية في هذا الصدد (للمحافظ تفويض نائب المحافظ سلطته في حل مجالس ادارة الجمعيات)[٦] .

---

[١] يميز فقهاء الادارة العامة بين الصلاحيات والاختصاصات ، فالصلاحيات هي السلطة او القوة المؤسسية وفق القانون التي يحصل عليها المسؤول من خلال منصبة الوظيفي والتي يمكن من خلالها ممارسة وظائفه الاساسية (التخطيط والتنظيم والتحفيز والقيادة والرقابة) . اما الاختصاصات فهي مجموعة المهام والوصف القانوني للواجبات التي تنسجم مع تخصصات الافراد والشهادات الحاصلين عليها . ينظر د . خليل محمد حسن الشماع ، مبادىء الادارة مع التركيز على ادارة الاعمال ، كلية الادارة والاقتصاد جامعة بغداد ١٩٩١ ، ص١٨٠ وما بعدها . د. فؤاد محمد عبد المنعم الجميعي ، الاسس النظرية والتطبيقية لوظائف ادارة الافراد ، جامعة الموصل ، ط١ ، ١٩٨٧ ، ص١٨ .

[٢] ينظر الهيكل التنظيمي لمحافظة بغداد .

[٣] المادة (٣٠) من قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٤] المادة (٣١) من القانون .

[٥] المادة (٢٧) من القانون .

[٦] حكم محكمة القضاء الاداري ، الطعن رقم ٣٥٤١ السنة ٣٨ جلسة ١٩٩٣/١١/٧ ، المستشار حمدي ياسين عكاشه ، موسوعة القرار الادار ي في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الاول ، ٢٠١٠ ، ص٦٢٤ .

وحيث ان تفويض الاختصاص هو استثناء من مبدا وجوب الممارسة الشخصية للاختصاص والذي فرضه الواقع العملي ومصلحة الادارة[١]. فلا بد من توفر شروط معينة لضمان نجاحه ومشروعيته وتحقيق الاهداف المرجوه منه[٢].

وقد اجمع الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر على ضرورة وجود مجموعة من الشروط في ممارسة التفويض في الاختصاص نذكر منها .

١-يجب ان يستند التفويض الى نص تشريعي او لائحي يجيزه ، بل ويجب ان يكون الاذن بالتفويض من نفس درجة النص المانح للاختصاص او اعلى منه[٣]. ومثال ذلك ان القانون الذي منح المحافظ سلطة تفويض اختصاصة هو نفس القانون الذي منحه هذا الاختصاص وهو قانون نظام الادارة المحلية .

٢-ان تفويض الاختصاص يجب ان يكون جزئيا لا كليا ، لان التفويض الكلي يتنافى مع الحكمة من التفويض ، كما ان التفويض الكلي يتعدى تفويض الاختصاص الى تفويض السلطة ذاتها[٤].

٣-لايجوز تفويض الاختصاصات المفوضة الى المحافظ من رؤسائه او من جهات اخرى الى مرؤوسيه ولا كان تفويضه باطلا[٥]. ومثال ذلك هناك اختصاصات للمحافظ لا يمكن تفويضها الى نوابة لانها اصلا مفوضه اليه من الوزير كقرار وزير السياحة والطيران المصري رقم (١١٨) لسنة ١٩٧٩ والقاضي بتفويض المحافظين كل في مجال اختصاصه سلطة الوزير باصدار قرارات الازالة الادارية للتعديات التي تقع على املاك وزارة السياحة والشركات والوحدات التابعة لها في المحافظة . وقرار وزير التموين والتجارة الخارجية رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ والذي ينص على ان (يفوض السادة المحافظون كل في دائرة اختصاصه في تحديد الاعمال والخدمات التي يلتزم مؤدوها او مقدمها للجمهور بالاعلان عن الجعل المحدد مقابل كل عمل او خدمة منها بالتطبيق لاحكام المادة ١٣ من المرسوم بقانون رقم /١٦٣/لسنة ١٩٥٠ الخاص بشاؤون التسعير الجبري وتحديد الربح المعدل بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٨٠)[٦].

٤-يجب ان يمارس التفويض في حدود قرار التفويض وعدم تجاوزها من خلال اضافة موضوعات جديدة لموضوع التفويض ، حتى لو كانت متشابهه او متماثلة مع موضوع

---

[١] . سليمان الطماوي ، مبادىء علم الادارة العامة ، دار الفكر العربي ، ط٦ ، القاهرة ١٩٨٠ ، ص١٨ . د.عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٠-١٩٧١ ، ص١٨٩ . د.مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، ط٣ ، بلا دار نشر ، ١٩٦٦ ، ص٤٠٥ .

[٢] د.عيد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ٢٠١١ ، ص٩٤ .

[٣] د.عيد قريطم ، مصدر سابق ، ص٩٤.

[٤] د.ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري ، المكتبة القانونية بغداد بدون سنة طبع ، ص٣٣٠ .

[٥] المصدر السابق ،ص٣٣٣.

[٦] د.عيد قريطم ، مصدر سابق ، ص٢٩٣-٢٩٤ .

التفويض ، والا كانت تصرفاته باطلة وغير مشروعة وقابلة للطعن في بالالغاء[١]. فقد ذهبت المحكمة الادارية العليا الى ان (اقتصار التفويض من المحافظ على منع التعديات على املاك الدولة لا يمنحهم سندا في اصدار قرارات الازالة)[٢].

٥-التفويض مؤقت بطبيعته فيجوز انهاؤه او تقييده في اي وقت ولو كان مرتبطا بمدة محددة لم تنقضي بعد[٣].

ثانيا-صلاحيات نائب المحافظ باعتبارة جزء من المجلس التنفيذي للمحافظة

يعد نائب المحافظ احد اعضاء المجلس التنفيذي للمحافظة[٤]. بالتالي فان الصلاحيات التي يمارسها نواب المحافظ في هذا الشان بحكم كونهم اعضاء في هذا المجلس .

ويمارس المجلس التنفيذي للمحافظة اختصاصات ادارية تتمثل في متابعة الاعمال التي تتولاها الاجهزة التنفيذية في المحافظة ، وتقييم مستوى الاداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة ومعاونة المحافظ في وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشاؤون المحافظة ووضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبي موضع التنفيذ . اما الاختصاصات المالية فتتمثل في اعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على الوحدة الادارية ووضع القواعد العامة لادارة واستثمار اراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها[٥].

ومن خلال استعراض صلاحيات هذا المجلس نجد انه مجرد هيئة اسشارية لابداء الراي ومعاونة المحافظة في مهمته . لذلك يكاد يجمع الفقه المصري على ان المجلس التنفيذي للمحافظة لا يملك اي اخصاصات تنفيذية ، وان مهمته تنصب على الدارسة والاختراح[٦]. اما سلطة التقرير فيتولاها مدير الخدمات تحت اشراف المحافظ[٧].

ثالثا- صلاحيات نائب المحافظ عند غياب المحافظ

نصت المادة (٣٤) من قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ على ان (يحل اقدم نواب المحافظ وفقا لترتيب اقدميتهم محل المحافظ في حالة غيابه وفي حالة غيابهم يحل مدير الامن ثم اقدم رؤساء المصالح محل المحافظ ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاتة) . ومن خلال النص المتقدم نلاحظ مايلي :

---

[١] فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم ٣٨٤ /جلسة ١٩٦١/٢/٢٠ ، مشار الية في مؤلف د. عبد الفتاح حسن ، مصدر سابق ، ص١٣٤ .

[٢] حكم المحكمة الادارية العليا ، الطعن ١٢١٨ السنة ٣ ق في جلسة ١٩٩٤/١١/١ ، حمدي ياسين عكاشة ، مصدر سابق ، ص٦٩٩.

[٣] د.بشار عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، دار الفرقان ، ١٩٨٢ ، ص١٩٣ .

[٤] يتكون المجلس التنفيذي للمحافظة من المحافظ رئيسا وعضوية كل من نواب المحافظ ورؤساء المراكز والمدن والاحياء ورؤساء المصالح والاجهزة والهيئات العامة في نطاق المحافظة وسكرتير عام المحافظة ويكون اميا عاما للمجلس . المادة (٣٢) من قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٥] المادة (٣٣) من قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٦] د.بكر قباني ، القانون الادري ، دار النهضة العربية القاهرة ،١٩٨٥ ، ص٢٢٤ . د.محمد صلاح عبد البديع السيد ، نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية القاهرة ، ط١ ، ١٩٩٦ ، ص١٥١ .

[٧] د.سليمان الطماوي ، شرح قانون الحكم المحلي الجديد ، دار الفكر العربي ، سنة ١٩٨٠ ، ص١٠٨ .

١-ان المشرع حدد اقدم نواب المحافظ ليحل محلة عند غيابة لاي سبب كان ، كالوفاة او الاحالة على التقاعد وذلك لعدم وجود توصيف قانوني اخر لنواب المحافظ كالنائب الاول والنائب الثاني كما هو الحال في القانون العراقي .
٢-يمارس نائب المحافظ الذي يحل محل المحافظ جميع صلاحياتة واختصاصاتة المنصوص عليها في القانون ، وبذلك تكون سلطاتة في هذا الحالة اوسع بكثير من تلك التي تنتقل الية بالتفويض.

المطلب الثاني: صلاحيات نائب المحافظ في التشريع العراقي

لم يحدد قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم اي صلاحيات لنائبي المحافظ ، ولكنه حدد الاطار العام لاخصاصات معاونيه عندما حددها في الشؤون الادارية والفنية[١]. الا ان القانون قد منح المحافظ سلطة تخويل بعض صلاحياته ونوابه ومعاونيه ، فضلا عن ذلك يقوم النائب الاول بمهام المحافظ في حالات غيابة .

الفرع الاول: الصلاحيات المخولة لنائب المحافظ من المحافظ

نصت المادة (٣٥) من القانون على ان (للمحافظ ان يفوض بعض صلاحياته الى نوابه ومعاونيه ولا يجوز تفويض الصلاحيات المفوضه الية)[٢]. ومن خلال هذا النص نلاحظ ان المشرع لم يحدد طبيعة الصلاحيات التي يفوضها الى نائبيه ومعاونيه ، ولكن يمكن القول بما ان نائبي المحافظ منتخبان من مجلس المحافظة شانهم شان المحافظ وبدرجة (مدير عام)[٣]. فانه من الضروري ان تكون الصلاحيات المخولة لهم اكثر اهمية من الصلاحيات التي تخول لمعاونيه الذين هم بدرجة (معاون مدير عام)
ومن خلال البحث في الصلاحيات التي منحها القانون للمحافظ نجد انه يملك تفويض اغلب صلاحياته ، وذلك في حدود القواعد العامة التي تحكم تفويض الاختصاص والتي سبق الاشارة اليها . ومن امثلة الصلاحيات التي يمكن تفويضها لنائبيه :-

١-للمحافظ تفويض نائب المحافظ صلاحية تعيين الموظفيين المحليين ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون وتثبيت الموظفيين المحليين في الدرجة الرابعة فما فوق[٤].
٢-للمحافظ تفويض نائب المحافظ اتخاذ الاجراءات الادارية بحق الموظفيين المحليين ، ويشمل ذلك توزيعهم وعادة توزيعهم داخل حدود المحافظة ، كما يشمل نقلهم داخل حدود المحافظة. ولا بد من الاشارة الى ان هذا الاجراءات التي تتخذ بحق الموظفيين المحليين

---

[١] البند اولا من المادة (٣٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٢] نرى ان عبارة (لا يجوز تفويض الصلاحيات المفوضه اليه) زائدة ولا مبرر لها ، لان هذا الشرط – وكما راينا سابقا – من القواعد العامة المنظمة للتفويض الاداري والتي استقر عليها الفقه والقضاء . كما يفترض ان المشرع ان يكون منزها عن نافلة القول .
[٣] البند اولا من المادة (٢٧) من القانون .
[٤] البند سابعا فقرة (١-٢) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .٢- البند ثانيا من المادة (٣١) من القانون .

كالنقل مثلا ليس الغرض منها العقوبة او التاديب ، وانما هو اجراء تقتضيه المصلحة العامة[١].

٣-للمحافظ سلطة تفويض نائب المحافظ الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ، عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد[٢].

ويبدو ان السلطة الاشراف والتفتيش لا تشمل فقط المرافق العامة المحلية ، وانما تشمل المرافق العامة الاتحادية ، لان النص قد جاء مطلق والمطلق يجري على اطلاقة .

٤-للمحافظ تفويض نائب المحافظ حضور المؤتمرات والندوات التي يدعى لها داخل العراق وخارجة[٣].

اما في مايتعلق بالصلاحيات التي لا يملك المحافظ تفويضها الى نائبيه – كما نرى – فهي الصلاحيات التالية :-

١-اتخاذ الاجراءات القانونية بحق الموظفيين المحليين وفرض العقوبات الانضباطية عليهم .

لا يملك المحافظ تفويض نائب المحافظ سلطة اتخاذ الاجراءات القانونية وفرض العقوبات الانضباطية على الموظفيين المحليين في المحافظة وذلك للاسباب التالية:

ا-ان تفويض صلاحية فرض العقوبات الانضباطية يحتاج الى نص صريح يجيز ذلك ، وهذا النص غير موجود لا في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ولا في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

ب- ان صلاحية المحافظ في فرض العقوبات الانضباطية على الموظفيين المحليين في المحافظة والذي منحة القانون سلطة الوزير المختص[٤]. وهي من الصلاحيات الشخصية التي لا يملك المحافظ تفويضها للغير ، لانه اصلا ليس بدرجة (وزير) وانما هو بدرجة (وكيل وزير) وقد منحة القانون سلطة الوزير المختص في هذا الشان استثناءا . وبالتالي فهو لا يملك تخويلها لغيره. وهذا ما اكده مجلس الدولة عندما افتى بان (قانون انظباط موظفي الدولة لم يخول المحافظ صلاحياته بفرض العقوبة الى نائب المحافظ او غيرة من الموظفين)[٥].

٢-صلاحية تحديد الاهداف ووضع السياسة العامة للمحافظة

نرى ان المحافظ لا يملك تفويض سلطته في تحديد الاهداف ووضع السياسات العامة لادارة

المحافظة الى نائب المحافظ . لان هذا المهام هي من صميم عمل المحافظ وتتعلق برؤيته في ادارة المحافظة ، وعلى اساسها تم انتخابة من مجلس المحافظة . وبالتالي لا يمكن

---

[١] ينظر حكم المحكمة الادارية العليا رقم ١١٥٧ /قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٤ في ١٢ /٢٠١٥/٣ ، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠١٥ ، ص٣٢٩ .

[٢] البند ثامنا من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٣] البند خامسا من المادة (٣١) من القانون .

[٤] البند ثانيا من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٥] ينظر فتوى مجلس الدولة المرقمة ٩٨ /٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٧/١ ، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقيلم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، اصدار ٢٠١٠ ، ص٥٣ .

تخويل هذه الامور الى غيرة . ولكن يمكنه –كما نرى- تكليف نائبيه او معاونيه بتقديم الدراسات والمقترحات في هذا الشان والقرار النهائي يكون للمحافظ .

الفرع الثاني: صلاحيات نائب المحافظ عند غياب المحافظ

نص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على ان يتولى النائب الاول للمحافظ مهام المحافظ في حالة عجزه عن اداء مهامه لاسباب صحية مدة تزيد عن ثلاث اشهر واحالتة على التقاعد لحين انتخاب محافظ جديد[١].

الا ان القانون لم يشر الى حالتة وفاة المحافظ وهذا يشكل قصور تشريعيا يجب تلافيه . لذلك نرى من الافضل لو كان النص اكثر عمومية من حالة العجز الطبي كان ينص على (حلول النائب الاول محل المحافظ في حالة غيابة لاي سبب كان) كما هو الحال عند القانون المصري.

وطبقا للاحكام العامة للحلول[٢]. فان النائب الاول للمحافظ يمارس ذات صلاحيات المحافظ وتكون القرارات الصادرة منه لها قوة ومرتبة القرارات الصادرة من المحافظ وتقع علية وحدة الممسؤلية عن تصرفاته وقراراته[٣]. بل ذهب بعض الفقه الى ان له الحق في تفويض بعض الاختصاصات والصلاحيات التي حل في شانها محل المحافظ[٤].

المبحث الثالث: المركز القانوني لنائب المحافظ

لا يوجد اي اشكال في تحديد المركز القانوني لنواب المحافظ في مصر حيث اشار القانون الى انه يعين من رئيس الجمهوية بدرجة (وزير) ومايترتب على ذلك من حقوق ، حيث يعامل معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش ، ويعتبر نواب المحافظ مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ، ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم في المكافئة والمعاش[٥].

اما في العراق فقد راينا انه ينتخب من مجلس المحافظة لمد اربع سنوات شانه شان المحافظ وبدرجة (مدير عام)[٦]. وهذا الامر قد انعكس بالطبع على تحديد مركزة القانوني ، حيث لا يمكن اعتبارة موظفا عاما ، وذلك لان وجودة في هذا المنصب مؤقت لانه مرتبط بالدورة الانتخابية[٧]. في حين يعد معاوني المحافظ موظفيين محليين وعلى الملاك الدائم للحكومة المحلية ، وذلك لكون تعيينهم يتم من قبل المحافظ مباشرتا وغير مرتبطين بالدورة الانتخابية[٨]. بل احيانا يتم اختيارهم من موظفي الوحدة الادارية[٩].

---

[١] المادة (٢٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٢] د.ماهر صالح علاوي الجبوري ، مصدر سابق ، ص٣٣٥.

[٣] د.سليمان الطماوي ، القضاء الاداري ، قضاء الالغاء ، دار الفكر العربي ، ط٥، ص٧٢١.

[٤] د.سليمان الطماوي ، مبادء علم الاادارة العامة ، مصدر سابق ، ص١٣٢-١٣٣.

[٥] المادة (٣١) من قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ .

[٦] المادة (٢٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٧] المادة (٤٨)من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل.

[٨] ينظر البند اولا وثانيا وثالثا من المادة (٣٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٩] ينظر فتوى مجلس الدولة المرقمة ٢٠١٠/٢١في ٢٠١٠/١٠/١٧ ، القاضي لفتة هامل العجيلي ، مصدر سابق ، ص٢٦٩.

وعلى هذا الاساس يمكن القول ان نائب المحافظ يعد مكلفا بخدمة عامة وليس موظفا ، وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا حيث اكدت انه يعد مكلفا بخدمة عامة[١] .
ان اعتبار نائب المحافظ مكلفا بخدمة عامة قد ينعكس على موضوع الرقابة علية وكذلك تحديد حقوقة الوظيفية . لذلك سنتناول كل من هذين المحورين في مطلب مستقل .

المطلب الاول: الرقابة على نائب المحافظ

بما ان نائب المحافظ يعمل ضمن دائرة عمل المحافظ فيفترض انه يعمل تحت اشرافة وتوجيهه ، وهذا ما اكده قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المصري[٢] .
على الرغم من ان كلاهما بدرجة (وزير) . الا ان تعيينه واقالته منوطة برئيس الجمهورية حصرا . ولكن لم نجد في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مايشير الى ذلك ، في حين اكد القانون ان معاوني المحافظ يقومون بالاعمال التي ينيطها المحافظ بهم ، ويعملون تحت اشرافة[٣] .
لذلك يمكننا القول ان المحافظ لا يعد سلطة رئاسية لنائبيه ، ولا يملك سلطة اتخاذ الاجراءات القانونية وفرض العقوبات الانضباطة عليهم . بل اناط القانون الرقابة عليهم لمجلس المحافظة فله صلاحية استجوابهم بناء على طلب ثلث اعضاءه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة باجوبة المستجوب يعرض للتصويت على اقالتهم في جلسة ثانية ويعتبر نائب المحافظ مقالا بموفقة الاغلبية المطلقة لعد اعضاء المجلس . الا ان القانون قد اشترط ان تكون الاقالة او التوصية بها مستندة الى احد الاسباب الحصرية التالية :-

١-عند عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي .
٢-التسبب في اهدار المال العام .
٣-فقدان احد شروط العضوية .
٤-الاهمال والتقصير في اداء الواجب[٤] .

وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بان نائب المحافظ (لا يعد موظفا ولا تنطبق علية قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وانما يمكن استجوابة وقالته من مجلس المحافظة وفقا للمادة ٧/ثانيا من القانون المذكور لان المادة (٣٨) من نفس القانون تنص على ان تسري على نائبي المحافظ احكام اقالة المحافظ المنصوص عليها في هذا القانون ، فاذا ارتكب نائب المحافظ فعل الاهمال والتقصير في اداء الواجب والمسؤلية فقد يكون سببا مررا لاقالته ولاشك ان الاقالة اشد وقعا على نائب المحافظ من العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة)[٥] . علما ان قرار المجلس

---

[١] ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٢١ /اتحادية /تمييز /٢٠١٢ في ٢٠١٢/٩/٩ ، احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢ ، المجلد الخامس ، اذار ، ٢٠١٣ ،ص٢٥٩.
[٢] المادة (٣٠) من قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
[٣] البند اولا من المادة (٣٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٤] البند ثانيا وثامنا من المادة (٧) من القانون .
[٥] قرار المحكمة الادارية العليا المرقم ١٢١ / اتحادية /تمييز في ٢٠١٠/٩/٩ سبق الاشارة الية .

باقالة نائب المحافظ قابل للطعن امام محكمة القضاء الاداري خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه به[١].

الا اننا نرى ان هذا الوضع القانوني الذي يمتاز به نائبي المحافظ لا يمنع المحافظ من فرض نوع من الرقابة على نائبيه اذا ما اخلو بواجباتهم الوظيفية وذلك من خلال اشعار مجلس المحافظة بهذا المخالفات لاتخاذ ما يلزم بشانهم وفقا للقانون .

المطلب الثاني: حقوق نائب المحافظ

يعد منصب نائب المحافظ من الدرجات الوظيفية الخاصة كونه بدرجة (مدير عام) وبالتالي فانه يتمتع بكافة حقوق ومتيازات هذا الدرجة الوظيفية ، كالراتب والعلاوة والترفيع والتقاعد[٢].

على ان لا يتعارض واحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، بحكم كونه مكلف بخدمة عامة وليس موظفا ومن اهم هذا الحقوق هي :-

اولا-الحق في الراتب

يستحق نائب المحافظ الراتب الشهري المقرر لذوي الدرجات الخاصة فئة (ب) وبضمنها العلاوة السنوية والترفيع[٣]. الا انه لا يستحق المخصصات الثابتة كالمخصصات العائلية والشهادة ، نظرا لصراحة احكام المادة (٢) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، والذي اشار الى عدم استحقاق شاغلي الدرجات الخاصة لهذا المخصصات لعدم سريان القانون عليهم[٤].

ثانيا- الحق في الاجازات

١-الحق في الاجازة الاعتيادية

اقر قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل استحقاق الموظف العام اجازة اعتيادية يوم واحد عن كل ١٠ ايام[٥]. الا ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لم ينص على منح اي من المناصب التي تشغل بالانتخاب ومنها نائب المحافظ اجازة اعتيادية . كما ان مجلس الدولة قد افتى (بعدم وجود سند قانوني لمنح اعضاء مجالس المحافظات والاقضية والنواحي اجازة اعتيادية)[٦]. لذلك نرى ان نائب المحافظ لا يستحق هذا الاجازة نظرا لكونة ليس موظفا عاما من جهه ولتشابة مركزة القانوني مع المركز القانوني لاعضاء المجالس من جهه اخرى .

---

[١] البند ثامنا /٤ من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وتجدر الاشارة ان القانون الزم المحكمة بالبت بالطعن خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ استلامها للطعن . ونرى ان هذه المدة هي تنظيمية ولا يترتب على تجاوزها اي اثر قانوني .

[٢] المادة (٤٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٣] ينظر جدول الرواتب والعلاواة السنوية الخاص بذوي الدرجات الخاصة فئة (ب) الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٤] مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق ، مؤسسة الصفاء للمطبوعات ، بيروت لبنان ، تموز ٢٠١١ ، ص٢٢٦ ومابعدها .

[٥] المادة (١/٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

[٦] فتوى مجلس الدولة المرقمة ٦٨ /٢٠١٣ في ٢٠١٣/٧/١٠ هامل لفتة العجيلي ، الجزء الثاني ، مصدر سابق ، ص٥٠٥ ـ ٥٠٧ .

٢-الحق في الاجازة المرضية

لم يتضمن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم اي اشارة الى حق نائب المحافظ في الاجازة المرضية . الا اننا نرى ان المنطق القانوني يقتضي حصوله على هذا الاجازة بناء على تقرير صادر من جهه طبية مخصة . كما ان القانون لم يشر الى فرضية اصابة نائب المحافظ بمرض او عاهه يتعذر معها استماره في منصبه ، بينما اشار الى هذا الفرضية بالنسبة لاعضاء المجالس عندما نص على ان تنتهي العضوية في حالة (وفاة العضو او اصابته بعاهه مستديمة او بعجز او مرض خطير يمنعة من الاستمرار في عملة بناء على قرار صادر من لجنة طبية مختصة)[١] لذلك نرى من الضروري شمول نائب المحافظ بهذا النص .

٣-الحق في الاجازة الدراسية

اشترطت تعليمات منح الاجازة الدراسة ان تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف تقع في الدرجة الاولى فما دون ضمن سلم الدرجات والرواتب الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨[٢]. كما ان مجلس الدولة قد افتى بانه (لا يجوز قبول ذوي الدرجات الخاصة والمدراء العامون واعضاء مجالس المحافظات واعضاء مجلس النواب في الدراسات الاولية والعليا)[٣]. لذلك نرى لا يستحق نائب المحافظ التمتع بهذا النوع من الاجازات.

ثالثا-الحق في التقاعد

نص البند اولا من المادة (٥٥) من قانون غير المنتظمة في اقليم على ان (تسري احكام الدرجات الوظيفية والحقوق التقاعدية في هذا القانون على شاغلي مناصب رؤساء الوحدات الادارية ونائبي المحافظ ورؤساء واعضاء المجالس البلدية بعد ٢٠٠٣/٤/٩) كما اشارت المادة (٤٨) من القانون عى اعتبار المدة التي يقضيها نائب المحافظ في منصبه خدمة فعلية لاغراض التقاعد .

يفهم من خلال هذين النصين ان الوضع القانوني لنائب المحافظ بعد انتهاء ولايته بانتهاء الدورة الانتخابية لا يتجاوز احد هاتين الفرضيتين :-

١-اذا كان نائب المحافظ موظفا قبل اشغاله هذا المنصب ، يعاد الى وظيفته الاصلية وتعتبر الاستقالة ملغية وتحتسب مدة خدمته في المحافظة لاغراض العلاوه والترفيع والتقاعد وتلتزم الجهات المختصة بتوفير الدرجة المطلوبة له[٤].

اما اذا رغب في الاحالة على التقاعد ففي هذا الحالة يجب ان تكون له خدمة وظيفية وسن يؤهله للحصول على الراتب التقاعدي[٥].

---

[١] البند اولا/١ من المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

[٢] البند اولا من المادة (٤) من تعليمات منح الاجازات الدراسية رقم (٦٥) لسنة ٢٠١١ .

[٣] فتوى مجلس الدولة المرقمة ٢١٣/٧٥ في ٢٠١٣/٨/٧ القاضي لفتة هامل العجيلي ، الجزء الثاني ، مصدر سابق ، ص٥٠٨ .

[٤] البند ثالثا من المادة (٣٧) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة٢٠١٤ المعدل .

[٥] اشترطت المادة (٢١) من قانون التقاعد الموحد لغرض الحصول على الراتب التقاعدي ان يكون للموظف خدمة تقاعدية لا تقل عن (١٥) خمسة عشر سنة ، ولا يصرف الراتب التقاعدي الا اذا اكمل الخمسين من عمرة .

٢-اذا لم يكن نائب المحافظ موظفا قبل اشغاله منصب نائب المحافظ ، فلا يترتب على انتهاء ولايته احالته على التقاعد . ونرى انه يمكن احتساب خدمته في المحافظة لاغراض العلاوه والترفيع والتقاعد في حالة اشغاله اي وظيفة حكومية مستقبلا .
اما في ما يتعلق باحالته على التقاعد لاسباب صحية ، فلم يشر القانون لهذا الحق . لذلك نرى عدم استحقاق نائب المحافظ للحقوق التقاعدية في حالة عجزه عن اداء مهامه لاسباب صحية ، في حين منح القانون هذا الحق للمحافظ عندما نص على ان (في حالة عجز المحافظ عن اداء مهامه لاسباب صحية مدة تزيد عن ثلاث اشهر تتم احالته على التقاعد)[١] .
ولا شك ان ذلك يشكل اجحافا واضحا لشاغلي هذه المناضب ، لذلك نرى من الضروري شمول نائبي المحافظ بهذا الميزة شانهم شان المحافظ .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحث موضوع (نائب المحافظ في التشريع العراقي دراسة مقارنة مع التشريع المصري) توصلنا الى جملة من النتائج والمقترحات وهي :-

اولا- النتائج

١-ان نائب المحافظ يعد من المناصب المهمة في المحافظة ، نظرا للصلاحيات والاختصاصات التي يمكن ان يمارسها من خلال ما يوكل الية من صلاحيات عن طريق التفويض من المحافظ او من خلال اختصاصاته ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة ، يمكن ان يمارس مهام المحافظ عند غيابه لاي سبب كان .
٢-حددت التشريعات التي تناولناها بالمقارنة شروط واليات اختيار نائب المحافظ بنفس شروط واليات اختيار المحافظ .
٣-ان منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق انتخاب المحافظ ونائبي من داخل المجلس او من خارجة قد يؤدي الى اختيار هذه المناصب لاسباب لا علاقة لها بالكفاءه وانما لاعتبارات وتوافقات حزبية .
٤-يملك المحافظ في التشريع العراقي حق تفويض اغلب صلاحياته الى نائبي المحافظ باستثناء صلاحية اتخاذ الاجراءات القانونية وفرض العقوبات الانضباطية وصلاحية تحديد الاهداف ورسم السياسة العامة للمحافظة .
٥-لا يعد نائب المحافظ بموجب القانون العراقي موظفا عاما وانما هو مكلف بخدمة عامة ، وقد انعكس هذا الامر على بعض حقوقه المتعلقة بهذا المنصب .
٦-ان المشرع العراقي كان غير موفقا في بعض النصوص القانونية المتعلقة بهذا المنصب وخصوصا فيما يتعلق ببعض حقوقة ومنها حقوقه التقاعدية .

[١] المادة (٢٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

ثانيا- المقترحات

١-تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بما يضمن الزام مجلس المحافظة بعدم حصر الترشيح لمنصب المحافظ ونائبيه باعضاء المجلس .

٢-تعديل شرط الحد الادنا لسن المرشح لمنصب المحافظ ونائبي بما لا يقل عن (٣٠) سنة لضمان تحقيق شرط الخبرة المحددة بموجب القانون .

٣-تعديل المادة (٢٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بما يضمن شمول نائبي المحافظ بالاحالة على التقاعد لاسباب صحية .

المصادر

اولا:- الكتب

١-د.بشار عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، دار الفرقان ، ١٩٨٢ .

٢-د.حسين عثمان محمد عثمان ، اصول الاقانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ط١، ٢٠٠٦.

٣-د.بكر قباني، القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٨٥ .

٤- المستشار حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الاول ،بدون جهة طبع ،.٢٠١٠

٥- د. خليل محمد حسن الشماع ، مبادىء الادارة مع التركيز على ادارة الاعمال ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ١٩٩١ .

٦-د.رائد حمدان المالكي ، الحكومات المحلية ، دراسة لمبادىء نظام الحكم المحلي وتطبيقاته في بعض الدول (برطانيا ، فرنسا ، مصر) بالمقارنة مع العراق ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٩ .

٧-د.سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري ، قضاء الالغاء ، دار الفكر العربي ، ط٥، ١٩٧٦.

٨-د.سليمان محمد الطماوي ، شرح قانون الحكم المحلي الجديد ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٠ .

٩-د.سليمان محمد الطماوي ، مبادىء الادارة العامة ، دار الفكر العربي ، ط٦، ١٩٨٠ .

١٠-د.عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠.

١١-عيد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ،دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ،ط١، ٢٠١١.

١٢-د.فؤاد محمد عبد المنعم الجميعي ، الاسس النظرية والتطبيقية لوظائف الادارة ، جامعة الموصل ،ط١، ١٩٨٧.

١٣- مالك منسي ومصدق عادل طالب ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق ، مؤسسة الصفاء للمطبوعات ، لبنان بيروت ، ٢٠١١.

١٤-د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، بدون سنة طبع .
١٥-د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، نظام الادارة المحلية بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٩٦.

ثانيا:- المواقع الاكترونية

١-جريدة اليوم السابع ،www.youm.7.com.
٢-مصطفى كامل السيد ، معايير اختيار المحافظين ،www.shorouk.news.com.

ثالثا:- القوانين

١-قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
٢-قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (١٠) لسنة ٢٠١٨ .
٣-قانون انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٢.
٤-قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
٥-قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
٦-قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
٧- قانون نظام الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المصري .
٨-قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المصري .

رابعا:-الاحكام والقرارات والفتاوى

١-قرارات مجلس شورى الدولة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، منشورات مجلس شورى الدولة سنة ٢٠١٠.
٢-مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠١٥ .
٣-قرارات مجلس شورى الدولة للسنوات ٢٠١٠-٢٠١٥القاضي لفتة هامل العجيلي دار السنهوري بيروت ٢٠١٨ .
٤-قرارات مجلس شورى الدولة للسنوات من ٢٠١٦-٢٠١٨ القاضي لفتة هامل العجيلي دار السنهوري بيروت ، ٢٠١٩ .
٥-احكم وقرارات المحكمة الادارية العليا لعام ٢٠١٢ ، المجلد الخامس ، اذار ٢٠١٣ .