

رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات المجالس المحلية

م.م. رائدة ياسين خضر

م.م. انتصار فيصل خلف

مدرس القانون الإداري المساعد

مدرس القانون الدستوري المساعد

المقدمة

يعد قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ من القوانين التي يحمدها المشرع العراقي؛ لأنه ينظم سلطات الحكومة المركزية والحكومات المحلية على أساس نظام اللامركزية والتي تعتبر من أهم أنظمة الحكم المنتشرة في الكثير من دول العالم لان المركزية تعني تقسيم السلطة بين المركز والمحافظات بشكل يحقق الانسيابية في تقديم الخدمات إلى المواطنين، ويحمي هيبة الدولة المركزية، وتقضي على ظاهرة الاستئثار بالسلطة التي تغلب بالسلطة التي تغلب على شكل أغلب الأنظمة العربية الحالية، وقد ساهم هذا في تبني الدول لنظام اللامركزية الإدارية على انتشار الأفكار الديمقراطية وضرورة إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل التي تؤثر في حياتهم الشخصية، بالإضافة إلى فكرة وجود المصالح المحلية التي تهم السكان المحليين والتي تتميز عن المصالح الوطنية التي يستحسن ترك أمر رعايتها لمن هم احق بالاهتمام بها وعدم انشغال الدولة بها وانما التفرغ للأمور التي تهم الدولة برمتها وتحقيق المصالح الوطنية.

أهمية الموضوع: تكمن أهمية موضوعنا هذا لما في عمل مجالس المحافظات والقرارات التي تتخذها هذه المجالس من دور كبير في ارساء ودعم اللامركزية الإدارية كونها أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ولها حق إصدار التشريعات الإدارية والمالية وفقا لما هو مرسوم لها في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ والقوانين النافذة وبما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، الأمر الذي لا بد من حماية رؤساء هذه الوحدات من أي قرار يعد اجحافاً

بحقهم ولاسيما إقالتهم من مناصبهم عن طريق ترصين الرقابة القضائية ضد هذه القرارات اذا ما جاءت مخالفة لما ورد في القوانين النافذة.

مشكلة الموضوع: بما ان نظام اللامركزية الإدارية أصبح من النظم السائدة في بلدنا الحبيب وساد العمل به، أصبح من الضروري التعرف على ماهية هذا النظام، وماهي طبيعة العلاقة بينها وبين التشريعات المحلية، وما هي الجهة القضائية التي تخضع لها قرارات هذه المجالس ومدى خضوع قرارات هذا المجلس لرقابة القضاء الإداري.

منهجية الموضوع: اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج التحليلي لبيان وتفصيل مجالس المحافظات وصلاحياتها الممنوحة لها بموجب نظام اللامركزية الإدارية، وكذلك بيان كيفية رقابة محكمة القضاء الإداري القضائية على الأعمال والقرارات التي تصدرها هذه المجالس، وعرض بعض القرارات القضائية التي تخص موضوعنا اعلاه.

المبحث الأول: ماهية مجالس المحافظات

عرفت معظم الدول تطبيقات أسلوب اللامركزية الإدارية، الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات إدارية أخرى مستقلة، سواء كانت هيئات إقليمية أو هيئات مصلحة، وتباشر هذه الهيئات اختصاصاتها في نطاق القانون، وتحت رقابة الدولة من غير ان تخضع لها خضوعاً رئاسياً، وأشخاص ينقسمون إلى فئتين هما الأشخاص اللامركزية الإقليمية والأشخاص اللامركزية المرفقية^(١).

واللامركزية المرفقية هي أسلوب من اساليب إدارة المرافق العامة، ويقصد بها إدارة مرفق عام بوساطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية القانونية وتكون مستقلة عن السلطة التي انشأتها إدارياً ومالياً^(٢)، اما اللامركزية الإقليمية والتي يسميها البعض الإدارة المحلية وأحياناً الحكومة المحلية، وتتحقق بمنح جزء من اراضي الإقليم الشخصية المعنوية، وسلطة الاشراف على المرافق المحلية وادارتها^(٣).

(١) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري-دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٤٥.

(٢) د.ايمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان-الأردن، ٢٠١٠، ص ٢٩.

(٣) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣٥.

وقد تعددت تعاريف اللامركزية الإدارية ومنها: (توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية) ^(١).

وعرفت اللامركزية الإدارية على أنها: (ذلك الأسلوب من اساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية، وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية، ولكنها تباشر اختصاصاتها تحت اشراف ورقابة السلطة المتمثلة بسلطتها المركزية) ^(٢).

وبناءً على ما تقدم يمكن عد اللامركزية الإدارية أحد اساليب تنظيم عمل الوطنية الإدارية في الدولة، بتوزيع مهامها بين السلطة المركزية والسلطات المحلية ذات الشخصية المعنوية شرط ان تكون خاضعة للرقابة المركزية، وان هذه الرقابة من قبل السلطة المركزية لا تعد قيداً على حرية الهيئات المحلية أو معوقاً لأعمالها طالما أن الإدارة المركزية تمارس سلطتها في حدود القواعد المحددة اليها قانوناً.

لذا أصبح أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية من أهم وأنجح أساليب التنظيم الإداري للوحدات الإدارية في الدول المعاصرة، الأمر الذي أدى إلى اعتماده من قبل غالبية دول العالم سواء كانت تلك الدول بسيطة أم مركبة.

وتتجسد مقومات اللامركزية الإدارية الإقليمية في تقسيم الدولة إلى وحدات سواء أكانت أقاليم أم محافظات، على أن تتمتع بالشخصية المعنوية لإدارة الشؤون والمصالح المحلية المتميزة عن المرافق الوطنية، والتي تحدد بقانون ينظم عمل المجالس التي تمثل تلك الوحدات الإقليمية، وقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ في المادة (١١٦) على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)، ولعل من أهم القوانين التي صدرت في تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ولم يكن هو القانون الأول الذي صدر بحق تجسيد اللامركزية الإدارية في بلادنا وإنما كان نتاج العديد من القوانين التي صدرت فيه ولعل من أهمها قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، وقانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥)

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري-دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٦٥.

(٢) د. على محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢١٢.

لسنة ١٩٩٥، وبعد تغيير النظام السياسي صدر الأمر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤، والتي جاءت جميعها تؤكد على مراعاة متطلبات اللامركزية الإدارية.

ووفقاً للدستور والقوانين الاتحادية وتدعيماً للتوجه نحو تطبيق اللامركزية الإدارية على أتم وجه، وانطلاقاً من أهمية الهيئات التي تشكل هذا التنظيم، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى النحو الآتي:

في المطلب الأول ارتأينا بيان تعريف مجالس المحافظات في حين خصصنا المطلب الثاني لأركان مجالس المحافظات.

المطلب الأول: تعريف مجالس المحافظات

في البدء نسعى إلى بيان تعريف مجالس المحافظات لغةً واصطلاحاً، وكما يأتي:

أولاً: التعريف اللغوي لمجالس المحافظات

تعني كلمة مجلس لغةً: (مكان الجلوس)، وتعني كلمة المجلس النيابي (المكان الذي يجتمع فيه نواب الأمة)، أما كلمة المحافظات والتي هي جمع كلمة محافظة ومصدرها كلمة حافظ تعني لغةً (تقسيم إداري في بعض البلدان العربية، الولاية، الإقليم يتولى ادارتها المحافظ، أي الوالي) ^(١)

ثانياً: التعريف الاصطلاحي لمجالس المحافظات

تعددت مدلولات مجالس المحافظات اصطلاحاً فهناك من عدّها هيئات محلية وعندئذ عرّفها البعض (بأنها تنظيمات إدارية تمارس اختصاصاتها على أساس إقليمي محلي يتخصص هذا التنظيم في شؤون إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم) ^(٢)

وعُرفت مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بأنها (الحكومات المحلية التي تدير شؤونها بنفسها وهي في ممارستها لاختصاصاتها لا تراعي مصالح شعوبها التي

(١) د. عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية (شريعة، قانون، عربي، فرنسي، انكليزي)،

عالم الكتب مكتبة النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٣٠٢.

(٢) د. نواف كنعان، القانون الإداري الاردني، الكتاب الأول، ط ٣، مطبعة الدستور التجارية،

عمان، ١٩٩٦، ص ١٣٨.

انتخبها أو صوتت لها فحسب بل ومصالح أولئك الذين لم يصوتوا لها، فمعيار قيامها بأعمالها المناطة بها يكون بانتسابها إلى تلك المنطقة أو الوحدة الإدارية^(١).

أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل عرف مجلس المحافظة في المادة (٢/أولاً) علماً أنه: (أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)^(٢).

في حين نجد ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، أشار لهذه المجالس في المادة (١٢٢/ثانياً) والتي نصت على (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وتنظيم ذلك بقانون)^(٣).

ومن خلال ما تقدم يمكن أن نعرف مجالس المحافظات على: أنها هيئات تتمتع بالصلاحيات المالية والإدارية الواسعة في حدود إقليمها، وبشكل مستقل عن السلطة التنفيذية وتحت اشراف الحكومة المركزية.

المطلب الثاني: الأركان الرئيسية لمجالس المحافظات

على الرغم من اختلاف الفقهاء في تحديد أركان مجالس المحافظات^(٤)، كونها تمثل نظاماً من أنظمة الإدارة اللامركزية، إلا أنه على الرغم من هذه الاختلافات والتي جاءت نتيجة اختلاف الآلية الأيدلوجية في تطبيق نظام اللامركزية في مختلف الدول، إلا أن الصفة الغالبة في تحديد هذه الأركان في ثلاث فروع وهي كما يأتي:

(١) د.حنان القيسي، نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٧٠

(٢) تنظر المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) تنظر المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) اختلف الفقهاء في تحديد اركان اللامركزية الإدارية (الإقليمية) وهي كالآتي: د. طعيمة الجرف يحددها بما يأتي: أ-وجود معالج ذاتية محلية، ب-تنظيم مجالس إدارية محلية مستقلة، ج-الرقابة الإدارية، بينما يذهب (ليكوبر) إلى تحديدها بما يأتي: ١-وجود مصالح محلية، ٢-وجهود سلطات محلية، الاستقلال المالي، الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعة الإقليمية، أما (وليام هاملتون) فيحدد تلك العناصر بما يأتي: ١-وجود بقعة جغرافية معينة، ٢-وجود مصالح إقليمية ذاتية، تشكل المجالس الأعلى عن طريق الانتخاب. للمزيد ينظر: د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، المصدر السابق، ص ٣٧، في حين نجد د. حسين عثمان محمد عثمان يحددها بما يأتي: ١-الشخصية القانونية، الشؤون المحلية، خضوع الوحدة المحلية رقابة السلطة المركزية. للمزيد ينظر د.حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٥٨ وما بعدها.

الفرع الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

وان الاعتراف بوجود هذه المصالح قد جاءت من الأساس الذي ارتكزت به نظام الإدارة اللامركزية القائمة على وجود وحدات إدارية مستقلة وتمتعها بالشخصية القانونية فمن الحدود الجغرافية المرسومة لها قانوناً، وان الاعتراف بهذه المصالح^(١) جاءت لحل الاشكالات الناجمة عن قيام الإدارة المحلية بنشاطاتها وكأنها صدرت من الجهة التي هي اهلاً لإصدار هذه التصرفات القانونية، الأمر الذي أدى إلى امكانيتها إلى مباشرة جميع التصرفات القانونية بما يتمتع من حقوق وما يفترض عليها من الالتزامات، الأمر الذي يؤدي إلى تمتعها بذمة مالية مستقلة تسمح لها القيام باختصاصاتها على احسن وجهه^(٢).

ومن جدير بالذكر ان الاعتراف بالمصالح المحلية المتميزة لا تكفي وحدها لقيام اللامركزية، ولكنه يعتبر مقدمة إلى العنصر الأساسي في هذا الأسلوب الإداري وهو تنظيم مجالس أو هيئات إدارية مستقلة تكون بالنسبة لهذه المصالح بمثابة الارادة اللازمة للتعبير عنها ولممارسة ما تقتضيه من تصرفات^(٣).

الفرع الثاني: استقلال الهيئات المحلية في إدارة مصالحها المحلية

لا يكفي لقيام نظام الإدارة المحلية مجرد الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، وانما ينبغي فضلاً عن ذلك ان تتولى إدارة هذه المصالح هيئات محلية تتمتع باستقلاله تجاه السلطة المركزية بما يمكنها وفي حدود اختصاصاتها اتخاذ القرارات دون أن تكون خاضعة لتوجيهات الإدارة المركزية، ولا تتلقى منها الاوامر، والتعليمات كونها تخضع أساساً لسلطتها الرئاسية^(٤).

(١) إذا سلمنا بوجود مصالح محلية إلى جانب المصالح القومية فإن تحديد هذه المصالح لا يترك إلى السلطات الإدارية ولا إلى الهيئات المحلية وانما يتولاها المشرع والذي يتبع أساليب متعددة في تحديد هذه المصالح، ومن اهم هذه الأساليب أو المعايير هو معيار التكلفة، معيار الكفاءات الفنية المطلوبة، معيار الفائدة المباشرة من المرفق العام، واخيراً معيار أهمية نشاط المرفق العام بالنسبة للدولة ككل. للمزيد ينظر: د. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٠٧ وما بعدها.

(٢) د. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها-دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٦٩.

(٣) نوره هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠، ص ٥١.

(٤) د. سامي حسن نجم، المصدر السابق، ص ١٢٨.

وهذا الاستقلال ليس منحة أو تساماً من السلطة المركزية، ولكنه استقلال اصيل مصدره المشرع دون تدخل السلطة المركزية، ومع ذلك فهو ليس مطلقاً بل انه استقلال نسبي يحد من اطلاقه ذلك القدر من الرقابة أو الوصاية الذي يتيح المشرع للسلطة المركزية على تلك المجالس واعمالها بهدف حماية المصلحة العامة للدولة^(١).

فالاعتراف بوجود المصالح المحلية يعد مقدمة للركن الثاني من أركانها وهو قيام هيئات أو مجالس إدارية محلية مستقلة إدارياً ومالياً تكون بمثابة المعبر عن مصالح أبناء الإقليم وتتولى مهمة اشباع الحاجات المحلية.

واستقلال هذه الهيئات أو المجالس بمواجهة السلطة المركزية مرهون بتحقيق امرين^(٢).

الأول: ويتعلق بمنح الهيئات أو المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية (المعنوية) والثاني: يتعلق بالآلية التي تشكل بموجبها هذه الهيئات أو المجالس.

وعليه فلا بد للمشرع ان يمنح الشخصية المعنوية لهذه الهيئات المحلية والتي يمكن اعتبارها نتيجة طبيعية نابعة عن الاعتراف بمركز هذه الهيئات بأن لها مصالح محمية قانوناً.

كما أن منح الشخصية المعنوية يرتب اثرين مهمين^(٣) هما: أن الاعتراف للوحدة المحلية بالشخصية القانونية المستقلة عن شخصية الدولة ما هو إلا اعتراف بوجود شؤون خاصة بهذه الوحدة تميّزها عن الشؤون القومية العامة التي تشترك فيها مع سائر الوحدات المحلية الاخرى، وهذا هو الاثر الأول، أما الاثر الثاني: فيتمثل في ظهور شخص قانوني جديد مستقل عن شخصية الدولة، وبالتالي فإن لهذا الشخص التمتع بكافة المزايا والحقوق التي تخوله اياها هذه الشخصية الجديدة، الأمر الذي يؤدي إلى أن تتحول هذه الهيئات كامل المسؤولية المنبثقة عنها أو بسببها، وهذا يؤكد لنا ان جوهر اللامركزية الإدارية هو أن يعهد بالأشراف على تلك المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات مستقلة، الأمر الذي يمنح هذه الهيئات إصدار القرارات اللازمة في حدود الإقليم بعيداً عن الحكومة المركزية.

(١) ضياء عباس علي، سلطة مجالس المحافظات في تنظيم عمل ورقابة اجهزة الحكومات المحلية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٤، ص ١١.

(٢) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، المصدر السابق، ص ٤٤.

(٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، المصدر السابق، ص ٣٥٩.

الفرع الثالث: خضوع مجالس المحافظات للرقابة المركزية

خضوع الوحدة المحلية لرقابة السلطة المركزية هو العنصر الثالث من عناصر الإدارة المحلية، وهذه الرقابة هي رقابة إدارية على الأعمال الإدارية التي تقوم بها الهيئات المحلية^(١).

والرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية ينبغي أن لا تكون من العنف بحيث تهدر الحرية وتقضي على الغرض من النظام) وعلى السلطات المركزية واللامركزية أن تعي تماماً أن أية حرية لا تمارس بدون مخاطرة، فرقابة السلطة المركزية يجب أن لا تكون ضعيفة بحيث يخلو المجال فيساء استخدام الحرية وسنقرر حينذاك المصلحتين الوطنية، والمحلية، وعليه يجب أن تكون الرقابة معتدلة بحيث تؤدي إلى حماية المصالح العامة للدولة مع احترام المصالح في نطاق اللامركزية.

وقد أشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ إلى هذه الرقابة في المادة (١٢٢/ثانياً) والتي نصت (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية، والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون)^(٢)، إلا أننا نجد في الفقرة (خامساً) من نفس المادة التي جاءت لتقييد هذه الرقابة والتي نصت (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة)^(٣)، في حين نجد أن المشرع العراقي حدد هذه الرقابة في المادة (٢/ثانياً) والتي نصت على (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)^(٤)، إلا أن هذه الرقابة التي نص عليها قانون المحافظات هي رقابة من نوع خاص تسمى بالرقابة السياسية أو الرقابة البرلمانية كما يسميها البعض.

(١) إن هناك ما يسمى هذه الرقابة بالوصاية الإدارية، ويرى د. ان استعمال نظام الوصايا الإدارية لتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية ليس دقيقاً لأن استعمال نظام الوصايا محدد ويطبق على فاقد الأهلية في القانون الخاص فقط، في حين ان الإدارة المحلية كاملة الأهلية (الشخصية المعنوية) وتمتع بالصلاحيات والوظائف المحددة بها بموجب القوانين والأنظمة، لذا لا يمكن استعمال مصطلح الوصايا في تحديد العلاقة بين الإدارتين (المركزية والمحلية، ط٩، للمزيد ينظر: د. عبد الرزاق إبراهيم الشيكلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية - دراسة مقارنة، منشورة على الموقع الإلكتروني: تاريخ

الزيارة ٢٠١٧/٣/٣٠ <https://hrdiscussion.com>

(٢) المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ونحن نحمد المشرع العراقي على الاخذ بالرقابة المركزية وذلك لتأكد من سلامة تصرفات هذه الهيئات المحلية في تحقيق الاهداف السياسية المرجوة من وجودها.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية لمحكمة القضاء الإداري على قرارات مجالس المحافظات

تعد الرقابة القضائية^(١)، من أقوى اساليب الرقابة على أعمال المجالس المحلية وتباشرها المحاكم بحسب النظام القضائي السائد سواء أ كان نظاماً موحداً أم مزدوجاً.

وأنشأ القضاء الإداري في العراق بتأسيس من محكمة القضاء الإداري ١٩٨٩، إذ نص المشرع على تشكيلها بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، وقد ألحقت محكمة القضاء الإداري بمجلس شورى الدولة الذي تأسس بموجب القانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، وبهذا قد حل مجلس شورى الدولة بالقانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ليحل محل ديوان التدوين القانوني المشكل بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣، وبذلك أصبح العراق من الدول ذات التنظيم القضائي المزدوج، أي وجود قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي^(٢).

وبهذا تكون محكمة القضاء أول محكمة قضاء انشئت في بغداد، بعد أن كان القضاء هو الذي يتولى النظر في القرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين والهيئات الرسمية في العراق، ومحكمة القضاء الإداري هي الهيئة القضائية الثانية بجانب مجلس الانضباط العام والذي يمارس مجلس شورى الدولة من خلاهما اختصاصاته القضائية^(٣).

(١) تعرف الرقابة القضائية: هي سلطة القضاء في التأكد من التزام السلطة التنفيذية بمبدأ الشرعية واحترام حقوق الأفراد وحرياتهم والمصلحة العامة من خلال الدعاوي التي ترفع اليه وفق القانون. واهم خصائص الرقابة القضائية هي: أ- تتمتع السلطة القضائية باستقلال كامل عن السلطة التنفيذية في معظم دول العالم. ب- أن طبيعة عمل القضاة تجعلهم ملمين بالمأماً تاماً بالقضايا التي تفرض اليهم. ج- أن الأحكام التي تصدر من القاضي ضد السلطة التنفيذية هي أحكام حاسمة تكتسب حجية الأمر المقضي فيه وواجبة التنفيذ. د- لا يستطيع القاضي في هذا النوع من الرقابة ان يمتنع عن إصدار الحكم بأي حجة كانت (كما تفعل السلطة التنفيذية أحياناً) هـ - تنحصر الرقابة القضائية في مدى شرعية اعمال السلطة التنفيذية.

للمزيد ينظر: د. آدم ابو القاسم أحمد اسحق، الرقابة القضائية على اعمال السلطة التنفيذية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٤، ص ٥١ وما بعدها.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٣٠.

(٣) د. غازي ابراهيم الجنابي، القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، ع ٤٤، ٢٠٠٩، ص ١٠.

وبما أنَّ القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات بوصفها سلطة محلية هي قرارات إدارية فأن الطعن فيها يكون أمام محكمة القضاء الإداري، وذلك بموجب التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة والتي نصت عليه المادة (٧/رابعاً) تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدرها من الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام والتي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن^(١).

لذا فإن قرارات مجالس المحافظات تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإداري شريطة أن لا يكون القانون قد رسم طريقاً للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها، بالرجوع إلى نصوص القانون^(٢).

ولغرض الوقوف على الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة القضاء الإداري على قرارات مجالس المحافظات، سنقوم بتقسيم المبحث إلى مطلبين.

الأول: نشأة محكمة القضاء الإداري في العراق واختصاصاتها.

الثاني: رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات مجالس المحافظات .

المطلب الأول: نشأة محكمة القضاء الإداري في العراق واختصاصاتها

سنتناول في هذا المطلب نشأة محكمة القضاء الإداري واختصاصاتها وذلك في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول: نشأة محكمة القضاء الإداري في العراق

نشأت محكمة القضاء الإداري في بغداد ببيان وزير العدل الرقم (٤) في ١٧/١١/١٩٩٠، ونشر في الجريدة الرسمية بعددها المرقم (٣٢٩١) الصادر في ٢٢/١/١٩٩٠، وتتألف هيئة المحكمة من رئيس يترأس تلك المحكمة ويكون قاضياً

(١) ينظر المادة (٧/رابعاً) من التعديل الخامس من قانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) تنظر المادة (٧/ثانياً/ج) من التعديل الخامس من قانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

من الصنف الأول أو مستشار في مجلس شوري وعضوين من القضاة لا يقل صنفهم عن الصنف الثاني من صنوف القضاة أو من المستشارين في مجلس شوري الدولة^(١).

وتطورت نشأة محكمة القضاء الإداري، بموجب نص المادة (١٠١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ والتي نصت (يجوز بقانون انشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري، والافتاء، والصياغة، وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء الا ما استثنى منها بقانون)^(٢).

وأزداد دور محكمة القضاء الإداري والذي يعد انجازاً للمشروع العراقي بإصدار قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، والذي تم بموجبه تشكيل محاكم للقضاء الإداري في أربع مناطق من العراق^(٣)، وبفضل هذا الاستحداث أصبح القضاء الإداري في العراق قد اخذ طابع التوسع والذي يعد نقطة ايجابية في حق المواطن في تقاضيه أمام هذه المحكمة وتبسيط اجراءاتها والسرعة في حسمها في ظل الظروف الراهنة التي يمر بها بلدنا، ولاسيما مع الصلاحيات التي مُنحت لمجالس المحافظات بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الفرع الثاني: اختصاصات محكمة القضاء الإداري

تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن بها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان هناك ما يدعو إلى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن، وتعد سلطات الإدارة اللامركزية من قبل الجهات الإدارية التي نصت عليها المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدل، وبهذا نجد ان ولاية القضاء الإداري تشمل مجالس المحافظات باعتبارها هيئات لامركزية إقليمية، لذا فأن قرارات مجالس المحافظات تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإداري.

(١) حسين طلال مال الله، تعيين وإقالة رؤساء الوحدات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٤، ص ١٦٠.

(٢) ينظر المادة (١٠١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) ينظر المادة (٧/اولاً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

وهنا قد يثور سؤال الا وهو كيف يمكن اعتبار التشريع المحلي أو الأنظمة أو التعليمات التي يسنها مجلس المحافظة تتعارض مع الدستور أو القوانين النافذة؟ وللإجابة عليها يمكن القول أن التشريعات المحلية أو الأنظمة أو التعليمات التي تصدرها مجالس المحافظات تناقض أو تخالف أو تتعارض مع مبدأ دستوري أو نص قانون اتحادي نافذ كأن يكون التشريع مخالف للحقوق أو الحريات التي ضمنها الدستور في باب الحقوق والحريات كحرية التعبير عن الرأي أو حرية التنقل أو حق التملك أو إصدار تشريع يتجاوز الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية أو تشريع يخص بعض القرارات من الطعن، الأمر الذي يجعل هذه القرارات خاضعة لرقابة مجلس النواب، وتعد اللامركزية الإدارية-والتي سبق أن تكلمنا عنها-

كما أن الطعن بقرارات مجالس المحافظات أمام محكمة القضاء الإداري لا تكون الا بناءً على ما نص عليه القانون، إذ حدد القانون بعضاً من أسباب الطعن والتي نصت عليها المادة (٧/البند خامساً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي نصت على أنه يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجهه خاص وهي^(١):

- ١- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية.
- ٢- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الاجراءات أو في محله أو سببه.
- ٣- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو في اساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عليها.

وحرصاً من المشرع العراقي على استقرار الاوضاع الإدارية والمراكز القانونية حدد مدداً معينة يتوجب على الطاعن الالتزام، وهذه المدد من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، ولا يجوز أن يقبل الطعن بعد فواتها إذ تصبح هذه القرارات حصينة من الإلغاء، وعلى المحكمة ان تقضي بعدم قبول الدعوى من تلقاء نفسها إذا ما رفع اليها طعن في قرار إداري بعد فوات هذا الميعاد^(٢).

(١) ينظر المادة (٧/خامساً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) د. حنان القيسي، المصدر السابق، ص ٤٠.

وبهذا نجد أنَّ قرارات مجالس المحافظات تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإداري شريطة أن لا يكون القانون قد رسم طريقاً للتظلم منها أم الاعتراض عليها أو الطعن فيها، وبالرجوع إلى نصوص قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نرى أن ذلك القانون قد رسم طريقاً للطعن في بعض قرارات مجالس المحافظات أمام المحكمة الاتحادية العليا ومنها:

١- الطعن بقرار حل مجلس المحافظة والمجالس المحلية.

٢- الطعن في بعض قرارات مجلس المحافظة والمجالس المحلية (منها ما يتعلق بالدستورية أو القرارات التي لم تكن من اختصاص المجلس أو التي تكون مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية) ^(١).

ونرى أن تفويت هذه القرارات من رقابة محكمة القضاء الإداري مما يؤدي إلى تفويت الهدف الأساسي من انشاء هذه المحكمة وهو توفير الضمانة القضائية في مواجهة سلطات الإدارة اللامركزية، وأن هذا الاستثناء من رقابة محكمة القضاء الإداري أمر منتقد لأن من مظاهر سيادة القانون على حقوق الأفراد في مواجهة الدولة بهيئاتها المختلفة من القضاء وحده يملك تقييم عمل الإدارة واجبارها على احترام المشروعية إذا ما حادت عنها ولاشك أن في ذلك ضمانه مهمة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، ويتم من خلال السماح للأفراد بالطعن في قرارات الإدارة إذا مست مصالحهم طالبين الغائها أو التعويض عنها ^(٢).

المطلب الثاني: رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات مجالس المحافظات

لما كانت القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية، فإن المشرع أجاز الطعن بهذه القرارات أمام محكمة القضاء الإداري باعتبارها الجهة القضائية المختصة بهذا الأمر، ومن خلال مطالبة نصوص التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، نجد ان المشرع قد اسند لمحكمة القضاء الإداري الرقابة على قرارات مجالس المحافظات في الامور الآتية:

(١) امير عبدالله أحمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١١، ص ١٤٧.

(٢) د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الإداري، دار ينبور، العراق، ٢٠١٦، ص ١٣٥.

الفرع الأول: رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات مجالس المحافظات الخاصة بإقالة رؤساء الوحدات الإدارية

يعد منصب رئيس الوحدة الإدارية المنصب الأهم في مجال التنظيم الإداري المحلي، فهو العامل الأكبر في تنمية المجتمع المحلي في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية المحلية، إذ يكون رئيس الوحدة الإدارية الموظف التنفيذي الأعلى في وحدته الإدارية ويجمع في شخصيته بين الصفة الإدارية والصفة السياسية في آن واحد^(١)، وعندها تنعقد الرابطة الوظيفية لرؤساء الوحدات الإدارية والتي تمكنهم من خلالها الحصول على مناصبهم الإدارية المهمة سواء كان محافظ أو قائمقام أو مدير ناحية، إلا أن انعقاد هذه الرابطة لا يعني أن تكون دائمية وأن تكون بمنأى عن المصلحة العامة، في مقابل ذلك هناك مخالفات قانونية، إذا ما ارتكبها رئيس الوحدة الإدارية في المحافظة يكون عرضه لفقدان منصبه، ومن ثم تنتهي ولايته، ويُعد عمله هذا خرقاً للقانون ويتوجب إقالته من منصبه^(٢).

وفي الوقت ذاته شرع القانون لرئيس الوحدة الإدارية الضمانة القضائية في حقه في الاعتراف على قرار الإقالة^(٣)، التي صدرت بحقه وذلك من خلال الطعن بقرار الإقالة أمام محكمة القضاء الإداري وهذا ما سنعرضه في الفرعين الآتيين:

أولاً: رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات مجالس المحافظات الخاصة بإقالة المحافظ.

يعد منصب المحافظ من المناصب الإدارية المهمة في مجال الوظيفة الإدارية في العراق لتعلق عمله بتقديم الخدمات العامة لمواطني وحدته الإدارية (المحافظة)، فهو ممثل للسلطة المركزية في المحافظة، وهو موظف بدرجة خاصة يعين بمرسوم جمهوري^(٤).

(١) د. اسماعيل صمصاع البديري، ومحمد هدام العامري، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية، ع ٢٤، السنة الرابعة، ص ٨٨.

(٢) حسين طلال مال الله، المصدر السابق، ص ٨٤.

(٣) الإقالة: اجراء يتخذه المجلس بإنهاء عضوية رئيس الوحدة الإدارية إذا غاب أربعة جلسات متتالية بدون عذر مشروع أو غاب ربع (٤/١) عدد جلسات المجلس خلال مدة أربعة اشهر دون عذر مشروع أو تحقق الاسباب التالية: ١-عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، ٢-التسبب في هدر المال العام، ٣- فقدان أحد شروط العضوية، ٤- الإهمال أو التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية، للمزيد ينظر المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٤) حسين طلال مال الله، المصدر السابق، ص ٥٤.

وانتخاب المحافظ قد نص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ في المادة (١٢٢/ثانياً) والتي نصت على (يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظ، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس) ^(١)، وهذا ما ألزم به قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ في المادة (٢٤) والتي نصت (يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة المدنية) ^(٢).

ولما كان تعيين المحافظ كما بينا من صلاحية مجلس المحافظة، وما كان للمحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة أن يباشر مهامه، إلا بعد صدور مرسوم جمهوري بتعيينه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الانتخاب، ويعد هذا المرسوم كاشفاً لا منشأ لمنصب المحافظ ^(٣).

وفي الوقت ذاته فإن إقالة المحافظ أيضاً تكون من صلاحيات مجلس المحافظة، وبذلك تعد هذه الإقالة من أهم وأخطر مظاهر الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في حق المحافظ، والتي تتمثل بسحب الثقة من المحافظ كونه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ^(٤).

وقد رسم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، الطريق أمام مجلس المحافظة لممارسة هذا الأمر في المادة (٧) منه إذ تضمنت هذه المادة شروطاً شكلية (اجرائية)، وشروط موضوعية إذا ما توافرت فيمكن للمجلس الشروع في إقالة المحافظ، وأهم الشروط الشكلية هي ^(٥):

١- طلب يقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة لاستجواب المحافظ.

(١) تنظر المادة (١٢٢) البند (ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، وهذا ما أكدت عليه المادة (٢٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ والتي نصت (يعد المحافظ...أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية، من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع هذا القانون، في حين نجد أن قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغي جاء في المادة (١٣) منه (يعين المحافظ ويرفع وينقل بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح من الوزير وموافقة مجلس الوزراء...)، وبعد ذلك جاءت سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ المنحلة الملغي في القسم ٥/٢ والتي نصت (لمجالس المحافظات بموجب هذا الأمر صلاحية اختيار وتعيين المحافظين ونواب المحافظين...)

(٢) ينظر المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٣) ضياء عباس علي، المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٤) أمير عبدالله علي، المصدر السابق، ص ٧٤.

(٥) المادة (٧/ثامناً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

- ٢- تقديم المحافظ أجوبته على الاستجواب.
 - ٣- في حالة عدم قناعة الاغلبية البسيطة بالأجوبة يعرض للتصويت على الإقالة لعدد أعضاء مجلس المحافظة فيعد المحافظ مقالاً.
 - فضلاً عن هذه الشروط الشكلية، هناك أسباب موضوعية جاءت على سبيل الحصر وهي:
 - ١- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.
 - ٢- التسبب في اهدار المال العام.
 - ٣- فقدان أحد شروط العضوية.
 - ٤- الإهمال أو التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية.
- وبهذا يُعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة النافذ^(١).
- وقد أتاح المشرع للمحافظ الاعتراض على قرارات الإقالة أمام محكمة القضاء الإداري خلال مدة (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) يوم من تاريخ استلامها للطعن^(٢)، ويلاحظ في هذا الشأن أن المشرع قد حدد مواعيد الطعن بالقرار أمام محكمة القضاء الإداري فضلاً عن التزام المحكمة في البت في هذا الطعن في مدة (٣٠) يوم خلافاً للقاعدة العامة التي أقرها قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل (على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال ستين يوم من تاريخ انتهاء مدة الثلاثين يوم المنصوص عليها في الفقرة ...) (٣).
- وتعد مدة الطعن بالأحكام من النظام العام ويترتب على عدم مراعاتها أو تجاوزها سقوط الحق في الطعن وأن المحكمة تقضي من تلقاء نفسها برد عريضة الطعن إذ قدمت بعد فوات المدة القانونية المحددة للطعن ولو لم يتمسك به المحكوم ضده ومن ثم لا يجوز الاتفاق على تمديدها أو تقصيرها أو التنازل عنها^(٤).

(١) تنظر المادتين (٥ و ٧/ثامناً/٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٢) د. سامي حسن نجم الحمداني، المصدر السابق، ص ٤٠٩ وما بعدها .

(٣) حسين طلال مال الله، المصدر السابق، ص ١٦٨.

(٤) أصبحت محكمة القضاء الإداري هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في إقالة المحافظ بموجب التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ بدلاً من المحكمة الاتحادية العليا.

ولا بد من الأخذ بنظر الاعتبار نقطة مهمة ألا وهي أن المشرع العراقي في قانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات لم يشترط على المحافظ إجراء التظلم أمام الجهة التي اصدرت القرار قرار (الإقالة)، بل اقامت للمحافظ الطعن مباشرة بهذا القرار أمام محكمة القضاء الإداري وهذا يرجع إلى ما يمثله المحافظ في مكانة مهمة في مجلس المحافظة كونه المنفذ الفعلي لقرارات المجالس المحلية، وكذلك حرصاً على حماية وإدارة المحافظة لفترة قد تستغرق وقتاً طويلاً، كما يبدو أن هدف المشرع من قصر مدة الطعن والمرافعة في قضية إقالة المحافظ هو أن لا يكون هناك فراغ إداري ولتلافي الاشكالات التي قد تنجم عن إقالة المحافظ^(١).

وحسناً فعل المشرع العراقي عندما جعل الطعن بقرار الإقالة بحق المحافظ أمام محكمة القضاء الإداري، بدلاً من الطعن بقرار الإقالة أمام المحكمة الاتحادية العليا كما عليه سابقاً؛ لأن محكمة القضاء الإداري هي صاحبة الولاية في جميع المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة.

واخيراً بالرجوع إلى الدستور العراقي الذي يعتبر أعلى قانون في الدولة العراقية نجد إنه يؤكد على استقلال المحافظات استقلالاً تاماً، بل وينص وبصراحة في (الفقرة خامساً من المادة ١٢٢ من الدستور) على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة وإشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وأن المحافظ الذي ينتخب من قبل مجلس المحافظة يعتبر الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، فالقول بمنح صلاحية إقالة ذلك المحافظ لمجلس النواب بناء على اقتراح من رئيس الوزراء يمثل مخالفة للدستور، لأنه يعد تدخلاً في عمل المجلس ونقض لقراراته وهو أمر لا يقره الدستور.

ومن التطبيقات العملية لمحكمة القضاء الإداري في الرقابة على قرارات مجالس المحافظات بإقالة المحافظ منها:

(أقام المدعي (المميز) (ع.س.ي) الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري مدعياً فيها بأن مجلس محافظة ديالى قرر إقالته بالقرار المرقم (١٩) في ٢٠١٥/٣/٣١ ولكونه يشكل خرقاً للقانون ومخالفة له وخطأ في تطبيقه، لذا طلب دعوة المدعي عليه (المميز عليه) إضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بإلغاء القرار المرقم (١٩) في ٢٠١٥/٣/٣١، وبعد إضبارة (٢٠١٥/ق/٤٥) رد دعوى المدعي، ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور تصدى له تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة

(١) المحامي علي حسين الثامر السعيد، وقفه مع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، والمرشد لكيفية الطعن بقرار الإقالة والاعفاء وانتهاء العضوية وفق أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة النافذ، ط ١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣١.

المؤرخة ٢٠١٥/٥/٢٠ طالباً نقضه للأسباب الواردة فيها.... فقررت المحكمة الإدارية العليا نقضه وإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للسير فيها وفق ما تقدم على أن يبقى رسم التمييز تابعة للنتيجة وصدر القرار بالاتفاق في ١١/١١/٢٠١٥ صفر/١٤٣٧ هـ، (١) (٢٠١٥/١١/٢٣).

وفي قرار آخر: (اعلنت محكمة القضاء الإداري في يوم الاثنين ١٤/١٠/٢٠١٦ عن إلغاء قرار إقالة محافظ الانبار (صهيب الراوي)، وردت المحكمة على قرار مجلس محافظة الانبار بإقالة محافظها بعد قرار تأجيل النظر بقضيته لأكثر من مرة، بعد أن صوت مجلس محافظة الانبار بالأغلبية المطلقة على إقالته) (٢).

وما نشرته وزارة الاعلام يوم ٢٠١٦/٧/٢ (توجه محافظ الانبار إلى محكمة القضاء الإداري للطعن بقرار مجلس المحافظة الخاص بإقالته مدعياً أن قرار مجلس المحافظة لم يراع أحكام القانون، طبقاً للمادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ بالقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠، والذي اعتبر هذا القانون الاخير على أن يكون الطعن أمام محكمة القضاء الإداري حصراً دون سواها من المحاكم، إلا أن قرار المحكمة جاء بالرد والرفض لدعوة المحافظ كونها ردت شكلاً وذلك لمضي المدة القانونية (اذ تراخى المحافظ في تقديم دعوى الطعن خلال المدة القانونية المحددة قانوناً وهي (١٥) يوم التي منحها القانون له) (٣).

الفرع الثاني: رقابة محكمة القضاء على قرارات مجالس المحافظات الخاصة بإقالة القائمقام ومدير الناحية

يعد القائمقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية، ويتم انتخابهم من قبل مجالس الأفضية والنواحي^(٤)، ويشترط في القائمقام ومدير الناحية تحقيق الشروط المطلوبة توافرها في عضو مجلس المحافظة، ويكونوا حاملين للشهادة الجامعية، ويصدر المحافظ امراً إدارياً بتعيين كل منهم، ويكونا خاضعين لتوجيه وإشرافه ويكون القائمقام بدرجة مدير عام ومدير الناحية معاون مدير عام.

(١) للمزيد ينظر: القاضي لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا، ط١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٥.

(٢) للمزيد ينظر: الموقع الالكتروني: تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٤/٤

Iraq.middleeast.Arabic.rudaw.net

(٣) طارق حرب للمحافظ الطعن بقرار مجلس المحافظة أمام محكمة القضاء الإداري منشور على الموقع الإلكتروني: تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٤/٦، ١٠٢٢٢. n.annabaa.org/news

(٤) ينظر المادة (٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

أما عن مسؤوليات القائمقام فتتمثل في تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس القضاء الموافقة للدستور والقوانين النافذة والإشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها، وفرض العقوبات المقررة قانوناً على المخالفين بمصادقة مجلس القضاء، والحفاظ على الأمن والنظام، وحماية حقوق المواطنين، وكذلك الحال بالنسبة لمدرء النواحي، فتتمثل مسؤولياتهم في الحفاظ على الأمن والنظام في حدود الناحية والحفاظ على حقوق الدولة وأملاكها والإشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى مواطنيها^(١)، ويُستثنى من صلاحياتها الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد.

أما بالنسبة لإقالة القائمقام فيكون بقرار يصدره مجلس القضاء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب يقدمه من ثلث عدد أعضاء مجلس القضاء^(٢)، إلا أن القانون قد أوجب على مجلس القضاء قبل إصداره قرار الإقالة بحق القائمقام التحقق من توافر الأسباب التي نصت عليها المادة (٧/ثامناً/١) من قانون المحافظات النافذ، والتي هي نفس الأسباب التي استوجبت إقالة المحافظ والتي تكون ذاتها سبب من أسباب إقالة مدير الناحية، فضلاً عن ذلك أن المشرع منح القائمقام ضمانات قانونية تمنع إقالته مباشرة دون توافر الأسباب المحددة قانوناً واشترط موافقة الاغلبية المطلقة بمجلس القضاء، وبناء على طلب يقدمه ثلثي أعضاء مجلس القضاء^(٣).

أما فيما يتعلق بإقالة القائمقام ومدير الناحية نجد أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم ينص صراحةً على حق القائمقام ومدير الناحية في الطعن بقرار الإقالة كما هو الحال في إقالة المحافظ، إلا أنه استناداً لنص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي النافذ والتي نصت على أنه (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن)، وعليه يكون وفق هذه المادة أن للقائمقام وللمدير الناحية الحق في طعن قرار الإقالة أمام محكمة القضاء الإداري حاله حال أي قرار إداري مع الأخذ بنظر الاعتبار أن استثناء المحافظ كما بيّنا سابقاً من إجراءات التظلم التي تسبق إصدار الإقالة، يعد هذا الاستثناء خاص بالمحافظ لا يمكن القياس عليه، فطالما لم ينص المشرع صراحةً في قانون التعديل الأول لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات النافذ على حق القائمقام ومدير الناحية بالطعن بقرار الإقالة وهذا يعني خضوعهم للقواعد العامة المقررة في قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، والتي تلتزم التظلم وأن يسبقها الاستجواب وغيرها من الإجراءات الأخرى، إلا أننا نرى كان من

(١) يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، مؤسسة المرتضى للكتاب العراقي، بغداد، ٢٠١١، ص ١٢ وما بعدها.

(٢) محمد صدام العامري، المصدر السابق، ص ١٠١.

(٣) ينظر المادة (٧/ثانياً و ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

الأولى لو أفعى المشرع العراقي القائمقام ومدير الناحية من التظلم، حالهم حال المحافظ وذلك لأهمية مناصبهم الإدارية على مستوى القضاء والناحية .

ومن التطبيقات القضائية على هذه الرقابة:

(ادعى المدعي (م.ح.ع) أمام محكمة القضاء الإداري بأن مجلس قضاء عفاك أصدر قراره المرقم (١٦) في ٢٠١٢/١١/٢٢ بإقالته وإن هذا القرار خالف القانون حيث لم يتبع الآلية الصحيحة في الإقالة، وإن القرار لم يذكر الأسباب والقضايا التي قام بها باستغلال منصبه الوظيفي أو الإهمال الجسيم كون مجلس قضاء عفاك والمحافظات تشهد بقيامه بواجبه ونزاهته من خلال كتب الشكر الموجه إليه من مجلس القضاء ومجلس المحافظة والمحافظ وإن قرار الإقالة هو استهداف شخصي من قبل رئيس مجلس القضاء، ويطلب من المحكمة دعوة المدعى عليه (رئيس قضاء عفاك) للمرافعة وإصدار قرار بنقض قرار الإقالة وتحميل المدعى عليه المصاريف والرسوم واتعاب المحاماة...) (١).

الفرع الثاني: رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات مجالس المحافظات الخاصة بإقالة اصحاب المناصب العليا

عرفت المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المناصب العليا هم (المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الامنية في المحافظة ولا تشمل رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش) (٢).

ومجلس المحافظة معني باختيار ثلاثة أشخاص من بين من يرشحهم المحافظ لإشغال المناصب العليا وإرسال أسمائهم إلى الوزير المختص الذي يتوجب عليه إصدار أمر تعيين أحدهم وله الحق بإعفائهم من مناصبهم بأغلييته المطلقة (٣)، وبذلك نجد أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد أعطى لمجلس المحافظة حق إعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة، وفق المادة (٧/تاسعا/٢) والتي نصت على (إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس أو بناءً على اقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة)، ومما يلاحظ على نص هذه المادة إنه جهل حق إعفاء أصحاب المناصب العليا لجهتين في آن واحد، الأمر الذي قد يخلق نزاعاً بين

(١) للمزيد ينظر: جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٥٨/٢٠١٣ في ٢٠١٣/٨/٦، منشور على الموقع

الالكتروني: تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٤/١٦ www.moj.gov.iq/news

(٢) تنظر المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) تنظر المادة (٧/تاسعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية، لذا كان من الأولى بالمشروع من توحيد الجهة الرقابية خشية التعارض الذي قد يقع ما بين الحكومتين المركزية والمحلية^(١).

وإن أي إجراء إداري أو قانوني يتخذه المحافظ بحق أصحاب المناصب العليا، لابد أن يحظى بمصادقة المجلس، وبشكل عام فإن عليهم تنفيذ القوانين والأنظمة الصادرة عن المجلس ضمن صلاحياته الدستورية والقانونية بحدود اختصاص كل منهم^(٢).

وعلى الرغم من أنّ المشروع لم يقرر صراحةً لأصحاب المناصب العليا في آلية الطعن بقرار الإغفاء أو الإقالة أمام محكمة القضاء الإداري كما كان عليه الحال في إقالة المحافظ، إلّا أن محكمة القضاء الإداري قبلت الطعون الموجهة إليها في هذا الأمر، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في النظر في صحة القرارات والأوامر الإدارية، وهذا ما أكد عليه قرار محكمة القضاء الإداري في إلغاء قرار إعفاء مدير عام شرطة ديالى الصادر من مجلس محافظة ديالى^(٣).

(١) وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في شأن استيضاح الاجهزة الأمنية التي تعتبر من المناصب العليا وقد تايد ذلك في قرار لها صدر في معرض الاجابة على استيضاح قدم من مجلس النواب /الدائرة البرلمانية حول موضوع (صلاحيات التعيين والإقالة للأجهزة الأمنية وهل هي من صلاحيات سلطات المحافظات ام السلطة الاتحادية والذي اكدت فيه وفق المادة (١١٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ على أن صلاحيات التعيين والإقالة للأجهزة الأمنية تكون من صلاحية الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ينظر تفاصيل القرار في المصدر: ضياء عباس علي، المصدر السابق، ص ١٤٧.

(٢) د. أحمد عبد الزهرة كاظم، المصدر السابق، ص ٣٧١.

(٣) حيث جاء في القرار الى انه "...لدى التدقيق والمداولة وجد المدعي -مدير عام شرطة ديالى يعترض على الفقرة (٤) من قرار مجلس محافظة ديالى المرقم (٢١) في ٢٠١٢/٣/٣٠ والمتضمنة اعفائه من منصب مدير شرطة ديالى، وانه تظلم من الأمر المطعون فيه لدى المدعي عليه وسجل تظلمه بعدد وارد (٣٠١١) في ٢٠١٠/٤/١٨ ولم يبت في التظلم واقام دعواه في ٢٠١٠/٦/١٥ وبذلك تكون الدعوى مقامة ضمن المدة القانونية فقرر قبولها شكلاً ولدى عطف النظر على الأمر المطعون فيه وجد...بانه لم يتم استجواب المدعي بعد تقديم طلب الاعفاء المؤرخ في ٢٠١٠/٣/٢٨ وانه سبق وان تم استجوابه وحسب محاضر الجلسات ... وبالرجوع إلى المحاضر المبرزة من وكيل المدعي عليه... وجد انها تعود إلى جلسة رقم (٢٤) في ٢٠٠٩/٩/١ وجلسة رقم ٢٦ في ٢٠٠٩/٩/٢٩ ومن خلال تدقيق الاجراءات التي اتبعها المدعي عليه اضافةً لوظيفته وجد انها لا تتفق مع أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ذلك ان القانون اشترط أن يتم الاعفاء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ولا يتم ذلك الا من خلال محضر رسمي موقع من الأعضاء الحاضرين.... وأن ما أبرزه وكيل المدعي عليه من قائمة الأسماء... لا يمكن أن تغني عن المحضر الرسمي كما أن المدعي عليه قد خالف المادة ٥١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي اشترطت استجواب الشخص المعني قبل إعفائه من منصبه وإن استجواب المدعي في تاريخ=

الخاتمة

بعد إن انتهينا من كتابة البحث فقد توصلنا إلى أهم الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

أولاً: الاستنتاجات:

١- عدّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل مجلس المحافظة أعلى سلطة رقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ويليهما بعد ذلك مجلس القضاء ومجلس الناحية حيث خول المشرع مجلس المحافظة الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكلية والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها ما عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي وهو بذلك يكون قد تبنى الأسلوب العام في توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية بعد أن حدد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر وترك ما عداها للسلطات المحلية.

٢- أخذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بالمستوى الثلاثي في تقسيم الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية بعد أن قسمها في المادة (١) الى محافظة وقضاء وناحية وذلك للحد من تعدد وتشابك المستويات الرقابية حيث منح في المادة (٢٢) منه كل وحدة إدارية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري من غير إن يجعل من القرية وحدة إدارية مستقلة كما أراد لها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ الذي نص في البند (أولاً) من المادة (١٢٢) (تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى) .

٣- أما فيما يتعلق بالرقابة اللامركزية على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم فتمارس من قبل مجلس المحافظة على المجالس المحلية الأدنى منه (مجلس القضاء ومجلس الناحية) وتظهر من خلال إمكانية حلّها، كما يمارس مجلس المحافظة رقابة ذاتية على نفسه وذلك من خلال حل نفسه بنفسه، وبالإضافة إلى ما تقدم توجد رقابة داخلية لامركزية على الأشخاص يقوم بممارستها أعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم على رؤساء تلك المجالس وكذلك على رؤساء الوحدات

= سابق عن الطلب المقدم بإعفائه... لا يعد استجواباً لغرض تطبيق أحكام المدة ٥١ ذلك أن الاستجواب يحدث أثره القانوني بانتهائه... وعليه لما تقدم قرر بالاتفاق الحكم بالإلغاء الفقرة (٤) من قرار مجاس محافظة ديالى المرقم ٢١ في ٢٠/٣٠/٢٠١٠ والمتضمنة إعفاء المدعي من منصب مدير عام شرطة محافظة ديالى... وصدر الحكم... حكماً حضورياً قابلاً للتمييز أمام المحكمة الاتحادية العليا وافهم علناً في ٢٠١١/٥/٩. ينظر: د. سامي حسن نجم عبد الله. المصدر السابق. ص ٤١٢. ٢٠

الإدارية (المحافظ، القائم مقام، مدير الناحية)، كما يقوم كذلك رؤساء الوحدات الإدارية بالرقابة على قرارات المجالس المحلية، وذلك عن طريق الاعتراض عليها.

٤- وتعد محكمة القضاء الإداري هي الجهة القضائية المختصة بالرقابة على قرارات مجالس المحافظات والنظر في الطعون المقدمة إليها بموجب التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بعد أن كانت المرجع الأول هي المحكمة الاتحادية العليا، وكان موقف يحمد عليه من المشرع العراقي كون هذه القرارات إدارية بحتة.

التوصيات

١- ندعو المشرع إلى أن يكمل الطريق الصحيح الذي سار به في التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ وجعل القضاء الإداري هو الحكم الفصيل فيما يتعلق بالاعتراض على حل المجالس المحلية أو الاعتراض على قراراتها من قبل المحافظ بدلاً من المحكمة الاتحادية العليا ذات الاختصاص الحصري بموجب المادة (٩٣) من الدستور النافذ، معدلاً ما ورد في الفقرة (٢) من البند (ثالثاً) من المادة (٢٠) والفقرة (٣) من البند (أحد عشر) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مادامت تلك المحافظات تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية فإن منازعاتها منازعات إدارية بامتياز بعد النص على منح المجالس المحلية الشخصية المعنوية، شرط إن لا تكون قرارات محكمة القضاء الإداري باتة لما فيه من إحفاف بحق المتقاضين بحرمانهم درجة من درجات التقاضي بل لا بد من الطعن بها أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة.

٢- نقترح تعديل المادة (١١٥) من الدستور النافذ لأنها منحت ضمناً صلاحية التشريع لمجلس المحافظة وهو أمر بعيد كل البعد عن الإدارة اللامركزية الإقليمية، وبعدها جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليرحب بمضمون هذه المادة وينص عليها صراحةً في المادة (٢) منه، من خلال منحه مجلس المحافظة سلطة إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، وهذا لا يجوز لأن سلطة إصدار التشريعات من اختصاص مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم، وإنما لمجلس المحافظة سلطة إصدار تشريعات من غير القوانين كأصدار أوامر وبيانات وتعليمات، وقد كرر المشرع في القانون المذكور ذلك في الفقرة (ثالثاً) من المادة (٧) منه والتي تضمنت اختصاصات مجلس المحافظة والتي جاء فيها بأنه من صلاحيات مجلس المحافظة هو (إصدار

التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات (...)، لذا نقترح تعديل نص البند (أولاً) من المادة (٢) من القانون على الشكل الآتي (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تنفيذية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة يتمتع بالصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) .

٣- نأمل من المشرع العراقي إعادة النظر في المادة (٧/ثامناً/٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والمعدل بالقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ والتي منحت المحافظ حق الطعن بقرار الإقالة خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به، إلى أن تكون هذه المدة هي (٣٠) يوماً بدل من (١٥) يوم وذلك حفاظاً على المكانة الإدارية التي يتمتع بها المحافظ.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

- ١- د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
- ٢- د. آدم ابو القاسم أحمد اسحق، الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٤.
- ٣- د. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٠.
- ٤- د. حسين عثمان محمد عثمان، اصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- ٥- د. حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المحكمة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
- ٦- د. خالد سماره الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها-دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- ٧- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري-دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦.
- ٨- د. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
- ٩- عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة المركزية الإقليمية في القانون العراقي-دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
- ١٠- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري-دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ١١- د. على محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٢- المحامي علي حسين الثامر السعيد، وقفه مع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، والمرشد لكيفية الطعن بقرار الإقالة والاعفاء وانهاء العضوية وفق أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة النافذ، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٢.
- ١٣- د. عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية (شريعة، قانون، عربي، فرنسي، انكليزي)، عالم الكتب، مكتبة النهضة العربية، ١٩١٧.

- ١٤- د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٢.
- ١٥- القاضي لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا، ط١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٦.
- ١٦- د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الإداري، دار ينبور، العراق، ٢٠١٦.
- ١٧- د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط٢، مطبعة الدستور التجارية، عمان، ١٩٩٦.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

- ١- أمير عبدالله أحمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١١.
- ٢- حسين طلال مال الله، تعيين وإقالة رؤساء الوحدات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٤.
- ٣- ضياء عباس علي، سلطة مجالس المحافظات في تنظيم عمل ورقابة أجهزة الحكومات المحلية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٤.
- ٤- نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.

ثالثاً: الدساتير والقوانين

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٢- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- ٣- قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠.
- ٤- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

رابعاً: البحوث والمقالات والمنشورات

- ١- د. إسماعيل صعصاع البديري، ومحمد هدام العامري، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية، ع٢، السنة الرابعة.

- ٢- د. حنان القيسي، نظام الإدارة اللامركزية وجالس المحافظات في العراق-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٣- د. غازي ابراهيم الجنابي، القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، ع٤٤، ٢٠٠٩.

خامساً: المواقع الالكترونية

- ١- طارق حرب، للمحافظ الطعن بقرار مجلس المحافظة أمام محكمة القضاء الإداري، منشور على الموقع الالكتروني: تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٤/١٤
n.annabaa.org/news10222
- 2- <https://hrdiscussion.com>
- 3- Iraq.middleeast.Arabic.rudaw.net
- ٤- جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٠١٣/٢٠٨ في ٢٠١٣/٨/٦، منشور على الموقع الالكتروني: تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٤/١٦ www.moj.gov.iq/news

المستخلص:

أصبح العراق باستحداث محكمة القضاء الإداري بقانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ من دول القضاء المزدوج، إذ تعد هذه نقطة تحول من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج أي القضاء الإداري المتخصص.

وفي تطور لاحق استحدث المشرع العراقي بقانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ محاكم للقضاء الإداري، إذ اختصت بموجب المادة (٧/ثانياً/د) من قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والتي عدلت بموجب المادة (٥) من قانون التعديل الخامس السابق ذكره، بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية والتي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام، بناءً على طعن من ذوي مصلحة معلومة وحالة ممكنة.

إذ أن وجود رقابة قضائية على مشروعية قرارات مجالس المحافظات يمثل ضماناً مهماً من ضمانات حقوق الأفراد وحرياتهم لما في ذلك من تبني لشرعية دولة القانون، والقاضي هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون، لذلك يجب أن يكفل النظام القضائي في الدولة سيادة القانون القائمة على احترام حقوق الإنسان فيما يوفره من عناصر تتمثل في تكوين جهات التقاضي واختيار القضاة وضمان استقلالهم وحيادهم.

وعند النظر في نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، نجد أن المشرع العراقي قد استند إلى محكمة القضاء الإداري الرقابة على قرارات المجالس المحلية وذلك في ثلاثة محاور أساسية وهي:

أولاً: رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات المجالس المحلية المتعلقة بإقالة رؤساء الوحدات الإدارية.

ثانياً: رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات المتعلقة بإقالة المناصب العليا.

كما علينا أن نبين بأن هناك مجموعة من الأسباب التي توجب الطعن أمام محكمة القضاء الإداري، فالطعن بقرارات مجالس المحافظات لا يكون إلا بناءً على ما نص عليه القانون، وهذا ما أكدت عليها المادة (٧/البند خامساً) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، مع استيفاء الشروط القانونية الأخرى التي توجب الطعن بالقرار أمام محكمة القضاء الإداري .

Abstract:

Iraq has introduced the Administrative Court of Law by the Second Amendment No. 106 of 1989 to the Law of the State Consultative Council No. 65 of 1979 from the Dual Judicial States. This is a turning point from the unified judicial system to the dual judicial system ie the specialized administrative judiciary.

In a later development, the Iraqi legislator introduced the fifth amendment to the Law of the State Consultative Council No. 17 of 2013. The Courts of Administrative Jurisdiction were appointed under Article 7 / II / D of the Second Amendment Law No. 106 of 1989 to the Law of the State Consultative Council No. 65 of 1979 which was amended under Article 5 of the previous amendment Mentioned in the chapter on the validity of individual and organizational administrative orders and decisions issued by employees and bodies in ministries and entities not affiliated with the Ministry and the public sector, on the basis of an appeal from an interested party and a possible situation.

The judicial system is the key to the rule of law. Therefore, the judicial system of the state must ensure the rule of law based on respect for human rights in the country. It provides elements such as the composition of the judiciary, the selection of judges and the guarantee of their independence and impartiality.

In considering the provisions of the Law of Governorates that are not organized in Region No. 21 of 2008 amended, we find that the Iraqi legislator has relied on the Administrative Court to oversee the decisions of local councils in three main axes:

First: The administrative court's review of the decisions of the local councils regarding the dismissal of the heads of the administrative units.

Second: The administrative court's review of decisions regarding the dismissal of senior positions.

We also have to show that there are a number of reasons that must be appealed before the Administrative Court. The appeal of the decisions of the provincial councils is only in accordance with the provisions of the law. This is confirmed by Article (7 / Fifth) of the Fifth Amendment Law No. 17 of 2013 Of the Law of the State Consultative Council No. 65 of 1979, as amended, with the fulfillment of other legal conditions that require appeal against the decision before the administrative court.