



YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

**VALİNİN POZİSYONUNUN YASAL SİSTEMİ
(KARŞILAŞTIRMALI ÇALIŞMA)**

HEMİN QADR F. ABDULLA

Yüksek Lisans Tezi

LEFKOŞA
2021



جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

**النظام القانوني لمركز المحافظ
(دراسة مقارنة)**

هيمن قادر فقي عبدالله

رسالة ماجستير

VALİNİN POZİSYONUNUN YASAL SİSTEMİ
(KARŞILAŞTIRMALI ÇALIŞMA)

HEMİN QADR F. ABDULLA

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

DANIŞMAN

PROF.DR. SANGAR DAWOOD MOHAMMED AMRI

LEFKOŞA
2021

النظام القانوني لمركز المحافظ
(دراسة مقارنة)

هيمن قادر فقي عبدالله

جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير

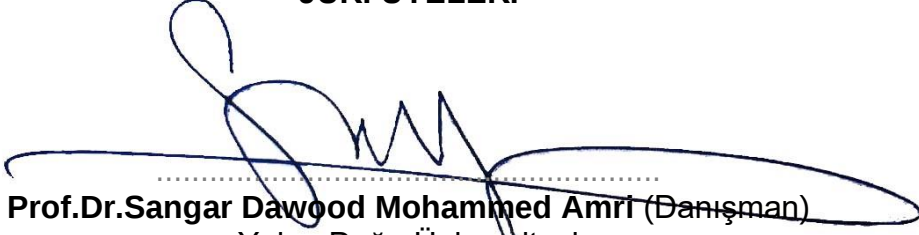
بإشراف

الأستاذ الدكتور سه نكه ر داود محمد عمرى

KABUL VE ONAY

Hemin Qadr F. Abdulla tarafından hazırlanan “Valinin pozisyonunun yasal sistemi (karşılaştırmalı çalışma)” başlıklı bu çalışma, 23/08/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

JÜRİ ÜYELERİ



.....
Prof.Dr.Sangar Dawood Mohammed Amri (Danışman)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



.....
Yrd.Doç.Dr.Ahmad Mustafa Ali (Başkan)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



.....
Yrd.Doç.Dr.Tavga Abbas Towfiq
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü

.....
Prof. Dr. K. Hüsnü Can Başer
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Müdürü

قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير هيمن قادر فقي عبدالله في رسالته الموسومة بـ " النظام القانوني لمركز المحافظ (دراسة مقارنة)" نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2021/08/23، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير

أعضاء لجنة المناقشة

.....
الاستاذ الدكتور سه نكه ر داود محمد عمري (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ المساعد الدكتور احمد مصطفى علي (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ المساعد الدكتورة تافكه عباس توفيق
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ الدكتور ك. حسنو جان باشير
معهد الدراسات العليا
المدير

BİLDİRİM

Ben **Hemin Qadr F. Abdulla** olarak beyan ederim ki **Valinin pozisyonunun yasal sistemi (karşılaştırmalı çalışma)**, başlıklı tezi '**Prof.Dr.Sangar Dawood Mohammed Amri**' nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı, tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- ☐ Tezimin tüm içeriğine her yerden erişilebilir.
- ☐ Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- ☐ Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiçkimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine her yerden erişilebilir.

Tarih : 23/08/2021

İmza :

Adı ve Soyadı: Hemin Qadr F. Abdulla

الاعلان

أنا هيمن قادر فقى عبدالله، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان النظام القانوني لمركز المحافظ (دراسة مقارنة)، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ الدكتور سه نكه ر داود محمد عمرى، ولقد أعددتها بنفسى تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول إليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول إليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول إليها لمدة عامين (2). إذا لم أقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول إليها من أي مكان.

تاريخ: 2021/08/23

التوقيع:

الاسم واللقب: هيمن قادر فقى عبدالله

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın tamamlanmasında ve ulaşılan sonuç ve önerilerde, dikkatli bilimsel denetimi ve değerli rehberliğinin büyük etkisi olduğu için sayın danışmanım **Prof.Dr.Sangar Dawood Mohammed Amri'a** teşekkür ve takdirlerimi sunmayı bir şükran borcu olarak görüyorum.

Ayrıca, bu mektubu okuma zahmetinde bulunarak, içindeki hataları düzelttiği ve bu konudaki makul bilimsel gözlemleri sunduğu için tartışma komitesi başkanı ve üyelerine teşekkür ve takdirlerimi sunarım.

Ayrıca bana çok yardımcı olan ve bu çalışmaya devam etmem için her türlü desteği esirgemeyen sevgili hocama (Dr. Ramyar Rizgar Ahmed) en içten teşekkürlerimi sunarım.

Arap departmanı koordinatörü sevgili kardeşime (Kawar Musa) değerli çabaları için en derin teşekkür ve takdirlerimi sunuyorum.

Sonuç olarak, bu mesajı tamamlayabilen herkese teşekkür etmeden geçemeyeceğim, bu yüzden Tanrı onu benim adıma ödüllendirsin.

.

شكر وتقدير

أجد من واجب العرفان بالجميل أن أقدم شكري وتقديري لمشرفي الفاضل الأستاذ المساعد الدكتور (سنكر بيرداود محمد)، إذ كان لإشرافه العلمي الدقيق، ولتوجيهاته القيمة الأثر البالغ في إنجاز هذا العمل وما تم التوصل إليه من نتائج و مقترحات.

كما أتوجه بالشكر والتقدير للسادة رئيس و أعضاء لجنة المناقشة لتحملهم عناء قراءة هذه الرسالة و تصويبهم للأخطاء الموجودة فيها و تقديمهم للملاحظات العلمية الرصينة بشأنها.

كما أتقدم بشكري الجزيل للأستاذ العزيز (د.راميار رزگار أحمد) الذي ساعدني وكثيراً و لم يدخر جهداً في مساندتي لمواصلة هذه الدراسة.

وعميق شكري وتقديري إلى الأخ العزيز (كاوار موسى) منسق القسم العربي على جهوده القيمة. وختاماً لايسعني إلا أن أتقدم بالشكر لكل من كان له فضل في إتمام هذه الرسالة، فجزاه الله عني خير الجزاء.

ÖZ

VALİNİN POZİSYONUNUN YASAL SİSTEMİ KARŞILAŞTIRMALI ÇALIŞMA

Araştırma, karşılaştırmalı bir çalışma olan Valilik Merkezi'nin hukuk sistemini ele aldı. Araştırmanın önemi, ademi merkeziyetçi yönetimin gelişiminin bu aşamasına ulaşana kadar gelişmeye başlayan valilik içindeki yerel organların yönetiminde belirgin ve önemli bir rol oynayan valinin rolünün öneminden kaynaklanmaktadır. Üçüncü sırada ise mahalli idare temsilcisi, üçüncü sırada ise kendi vilayetindeki bakanlık şubelerinin bir temsilcisi. Konunun incelenmesi, bilimsel ve pratik açıdan önemlidir. Bilimsel bir bakış açısıyla, valinin bizim için ortaya çıkan hukuki niteliğini tanımlayarak ve diğerlerinden ayırarak hukuki niteliğine değinerek, kendisine verilen hak ve görevlerin beyanına bilimsel açıdan ışık tutacağız. kendisine ve kendisine emanet edilen yetkinliklerin büyüklüğü. Pratik bir bakış açısından, konunun önemi doğrudan valinin pratik gerçeklikte ne olması gerektiğine odaklanır, özellikle de vali gibi bir konum valilik içinde büyük ve etkili bir öneme sahip olduğu için, başında olduğu gibi. 2008 AD, oran sınırlı ve az olup, valilikteki merkezi birimin temsilcisi olarak kendisine verilen sorumluluğun boyutuna uymamaktadır. Araştırma, yürürlükten kaldırılan 159 sayılı 1969 tarihli İl Kanunu ile karşılaştırıldığında analitik bir metodoloji izlemiştir. Araştırma, il kanununda valiyi merkezdeki bakanların kararlarını uygulamakla yükümlü kılan herhangi bir metnin bulunmaması da dahil olmak üzere çeşitli sonuçlara ulaşmıştır. Kanun, valinin yetkilerine tabidir. Başbakan.

Anahtar kelimeler: Anahtar kelimeler: vali, hukuk merkezi, merkezi olmayan yerel yönetimler, yerel yönetim

ABSTRACT

THE LEGAL SYSTEM OF THE GOVERNOR'S POSITION A COMPARATIVE STUDY

The research dealt with the legal system of the Governor's Center, a comparative study. The importance of the research stems from the importance of the role of the governor, who plays a prominent and important role in the management of local bodies in the governorate, which began to develop until it reached this stage of the development of the decentralized administration. And a representative of the local administration on the other hand, and a representative of the ministries' branches in his governorate on the third. The study of the topic is important from a scientific and practical point of view. From a scientific point of view, we will shed light on the statement of the legal status of the governor by addressing his legal nature that results for us by defining it and distinguishing it from others, as well as a statement of the rights and duties entrusted to him and the size of the competencies entrusted to him. From a practical point of view, the importance of the topic focuses on Directly on what the governor should be in practical reality, especially since a position like the governor is of great and effective importance within the governorate, as it is at its head. 2008 AD, the rate is restricted and few, which do not fit the size of the responsibility entrusted to him as a representative of the central unit in the governorate. The research followed an analytical methodology compared to the repealed Provincial Law No. 159 of 1969. The research reached several conclusions, including there is no text in the provincial law that obliges the governor to implement the decisions of the ministers in the center, when the law is exposed to the powers of the governor. Prime Minister.

Key words: Key words: the governor, the legal center, the decentralized local authorities, the local administration

الملخص

النظام القانوني لمركز المحافظ دراسة مقارنة

تناول البحث النظام القانوني لمركز المحافظ دراسة مقارنة. إنبع أهمية البحث من أهمية دور المحافظ الذي يقوم بدور بارز ومهم في إدارة الهيئات المحلية في المحافظة، والذي بدء بالتطور إلى أن وصل هذه المرحلة من مراحل تطور الإدارة اللامركزية، ويتمثل ذلك الدور المهم والبارز للمحافظ لاعتبارات عدة إذ عدّه دستور 2005 ممثلاً للسلطة المركزية من جهة، وممثلاً للإدارة المحلية من جهة ثانية، وممثلاً لفروع الوزارات في محافظته من جهة ثالثة. ولدراسة الموضوع أهمية من الناحية العلمية والعملية فمن الناحية العلمية سنلقي الضوء على بيان المركز القانوني للمحافظ عبر التطرق إلى طبيعته القانونية التي تنتج لنا عن طريق تعريفه وتمييزه عن غيره إلى جانب بيان الحقوق والواجبات الملقاة عليه وحجم الاختصاصات المنوطة به أما من الناحية العملية، فأهمية الموضوع تنصب مباشرة على ما ينبغي أن يكون عليه المحافظ في الواقع العملي خاصة وأن منصب كالمحافظ يشكل أهمية كبيرة وفاعلة ضمن المحافظة باعتباره على رأسها تتجلى مشكلة البحث في بيان مركز قانوني واضح المعالم للمحافظ من جهة، ولبيان اختصاصاته التي جعلها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل مقيدة وقليلة والتي لا تناسب حجم المسؤولية الملقاة عليه بكونه ممثلاً للوحدة المركزية في المحافظة اتبع البحث منهجية تحليلية مقارنة مع قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969م الملغي. توصل البحث إلى عدة نتائج منها لا يوجد نص في قانون المحافظات يلزم المحافظ بتنفيذ قرارات الوزراء في المركز وذلك عند تعرض القانون لاختصاصات المحافظ. أوصى البحث بعدة توصيات منها إضافة نص إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يقضي بأن يكون المحافظ خاضعاً للمسائلة والمحاسبة الانضباطية إلى سلطة رئيس مجلس الوزراء.

الكلمات المفتاحية: الكلمات المفتاحية: المحافظ، المركز القانوني، السلطات المحلية اللامركزية، الإدارة المحلية

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	
BİLDİRİM.....	
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZ	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
GİRİŞ.....	1
 BÖLÜM 1	 6
Valinin pozisyonunun yapısal çerçevesi.....	6
1.1: Vali Merkezi	6
1.1.1: Portföy pozisyonunun tanımı.....	6
1.1.2: İl merkezi benzer hukuk merkezlerinden farklıdır.	7
1.1.3: Valinin pozisyonunun yasal niteliği	8
1.1.4: Valinin pozisyonunun yasal dayanağı	9
1.1.5: Vali atama şartları	13
1.1.6: Portföy seçim mekanizması	15
1.1.7: Randevu yanlısı eğilim	16
1.1.8: Seçim sisteminden yana eğilim	17
1.1.9: Seçim ve atamayı birleştirme eğilimi	19
 BÖLÜM 2	 20
Valinin pozisyonu için düzenleyici çerçeve.....	20
2.1: Valinin disiplin yetkileri	20
2.2: Valinin yürütme departmanlarını izlemedeki rolü	25
2.2.1: Valilikteki devlet dairelerinin denetimi ve denetimi.....	26
2.2.2: Kamu göreviyle ilgili olarak çalışanların gözetimi	29
2.3: Atama ve kurulum	29
2.4: Disiplin cezaları.....	31

2.5: Normal kořullarda valinin denetleyici rolü	35
2.6: İstisnai durumlarda valinin denetleyici rolü	38
BÖLÜM 3	41
Valinin görevlerinin denetimi	41
3.1: İl meclisinin denetim yetkisinin tanıtılması	42
3.1.1: İlçe meclisinin tanımı	42
3.1.2: İl meclisinin anayasal ve yasal statüsü	44
3.2: kamuoyu sansürü.....	54
3.2.1: Kamuoyu kavramı	54
3.2.2: kamuoyunun önemi.....	54
3.2.3: kamuoyu sansürü.....	55
3.3: Bağımsız Kuruluşların Gözetimi	56
3.3.1: Mali Denetim Kurulunun gözetimi.....	56
3.3.2: Yönetim kontrolünü tanımlayın	65
3.4: Mali kontrolün tanımı.....	67
3.4.1: Denetim yetkisinin temeli	68
3.6: yargı denetimi	75
SON	80
KAYNAKÇA	83
İNTİHAL RAPORU	87

قائمة المحتويات

قرار لجنة المناقشة	
الاعلان	
شكر وتقدير	ج
الملخص	د
قائمة المحتويات	هـ
المقدمة	1
الفصل الأول	6
الإطار الهيكلي لمركز المحافظ	6
1.1: مركز المحافظ	6
1.1.1: تعريف مركز المحافظ	6
2.1.1: تميز مركز المحافظات عن المراكز القانونية المشابهة لها	7
3.1.1: الطبيعة القانونية لمركز المحافظ	8
4.1.1: الأساس القانوني لمركز المحافظ	9
5.1.1: شروط تعيين المحافظ	13
6.1.1: آلية اختيار المحافظ	15
7.1.1: الاتجاه المؤيد لنظام التّعيين	16
8.1.1: الاتجاه المؤيد لنظام الانتخابات	17
9.1.1: الاتجاه المؤيد إلى الجمع بين الانتخاب والتعيين	19

20.....الفصل الثاني

20.....الإطار التنظيمي لمركز المحافظ

20.....1.2: الاختصاصات الضبطية للمحافظ

25.....2.2: دور المحافظ في الرقابة على الدوائر التنفيذية

26.....1.2.2: الإشراف والتفتيش على دوائر الدولة في المحافظة

29.....2.2.2: الرقابة على الموظفين فيما يتعلق بالوظيفة العامة

29.....3.2: التعيين والتثبيت

31.....4.2: العقوبات الانضباطية

35.....5.2: الدور الرقابي للمحافظ في الظروف العادية

38.....6.2: الدور الرقابي للمحافظ في الظروف الاستثنائية

41.....الفصل الثالث

41.....الرقابة على اختصاصات المحافظ

42.....1.3: التعريف بالاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة

42.....1.1.3: تعريف مجلس المحافظة

44.....2.1.3: المركز الدستوري والقانوني لمجلس المحافظة

54.....2.3: رقابة الرأي العام

54.....1.2.3: مفهوم الرأي العام

54.....2.2.3: أهمية الرأي العام

55.....3.2.3: رقابة الرأي العام

56.....3.3: رقابة الهيئات المستقلة

56.....1.3.3: رقابة ديوان الرقابة المالية

65.....2.3.3: تعريف الرقابة الإدارية

67.....4.3: تعريف الرقابة المالية

68.....1.4.3: أساس الاختصاص الرقابي

75.....5.3: الرقابة القضائية

80.....الخاتمة

83.....قائمة المراجع

87.....تقرير الاستيلاء

المقدمة

تختلف وظيفة الدولة باختلاف الظروف السياسيّة والاقتصاديّة، والاجتماعيّة، ويتأثر التنظيم الإداري بتلك العوامل وبخاصة السياسيّة منها ذلك أن هناك من الدول من تريد تقوية سلطتها وحصر الوظيفة الإدارية بيدها أو بسبب الخوف من تقسيم الدولة الى وحدات مختلفة في حين أنّ بعض الدول، ولأسباب تتعلق بحسن إدارة المرافق العامة، ولتخفيف العبء عن السلطة المركزيّة تقوم بمنح بعض الاستقلاليّة الإقليمية إي لأجزاء من إقليم الدولة، وتمكن السكان المحليين من إدارة شؤونهم بأنفسهم، ولأسباب اقتصاديّة واجتماعيّة وسياسية لها دور في ذلك.

ومن كلّ ما تقدّم يطلق على النوع الأوّل من التنظيم الإداري بالمركزيّة الإداريّة، والثاني من ذلك التنظيم يطلق عليه اللامركزيّة الإداريّة الذي يقوم على انتخاب مجلس للوحدات الإداريّة، ويقوم المجلس بدوره انتخاب رئيس من بين أعضائه و يتولى المحافظ إعماله بموجب القانون، كما يتبنى هذا القانون أمّا تحديد اختصاص الجهة الإدارية اللامركزيّة على سبيل الحصر ويترك باقي الاختصاصات للسلطة المركزيّة، وأمّا يحدّد اختصاصات السلطة المركزيّة على سبيل الحصر ويترك باقي الاختصاصات للجهة اللامركزيّة، وعلى العموم فان الاختصاصات أيّاً كانت حصريّة أم غير حصريّة هي محددة بموجب القانون.

وقد حظي ذلك الأسلوب في العراق باهتمام متزايد، وملحوظ في الآونة الأخيرة وتوج بصور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل في 2008/3/19م الذي أعتمد اللامركزيّة الإدارية الإقليمية، والذي جاء تطبيقاً للدستور العراقي النافذ لعام 2005م الذي نص هو الآخر على نظام اللامركزيّة الإدارية في إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وجعل القانون المذكور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم التنظيم الوحيد للإدارة المحليّة في العراق إذ ألغى جميع المجالس المحليّة التي كانت قائمة قبل صدوره.

أهمية البحث:

1/ تتمثل أهمية البحث في عكس الدور الذي يقوم به المحافظ في إدارة الهيئات المحليّة في المحافظة، والذي بدء بالتطور إلى أنّ وصل هذه المرحلة من مراحل تطور الإدارة اللامركزيّة.

2/ يتمثل ذلك الدور المهم والبارز للمحافظ لاعتبارات عدّة إذ عدّه دستور 2005 ممثلاً للسلطة المركزيّة من جهة، وممثلاً للإدارة المحليّة من جهة ثانية، وممثلاً لفروع الوزارات في محافظته من جهة ثالثة.

3/ بيان الدور الفعال الذي يقوم به المحافظ في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنظمة وذلك بهدف تحقيق رفاهية المجتمع في ضوء تحقيق تلك الخطط لإغراضها فضلاً عن دوره الأصيل في إدارة المجلس المحلي وتحقيق حاجات السكان المحليين بما يعهد إليه من اختصاصات تقوي مركزه، وتمكنه من أداء دوره المعهود إليه تطبيقاً لنظام اللامركزية الإدارية.

4/ تكمن أهمية دراسة الموضوع في ناحيتين علمية وعملية فمن الناحية العلمية سنلقي الضوء على بيان المركز القانوني للمحافظ عبّر التطرق إلى طبيعته القانونية التي تنتج لنا عن طريق تعريفه وتمييزه عن غيره إلى جانب بيان الحقوق والواجبات الملقاة عليه وحجم الاختصاصات المنوطة به وهل هي كافية بما يضمن تحقيق أهداف اللامركزية الإدارية أم لا ؟ مع كيفية انتهاء علاقته بمجلس المحافظة، ومدى رقابة السلطة المركزية وهل تُعدّ كافية أيضاً بما يضمن الحفاظ على وحدة الدولة وعدم تفككها، مع ملاحظة إن دراستنا هذه تقارن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل بقانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969م الملغى لتقييم القانونين ورأب الصدع الحاصل في القانون الحالي.

إما من الناحية العملية، فأهمية الموضوع تنصب مباشرة على ما ينبغي أن يكون عليه المحافظ في الواقع العملي ولاسيماً إذا علمنا أنّ مركزه يشكل أهمية كبيرة وفاعلة ضمن محافظته وقد يكون هذا تمهيداً لاختياره لشغل مناصب أعلى بالنتيجة كيفية تقوية صلاحياته لكي يقوم بدوره الرئيس والمهم.

مشكلة البحث

تتجلى مشكلة البحث في بيان مركز قانوني واضح المعالم للمحافظ من جهة، ولبيان اختصاصاته التي جعلها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل مقيدة وقليلة والتي لا تناسب حجم المسؤولية الملقاة عليه بكونه ممثلاً للوحدة المركزية في المحافظة من جهة ثانية، ومدى رقابة حكومة المركز عليه من جهة ثالثة.

وبناء عليه تتمثل مشكلة البحث في الاجابة على عدد من الأسئلة على النحو الآتي:

- 1/ ما المقصود بمنصب المحافظ في القانون العراقي؟
- 2/ ما هي مهام واختصاصات المحافظ بالمقارنة بين قانون 1969م وقانون 2008م؟
- 3/ ما هي شروط تعيين المحافظ؟
- 4/ ما هي الأمور التي أغفلها القانون فيما يخص المحافظ من شروط تعيينه واختصاصاته؟

5/ ماهو السند القانوني الذي اعتمده المشرع في منح أعضاء مجالس المحافظات والمحافظ راتباً تقاعدياً؟

6/ ما مدى خضوع المحافظ لقانون الانضباط، وكيفية تطبيقه عليه، ومدى رقابة السلطة المركزية على أعماله وتصرفاته، وانتهاء بانفكاكه من منصبه عند انتهاء الدورة الانتخابية، أو حدوث أسباب أخرى تؤدي إلى انقضاء رابطته الوظيفية؟.

منهجية البحث

تقوم منهجية بحثنا هذا على دراسة تحليلية مقارنة مع قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969م الملغى للتعريف بمركز المحافظ القانوني من الناحية الفعلية، وبما ينسجم للوصول الى نظام قانوني كامل يسد النواقص التشريعية، وبما يكون متكاملًا بحيث يبدو ملماً لجميع النواحي القانونية التي تحيط بمركز المحافظ.

الدراسات السابقة

كثرت الكتابات والدراسات بصدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م باعتبار أن هذا القانون قد أخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية، وأن هذه الأخيرة لها جوانب عدة تكون محلاً للدراسات لذلك نرى أن هذه الكتابات ركزت على تلك الجوانب تمثلت بأطاريح دكتوراه ورسائل ماجستير فضلاً عن العديد من البحوث والمقالات، منها أطروحة الدكتوراه للطالبة انتصار شلال بعنوان (الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية) بإشراف الدكتور ماهر صالح علاوي نوقشت عام 2008م في كلية الحقوق/ جامعة النهريين، ورسالة ماجستير للطالبة نورس هادي وحيد السلطاني نوقشت عام 2010م في كلية القانون بجامعة بابل بإشراف الدكتور إسماعيل صمصاع البديري بعنوان (التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم دراسة مقارنة)، وكذلك رسالة الماجستير (اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية دراسة مقارنة) للطالب محمد طالب عبد عام 2010م بإشراف الدكتور محمد علي الطائي نوقشت في كلية الحقوق / جامعة النهريين، وأخيراً رسالة الماجستير بعنوان (المركز القانوني للمحافظ) للطالبة شذى فلاح حسن وبإشراف الدكتورة حنان القيسي نوقشت في كلية القانون الجامعة المستنصرية عام 2012م.

أمّا بالنسبة لما جاءت به دراستنا لهذا الموضوع فبدأت في بدء يمكن القول إنها كانت بمنهج المقارنة مع قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969م الملغى وأنتجت هذه المقارنة العديد من الصياغات والأفكار الجديدة، والآراء التي يمكن أن تضاف إلى نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل التي إن سلمنا بها كان لها الدور الكبير في تقوية صياغاته ومرتكزاته الأساسية والتي يمكن أن تقوم ما انحرف منها وتعده، ولاسيما أننا نلاحظ أن الكثير من القوانين التي صدرت في الآونة الأخيرة تنقصها

الدقة والسداد وتعاني الكثير من الأخطاء والتناقضات التي يقع فيها القانون سواء من الناحية اللغوية أو من الناحية القانونية ويبدو أن سرعة كتابتها وقلة المعرفة القانونية هي التي أدت إلى ذلك.

وبالمقابل فإنّ دراستنا جاءت معاصرة مع التعديلات الأخيرة التي طرأت على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل ممّا أتيحت الفرصة لإبداء الرأي والملاحظات عليها ومعرفة مدى ارتباطها بموضوعنا، ومن جانب آخر فإنّه وفي محاولة منا للوقوف على نظام قانوني متميز ومن أجل وضع وصفٍ وظيفي للمحافظ حاولنا جاهدين دراسة المبادئ العامة التي تنظم أصحاب الدرجات الخاصة باعتبار أنّ المحافظ من ذوي الدرجات الخاصة سواء تلك التي نظمها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل وإنّ كانت جدّاً قليلةً وغير منظّمة أو في دستور 2005م أو القوانين الخاصة المحددة لتلك الحقوق أو الأعمامات الصادرة من مجلس الوزراء والتعليمات الصادرة بموجبها ومدى توافق الأحكام مع ما يتمتع به المحافظ من مركز بصفته وكيل وزير أو لتعارض ذلك مع تلك الأحكام.

وبالنسبة لسلطات المحافظ بخاصة الضبطية منها بكونها من أهم واجباته وأولها بالاعتبار لم نحصر دراستنا على ما جاء به قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل بل تطرقنا إلى تلك الاختصاصات الضبطية للمحافظ والمنصوص عليها في القوانين الأخرى، ومدى تطابق تلك الصلاحيات الممنوحة له مع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل أو لتعارضها معها واقتراح النصوص القانونية المكملّة التي تسدّ النقص وتحلّ التعارض بين الصلاحيات الممنوحة له في القوانين الجزائية والممنوحة له في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، وبدراستنا استشهدنا بقرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة إلى جانب قرارات المحكمة الاتحادية العليا كأمثلة على المبادئ العامة المستوحاة من نصوص القانون والتي كان البعض من تلك القرارات غير موافقٍ للمنطق القانوني والبعض الآخر كان محلاً للنظر.

إما بالنسبة لرقابة الهيئات المستقلة على المحافظ، والتي نعني بها كلّ من ديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة فإنّنا قد أسهبنا كثيراً في هذا الموضوع مبينين فيه المدى المحدّد لهما في اعتماد الرقابة على المحافظ ومدى تأثيرها على حسن سير عمله في المحافظة، والحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي الذي بدأ مستشرياً في دوائر الدولة كافة.

إنّ هذه الأمور المذكورة في أعلاه كوّنّت خطوطاً عامة على الدراسة، إما إذا دخلنا في صلب الموضوع سنلاحظ أنّ الكثير من التفاصيل الدقيقة البعض منها بالغ في الأهمية والآخر أقلّ أهمية قد اختلفت تمام الاختلاف عن الكثير من الدراسات التي ذكرت بصدد الموضوع أعلاه، وإن الكثير من الآراء التي ذكرت

والمقترحات التي فصلت والاعتراضات التي قيلت على الموضوع أوردناها كلها في بحثنا محاولين جاهدين مناقشتها وتفصيلها ومعرفة مواطن الخطأ والصواب فيها، وانتهاء برأينا الذي ميزناه عن غيره ، وان تلك الآراء والتفاصيل جّدا كثيرة فحاولنا ربطها بالواقع العملي التطبيقي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تعيشها مجالس المحافظات في هذه المدّة إذ إنّنا نجد أنّه من الناحية العملية، وبعيدا عن نصوص القانون هنالك الكثير من المشكلات التي يعاني منها المحافظون، ومجالس المحافظات على حدّ سواء والتي تكاد تكون خفية للبعض وغير واضحة، ولا يمكن التنبيه لها إلّا عبْرَ التطبيق العملي لها أدرجناها في صلب البحث والتي قد تكون مناسبة لظروف العراق السياسية والاقتصادية والاجتماعية وما يمرّ به من واقع مرتبك.

الفصل الأول

الإطار الهيكلي لمركز المحافظ

1.1: مركز المحافظ

1.1.1: تعريف مركز المحافظ

أعتبر الدستور المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو ما أكدته قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد إن اشترط في المرشح لمنصب المحافظ بالإضافة إلى الشروط المطلوب توفرها في الترشيح لعضوية مجلس المحافظة إن يكون حاصلًا على شهادة جامعية أولية أو ما يعادلها، واعتبره بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية⁽¹⁾، على إن يصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوم من تاريخ انتخابه مضيفًا له مكانة تشريفية وتكريمية في ممارسة مهامه، بعد إن عده مسؤولًا عن تنفيذ السياسة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في نطاق محافظته بالإضافة إلى تنفيذ القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة⁽²⁾.

وبذلك يكون المحافظ قد جمع بين الصفة السياسية والصفة الإدارية المحلية إلا إن الغلبة يمكن إن تكون للصفة الثانية على الأولى كونه منتخب من قبل مجلس المحافظة وليس معين من قبل الحكومة المركزية كما هو الحال في قانون مجالس الشعب المحلية رقم 25 لسنة 1995 الملغي وكذلك قانون المحافظات الملغي الذي رجح كفة الصفة السياسية والمركزية حيث كان المحافظ يعين بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء وفي درجة وظيفية خاصة⁽³⁾، شأنه شأن القانون المصري الذي نص على إن

1 (المادتان(24/25/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

2 (المادتان(26/أولا، 31/ثانيا، ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

3 (المادة(67) من القانون المذكور، وينظر كذلك الفقرة(1) من المادة(13) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغي.

يكون لكل محافظة محافظ يعين ويعفى من منصبه بقرار من رئيس الجمهورية، ويكون مسؤولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لأختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون، وبذلك يكون ممثل السلطة المركزية الأولى في المحافظة ورئيس الإدارة المحلية فيها في الوقت نفسه دون إن يشترط فيه أي مؤهل إداري أو حتى إن يكون من أبناء المحافظة ذاتها⁽⁴⁾، مسايراً المشرع الفرنسي الذي حصر أمر تعيين مفوض الجمهورية (المحافظ) بالسلطة المركزية عن طريق مرسوم صادر من مجلس الوزراء⁽⁵⁾، مغلباً الجانب السياسي على الجانب الإداري في الرقابة التي يمارسها ممثل السلطة المركزية على الهيئات المحلية والمرافق العامة فيها

2.1.1: تميز مركز المحافظات عن المراكز القانونية المشابهة لها

في المواضيع السابقة عرضنا عدد من تعريفات و وصف المحافظ في الدول متعددة، وبحسب كل التعريفات من الناحية القانونية و التشريعية، نقدر ان نقول بأن المحافظ هو شخص الذي يأتي من مركز الأول من المناصب على المستوي المحافظة بصفة الوزير او وكيل وزير من المراتب الوظيفية.

لذا اذا اردنا ان نميز مركز المحافظ من الناحية القانونية مع مراكز اخرى المشابهة لها, نأخذ مركز السفير لأن فيه مشابهة بينهم في نطاق (الوصف درجة الوظيفية، اليه اختيارهم، كيفية تعيينهم و التزامهم امام وزرائهم).

وقد اشتمل هذا الموضوع على أمور كثيرة من أهمها:

أولاً: وصف المحافظ والسفير:

المحافظ هو أعلى موظف تنفيذي في المحافظة الذي يترأس المحافظة

و السفير هو موظف الدبلوماسية الاعلى الذي يترأس السفارة.

ثانياً: يعين المحافظ و السفير بمرسوم الجمهوري.

ثالثاً: يخضعون لقانون الخدمة المدنية:

4 (المادتان 25، 29 مكررة) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979 المعدل، وينظر كذلك د.محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان: أساسيات الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 320.

5 (المادة 34) من قانون الإدارة المحلية الفرنسي رقم 213 لسنة 1982 المعدل ذكرتها: انتصار شلال مارد: الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، 2008، ص 86.

رابعاً: يعين المحافظ و السفير بدرجة وزير او وكيل الوزير حسب قوانين الدول، و لكن يرتبط المحافظ اداريا بوزارة الداخلية و يرتبط السفير بوزارة الخارجية.

خامساً: في حالات الضرورية او استثنائية، يقوموا كل من المحافظ و السفير اتصالات مباشرة لرئيس الوزارة او رئيس الدولة.

سادساً: يشترط في المرشح لمنصب المحافظ و السفير ان يكون حاصلاً على شهادة جامعية اولية كحد أدنى.

سابعاً: يؤدي المحافظ اليمين القانونية امام رئيس الجمهورية، و بحضور وزير الداخلية، بينما يؤدي السفير اليمين القانونية امام رئيس الجمهورية، و بحضور وزير الخارجية.⁶

3.1.1: الطبيعة القانونية لمركز المحافظ

المحافظ حسب قانون المحافظات العراقية في اقليم رقم (21) لسنة (2008) هو اعلى موظف تنفيذي في وحدته (المحافظة) و على ملاكها و يخضع لاحكام قانون خدمة المدنية العراقية رقم (24) لسنة 1960 من حيث الوظيفة و حقوقها⁷، على الوزارات كافة و الجهات غير المرتبطة بالوزارة (الهيئات) اعلام المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دائرتها ومرافقها في نطاق المحافظة وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة الالتزام بما يلي:

1. اعلام المحافظ بمخاطب لهم الوصيفة مع دوائرهم في مركز الدائرة.
2. رفع التقارير الى المحافظ بخصوص الامور التي يحيلها اليهم.
3. احاطة المحافظ علماً باعمالهم التي لها مساس بالامن او الامور المهمة او القضايا التي تتعلق باكثر من دائرة واحدة في المحافظة او سلوك موظفيهم.
4. اعلام المحافظ بمباشرتهم الوظيفية وانفكاكهم منها وتركهم العمل.
5. انجاز المهام واعمال اللجان التي يكلفهم بها.⁸

6 (قانون المحافظات غير منتظمة في الاقليم رقم (21) لسنة (2008) مادة (24، 25، 26) و قانون رقم (36) لسنة (2013) قانون وزارة الخارجية.

7 (قانون المحافظات غير منتظمة في الاقليم رقم (21) لسنة (2008).

8 (المصدر السابق مادة (32).

4.1.1: الأساس القانوني لمركز المحافظ

تضمن مشروع قانون المحافظات العراقية غير منتظمة في اقليم رقم (21) لسنة (2008) و قانون المحافظات لاقليم شمال العراق - العراق رقم (3) لسنة 2009 اختصاصات وصلاحيات للمحافظين في ضوء التوجه لتطبيق نظام اللامركزية, و تنضج اختصاص المحافظين المواد الآتية 9:

حسب قانون المحافظات في اقليم كردستان

أولاً : إعداد مشروع موازنة المحافظة بالاشتراك مع رؤساء الدوائر المحلية و رفعها الى المجلس.

ثانياً : تنفيذ السياسة العامة لحكومة الأقليم في حدود المحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية.

ثالثاً : تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة وفق القوانين النافذة.

رابعاً : تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى إليها.

خامساً : الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية و حرس الاقليم (البشمركة) و الجامعات و الكليات و معاهد التعليم العالي و البحث العلمي.

سادساً : تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإدارتها المحلية وله إيفاد موظفي المحافظة وفقاً للقانون والأصول المرعية.

سابعاً :

1. اصدار امر تعيين موظفي الإدارات المحلية وتنسيبهم على مستوى المحافظة ممن هم في الدرجة السابعة فما دون من سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك المصدقة من الجهات المعنية.

2. تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة في سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليها في القانون.

ثامناً: إتخاذ الإجراءات الإدارية و القانونية بحق موظفي الإدارات المحلية على مستوى المحافظة.

تاسعاً: مسؤولية استتباب الأمن و النظام في المحافظة و له ان يأمر الشرطة و الأجهزة الأمنية بالتحقيق وفقاً للقانون في الجرائم التي تقع ضمن حدود المحافظة بصفته رئيساً للجنة الأمنية في المحافظة.

عاشراً: طلب استحداث او الغاء مراكز الشرطة بعد مصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه.

حادي عشر: الحفاظ على الأمن و النظام و حماية حقوق المواطنين و ارواحهم و ممتلكاتهم و في حالة عدم قدرة الاجهزة الامنية على تحقيق ذلك يعرض الأمر على وزير الداخلية مبيناً مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات.

ثاني عشر:

اولاً: الاعتراض على قرارات المجلس في احدى الحالات الآتية:

1- اذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة.

2- اذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

3- اذا كانت مخالفة للخطة العامة لحكومة الأقليم او للموازنة.

ثانياً: يقوم المحافظ بأعادة القرار الى المجلس خلال مدة اقصاها (خمس عشرة يوماً) من تأريخ تبليغه به، مشفوعاً بإسباب اعتراضه و ملاحظاته.

ثالثاً: اذا اصر المجلس على قراره، دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ، فعليه إحالته الى المحكمة الادارية للبت في الأمر.

ثالث عشر: للمحافظ تخويل بعض صلاحياته الى نوابه او القائمقام او مدير الناحية كل في امور وحدته الادارية. اقترح اعفاء المدراء العامين في المحافظة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بناءً على طلب المحافظ او (15) عدد اعضائه و رفعها لمجلس الوزراء عن طريق الوزير المختص كما لمجلس الوزراء حق الاقالة استناداً للفقرة ثانياً من هذه المادة و تضمن اختصاصات المحافظ في القانون الادارة المحلية في المصر المواد الآتية: 10

مادة (26)

1. يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة.
2. ويكون مسؤول عن كفالة الأمن الغذائي، ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي، والنهوض به، وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة، بتحقيق ذلك في حدود القوانين واللوائح.
3. كما يكون مسؤول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة، يعاونه في ذلك مدير الأمن، في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ، الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها و يلتزم مدير الأمن، بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما، وإزالة ما يقع عليها.
4. وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة، بتعديت الطريق الإداري.
5. يتولى المحافظ، بالنسبة إلى جميع المرافق العامة، التي تدخل في اختصاص وحدات الإدارة المحلية، وفقاً لأحكام هذا القانون، جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء، بمقتضى القوانين واللوائح، ويكون المحافظ في دائرة اختصاصه، رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية.
6. وتكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير، بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة.
7. ويتولى الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة، وكذلك جميع فروع الوزارات، التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها، وذلك بإبداء الملاحظات، واقتراح الحلول اللازمة، في شأن الانتاج وحسن الأداء، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها.

مادة 27 مكرراً:

8. يعمل المحافظ على دعم التعاون بين أجهزة المحافظة والجامعات والمعاهد العليا التي تقع بدائرة المحافظة، لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلي.

9. و يتم إنشاء الكليات والمعاهد العليا بالاتفاق بين المحافظ ومجلس الجامعة المختص والمجلس الأعلى للجامعات والوزير المختص بالتعليم العالي، على أن يكون المحافظ ورئيس الجامعة مسؤولين عن الأمن بالجامعات، وذلك على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية.

مادة 27 مكررا 1:

10. يكون المحافظ رئيسا لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير. ويختص المحافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات، والجهات التي لم ينقل اختصاصها إلى الوحدات المحلية، فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها بما يأتي:

- أ. اقتراح نقل أي عامل من المحافظة، إذا تبين أن وجوده فيها يتلائم مع المصلحة العامة.
- ب. إبداء الرأي في ترقية ونقل العاملين بالمحافظة، قبل صدور القرار من السلطة المختصة.
- ج. إحالة إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية في الحدود المقررة للوزارة.
- د. طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة، التي تمارس نشاطها في نطاق المحافظة، واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة.

11. ويجب أن يخطر المحافظ السلطة المختصة، بما اتخذه من إجراء أو أصدر من قرارات في الأحوال السابقة، خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذه لها.

12. ويجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزارته إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته.

مادة 28: يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وفي حدود القواعد العامة التي يضعها مجلس الوزراء، أن يقرر قواعد التصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة، ووحدات الإدارة المحلية في نطاق المحافظة، وقواعد التصرف في الأراضي القابلة للاستزراع داخل الزمام، والأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين، التي تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، على أن تعطى الأولوية في هذا التصرف البناء، المحافظة المقيمين فيها العاملين في دائرتها. ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التي يتم فيها التصرف في هذه الأراضي دون مقابل، لأغراض التعمير والسكان، واستصلاح الأراضي وتهيتها للزراعة.

13. وفيما يتعلق بالأراضي الواقعة خارج الزمام فيكون استصلاحها وفق خطة قومية تتولى تنفيذها وزارة استصلاح الأراضي والجهات التي تحددها بالتنسيق مع المحافظة المختصة، ويكون التصرف في هذه

الأراضي وتحديد نصيب المحافظة في قيمتها طبقاً للأحكام والقواعد والإجراءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في هذا الشأن.

5.1.1: شروط تعيين المحافظ

ورجت في قانون المحافظات في إقليم كردستان لسنة (2009) اليه و شروط تعيين المحافظ في المادة (18) من القانون كما يلي(11):-

1. يشترط في المرشح لمنصب المحافظ ان يكون حاصلاً على شهادة جامعية اولية كحد أدنى اضافة الى الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة.

2. يصدر مرسوم إقليمي بتعيين المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخابه من قبل المجلس.

3. ثالثاً: 1- انتخاب المحافظ من بين اعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ انعقاد أول جلسة له، اذا لم يحصل اي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الأصوات و يعد فائزاً من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني. بينما تضمن قانون الادارة المحلية في المصّر اليه و شروط تعيين المحافظ كالاتي:-

أ. ان يكون مصرياً من أبوين مصريين متمتعاً بحقوقه المدنية و السياسية.

ب. أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية او اعفي منها قانوناً.

ج. ان يكون بالغاً من العمر خمسة و ثلاثين سنة ميلادية على الأقل في تاريخ التعيين.

د. أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية او ما يعادلها على الأقل.

هـ. الا يكون قد صدره ضده حكم نهائي في جريمة مخلة بالشرف و الامانة.

قرر نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم (37) لعام 1995، العديد من الإختصاصات للمحافظين، والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي(12):

11 (قانون المحافظات في إقليم كردستان لسنة (2009) المادة (18)

12 (نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم (37) لعام 1995

أ. يشرف على إدارة مصالح الدولة في المحافظة ودوائرها وأعمالها، ويتولى الإشراف على جميع فروع الوزارات ذات الطابع المركزي، يشمل ذلك المؤسسات الحكومية ذات الإستقلال المالي.

ب. يكون المحافظ مسؤولاً عن الأمن العام والأخلاق والقيم والصحة العامة.

ت. يقوم بتعميم وتنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات الوزارية لجميع الدوائر والمرافق العامة التي تدخل في إختصاص محافظته.

ث. يشرف المحافظ على كافة الخدمات المحلية في المحافظة، سواء تلك التي تقدمها الوزارات والدوائر المركزية أو الخدمات التي توفرها المجالس المحلية، وفي جميع المجالات: الصحية، التعليمية، الثقافية و الإجتماعية.

ج. حماية أموال الدولة.

ح. إتخاذ قرارات إدارية تتعلق بالتمويل المحلي ومراقبة الأسعار بالإتفاق مع الوزير المختص.

و تضمن النظام الفرنسي للمحافظ بموجب نصوص قانونية، عدد من الإختصاصات على سبيل الحصر، لا يمكن له تجاوزها، وهي التالية:

أ. العمل على تنفيذ القوانين واللوائح الصادرة عن السلطة المركزية داخل حدود محافظته.

ب. تمثيل المحافظة أمام القضاء.

ت. تمثيل السلطة المركزية أمام مجلس المحافظة.

ث. إتخاذ القرارات نيابة عن مجلس المحافظة في أوقات الأزمات والإضطرابات الخطيرة.

ج التصديق على الموازنة العامة للمحافظة، وعلى الموازنات العامة للبلديات الداخلة في حدودها⁽¹³⁾

ح. المصادقة على القرارات الإدارية والمالية التي يتخذها مجلس المحافظة. كقاعدة عامة، تكون القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة أو المجالس البلدية نافذة بقوة القانون بعد نشرها وإعلانها إلى من يهمه الأمر، طبقاً للقواعد العامة لنفاذ القرارات الإدارية فلا تحتاج هذه القرارات إلى مصادقة المحافظ، إلا أن هناك بعض الموضوعات التي يجب على مجلس المحافظة أو المجالس البلدية إحالتها إلى المحافظ لفحص مدى مشروعيتها أو مطابقتها للقوانين النافذة. ويقوم المحافظ عندها بفحص شرعية هذه القرارات فقط وليس

مدى ملاءمتها. فإذا وجدها متفقة مع القانون (مشروعة)، يقوم بالمصادقة عليها، أما إذا كان القرار غير مشروع، يجب عليه أن يحيل الموضوع إلى المحكمة الإدارية المختصة، ويعتبر ذلك طعناً في القرار الذي إتخذه مجلس المحافظة أو المجلس البلدي، ويخضع للقواعد العامة لدعوى الإلغاء⁽¹⁴⁾.

وعادة ما تكون القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة أو المجلس البلدي ذات طابع لائحي، وتصدر تطبيقاً لنصوص قانون الإدارة المحلية، أو اتفاقاً يتعلق بإبرام عقد إداري أو قرض، أو اتفاقاً يتعلق بمنح إمتياز أو إيجار أحد المرافق العامة المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري، أو أنها قرارات فردية بتعيين أو ترقية في الدرجة، أو جزاءات تأديبية أو فصل من العمل.

وردت في قانون الفلسطينيين بخصوص الاختصاصات المحافظ الصلاحيات التالية:

د. الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين.

ذ. حماية الأملاك العامة والخاصة وتحقيق الأمن في محافظته يعاونه في ذلك قادة الشرطة والأمن العام في المحافظة وأن يكون هناك إجتماعات دورية ودائمة بينهم.

ر. العمل على الرقي الإقتصادي و العمراني والإجتماعي في المحافظة وتحقيق المساواة والعدالة وضمان سيادة القانون.

ز. إتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية¹⁵.

يرى الباحث من خلال ما سبق من خلال القوانين الثلاثة في شروط تعيين المحافظ أنها اتفقت جميعاً على أغلب الشروط والسمات الواجب توافرها في الشخص المراد تعيينه محافظاً.

6.1.1: آلية اختيار المحافظ

تختلف وسائل الإدارة في اختيار الموظفين لشغل الوظائف العامة من دولة إلى أخرى فأحياناً تلجأ إلى أسلوب التعيين، وأحياناً تلجأ إلى أسلوب الاختيار الحرّ المباشر أو طريقة المسابقة، أو إعداد الموظفين فنياً، ولكن وفي أوقات أخرى قد تتطلب بعض المناصب الإدارية من أن يكون التوظيف فيها عن طريق الانتخاب، وغالباً ما يتصف شاغلو تلك المناصب بالصفة السياسيّة على الرغم من ممارستهم الوظيفة الإدارية البحتة.

14 (نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم (37) لعام 1995

15 (مرسوم رئاسي رقم () لسنة 2003 م بشأن اختصاصات المحافظين.

وفي معرض حديثنا عن تلك المناصب يدخل منصب المحافظ تحت ذلك المفهوم وبعبارة أخرى تتطلب اللامركزية الإدارية الإقليمية بخاصة وجود أسلوب الانتخاب في تكوين أعضائها وليس بالضرورة أن يكون كل أعضائها منتخبين، بل قد يكون البعض منهم منتخباً والبعض الآخر معيناً، وتختلف الحالة باختلاف البلدان والظروف السياسية والاجتماعية لكل بلد على حدة.

واختلفت الآراء في تكوين المجالس المحلية إلى ثلاثة آراء رأي يميل إلى إتباع أسلوب التعيين، وله حججه وآخر يميل إلى إتباع أسلوب الانتخاب، وله أسانيده أيضاً ورأي ثالث يميل إلى الجمع بين أسلوب التعيين والانتخاب.

وسنقوم بعرض الحجج التي يستند إليها أولئك الفقهاء إذ ذهب أغلبهم إلى الربط بينما ينبغي أن تتمتع به الوحدات المحلية في ظلّ التنظيم اللامركزية من استقلال نحو السلطة المركزية وبين طريقة تشكيل الجهاز الإداري الخاص بها ويرون إن قيام سكان تلك الوحدات بانتخاب سلطاتهم الإدارية أقوى ضمان لذلك الاستقلال، وأصوب طريقة تؤكد قدرأ من الحرية في ممارسة السلطات المحلية لاختصاصاتها، في حين أن اتجاهاً من الفقه قد سار في معاكس ذلك فلم يَرِ ضرورة لذلك الربط القوي بين استقلال الوحدات المحلية في مباشرة اختصاصها عن السلطة المركزية، وبين طريقة تشكيل سلطاتها المحلية بطريقة الانتخاب بل قرّر على العكس من ذلك فلا مانع البتة من أن تقوم السلطة المركزية بتعيين أعضاء السلطات المحلية من دون أن يكون في نظر ذلك تعارض مع استقلال تلك السلطات، لأنّ الاستقلال قد يتأكد في نظر أولئك بمسائل أخرى منها عدم قابلية أعضاء السلطات المحلية للعزل برغم التعيين من قبل السلطة المركزية.

7.1.1: الاتجاه المؤيد لنظام التعيين

يقصد بالتعيين إفصاح الإدارة عن إرادتها في إسناد الوظيفة للموظف بقرار التعيين الصادر من قبل السلطة المختصة بذلك بعد توفر الشروط اللازمة لتولي الوظائف العامة، ولا يُعدّ التعيين قبولاً لإيجاب صادر من المرشح، ولكنّه عمل قانوني انفرادي يتمّ من قبل الإدارة وحدها (1).

ويرجح منطق ذلك الاتجاه إلى أنّ نظام التعيين لأعضاء المجالس المحلية هو أفضل الأنظمة، وذلك بقيام الإدارة المركزية بتعيين أعضاء تلك المجالس مع الأخذ ببعض الضمانات التي تحقق الاستقلال لتلك المجالس، وذلك عن طريق تمتعها بالشخصية المعنوية فضلاً عن عدم تحديد مدة التعيين ويضيف أنصار ذلك الرأي أنّ

(1) د عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص 313.

النشاط الإداري في الوقت الحاضر يتطلب كفاءات وقدرات خاصة فيمن يقوم بتلك المهمة وتلك المسألة ليس من السهل تركها في يد الأفراد الذين قد يجافيهم التوفيق في تقديم المرشحين (2)، ويستند الرأي المذكور إلى الحجج الآتية :

1- يضمن التعيين إلى اختيار أفراد ذات خبرات فنية عالية في مجال الإدارة، وأداء الخدمات المحلية، ويتيح الفرصة لاختيار العديد من القيادات ذوي المؤهلات العلمية لممارسة الوظيفة الإدارية، في حين أن الانتخاب قد يأتي بأشخاص لا خبرة لهم بمثل تلك الوظيفة وبخاصة في الدول النامية فضلاً عن أن الانتخاب يستلزم بالضرورة توافر قدر من المستوى العلمي والثقافي والوعي السياسي لدى جموع الناخبين وهذا ما تفتقر إليه الدول النامية (3).

2- أن إتباع نظام التعيين لتشكيل المجالس المحلية يكون قياساً على إتباع التعيين لتشكيل الهيئات المصلحية لا اعتبار إن كليهما من الأشخاص العامة اللامركزية فإذا كانت اللامركزية ترتبط وجوداً وعدمها مع إتباع نظام الانتخاب لتوجب استبعاد الهيئات المصلحية من نطاق اللامركزية ما دامت قائمة على أساس التعيين لا الانتخاب، وهو ما لا يمكن التسليم به إذ أن الفقه مجمع على عدها هيئات لا مركزية.

3- أن الطبيعة الإدارية البحتة التي يقتضيها عمل المجالس المحلية يجعل من أسلوب التعيين أفضل طريقة لاختيار أعضائها على عكس البرلمانات التي تتطلب عملها صبغة سياسية واضحة وبالتالي فلا مجال للحديث عن التعيين في مجالسها، بل إتباع أسلوب الانتخاب وهو الأفضل .

4- لتلافي الاختلافات في اتخاذ القرارات المصيرية ينبغي أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين (1).

8.1.1: الاتجاه المؤيد لنظام الانتخابات

الانتخاب هو الوسيلة التي يقوم بواسطتها الشعب باختيار حكامه في النظام الديمقراطي (2) ذلك أن الديمقراطية تعبير عن الإرادة العامة وخير تعبير عن تلك الإدارة هو ما تمّ بواسطة الشعب أي أن يقوم الشعب بحكم نفسه

(2) د محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق ص79 .

(3) د فؤاد مهنا العطار، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص208 .

(1) د زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، المصدر السابق، ص229-230 .

(2) يضيف بعض الفقهاء الانتخاب بأنه أحد الأركان التي لا يقوم نظام الإدارة المحلية من دونها ويؤكدوه على أهميته بالقول (لاشك أن نظام الانتخاب مهما كانت عيوبه فإنه يفضل على التعيين فهو الوسيلة الديمقراطية لتعليم الناس حقوقهم وواجباتهم ورفع مستواهم وتقويتهم على إدارة شؤونهم والحرص على تحقيق مصالحهم والنهوض بإقليمهم ثم المساهمة في النهوض بدولتهم بطريق تبعية وبذلك تتحقق المصالح المحلية والقومية في آن واحد) د. رمزي طه الشاعر، نظم الإدارة المحلية، (لا ن)، القاهرة، 1983، ص84 .

بنفسه (3)، ويذهب هذا الرأي إلى القول بأنَّ عنصر الانتخاب ضروري في ظلَّ ذلك النظام، ويُعدّ من العناصر المهمة نظراً لتجاوبه مع الأفكار الديمقراطية، وماله من آثار محمودّة في رفع درجة الوعي العام لدى الجماهير وزيادة شعورها بالمسؤولية إزاء مجتمعها فضلاً عن التربية السياسيّة والمساهمة في تكوين القيادات وغالباً ما تكون القيادات المنتخبة أكثر الماماً ودراية بمشاكل وحدتهم المحليّة (4) ويقرّر أصحاب ذلك الاتجاه بأنّه لا يعرف بلدٌ حقيقي ديمقراطي تشكّل المجالس المحليّة فيه بغير طريقة الانتخاب ومعظم الدول تجري على أساس الانتخاب المباشر بمعنى أنّ يتم اختيار أعضاء المجالس المحليّة عن طريق الناخبين أنفسهم (1)، ويذهبون إلى أنّ الانتخاب هو الحد الأدنى لقيام النظام اللامركزية بدلاً من التعيين (2)، ويحتج أصحاب ذلك الرأي بالحجج الآتية :

- 1- أنّ الانتخاب يؤكد البعد السياسي للإدارة المحليّة ويُعدّها أكثر من مجرد لا مركزية إدارية وانه عبارة عن تزاوج بين الديمقراطية واللامركزية (3)، إذ يسمي الاقتراع العام هو الطريقة السلمية لتحقيق الديمقراطية السياسية في صورتها النيابية فالشعب مصدر السيادة والسلطة يمارسها ممثليه في المجلس النيابي (4).
- 2- لضمان استقلالية المجالس المحليّة بالنسبة للحكومة المركزية فإنّ الانتخاب هو الأفضل لتلك الاستقلالية، إذ إنّ التنظيم اللامركزية الإقليمي يهدف أساساً إلى تمتع السلطات المحليّة في مباشرة اختصاصاتها الإدارية ذات الطابع المحلي بقدر من الاستقلال عن السلطة المركزية.
- 3- إنّ إتباع نظام التعيين يؤدي إلى تحيز أولئك الأعضاء للسلطة المركزية، ومن ثمّ تصبح الأخيرة هي مصدر وجودهم وسلطاتهم.
- 4- يضمن أسلوب الانتخاب توفير الكفاءات والخبرات في شكل استشاري لخدمة المجلس المنتخب من ناحية، فضلاً عن اختيار الأكثر دراية بمشاكلها، والأكثر علماً بالمصالح التي تهتم سكان تلك الوحدة لأنهم هم الذين يتأثرون بتلك المشاكل وتلك المصالح (5).

(3) د. محمد كاظم المشهداني - النظم السياسية، مطابع الحكمة، جامعة الموصل، كلية القانون 1991 ص 59 .

(4) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1978، ص 78 .

(1) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 189 .

1934 p205(2) bonnard précis élémentaire droit public pares

(3) د. ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحليّة وقضاياها، مصدر سابق، ص 127

(4) د. محمد بكر حسين، المصدر السابق، ص 80 .

(5) المصدر نفسه، ص 133-232 .

9.1.1: الاتجاه المؤيد إلى الجمع بين الانتخاب والتعيين

بموجب هذا الاتجاه فإنه من الممكن الجمع ما بين الانتخاب والتعيين للاستفادة من مزايا النظامين من جهة، ولتقليل الانتقادات الموجهة إليهما من جهة أخرى، إذ إنَّ نظام الانتخاب كما ذكرنا يُعدّ تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي وباعتبار أنَّ سكان الإدارة المحلية هم أدرى بشؤونهم وأنَّ نظام التعيين من جانب آخر يؤدي إلى اختيار الأكفاء لإنعاش نشاط تلك المجالس ولتكملة النقص الذي تسفر عنه العملية الانتخابية عادة التي يحتاج إليها النشاط الإداري للدولة وتحرم منها التنظيمات الشعبية بسبب نقص الوعي الانتخابي، والإداري لدى الناخبين وخضوع العملية الانتخابية لبعض المؤثرات السياسيّة والأهواء الشخصية فضلاً عن ضرورة وجود بعض ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وبين المجالس المحلية في الأقاليم، ونميل إلى إتباع هذا الأسلوب في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، وذلك للأسباب الآتية :

1- عُدَّ دستور 2005 أنَّ المحافظ ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة فلا بدّ من أن يتمّ تعيينه من قبلها تجسيدا للمبدأ أعلاه .

2- لضمان عدم تقاطع سياسية المحافظة مع سياسة السلطة المركزية إذ تتوحد القرارات ولاسيما المصيرية منها.

3- إنّ الجمع بين النظامين (الانتخاب بالنسبة لمجالس المحافظات والتعيين بالنسبة للمحافظ) في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل هو الأمثل وذلك بما يجمع محاسن النظامين من جهة، ولتقليل الانتقادات الموجهة لكليهما من جهة أخرى.

4- إنّ تعيين المحافظ من قبل السلطة المركزية سيؤدي بالضرورة إلى اختيار الأكفاء لإدارة هذا المنصب وذلك تحاشيا لما قد يثيره انتخاب المحافظ من تولي أناس غير أكفاء لشغله وبخاصة أنَّ البلاد حديثة العهد على الانتخابات، وكذلك قلّة الوعي الثقافي لها، وقد يصر إلى المحاصصة الحزبية أو الطائفية أو للرغبات الشخصية في اختيار المحافظ كلّ ذلك يمكن استبعاده عند تعيين المحافظ.

5- إنّ رئيس مجلس المحافظة يتقلد منصبه عن طريق الانتخاب، ومن ثمّ فلا يوجد مانع من أن تتدخل السلطة المركزية في اختيار المحافظ عن طريق تعيينه من قبلها، وهذا ما تتطلبه الإدارة اللامركزية من وجود أشخاص من السلطة المركزية داخل الإدارات المحلية، وعلى هذا الأساس نرى أن قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969م الملغى أفضل من القانون الحالي ذلك لإتباعه أسلوب تعيين المحافظ من قبل السلطة المركزية.

الفصل الثاني

الإطار التنظيمي لمركز المحافظ

1.2: الاختصاصات الضبطية للمحافظ

لم تعد سلطة الدولة في الوقت الحاضر على حماية نظامها السياسي من أي اعتداء داخلي أو خارجي سواء كان ذلك بواسطة الشرطة أو الجيش فحسب بل أصبحت اليوم تسعى لحماية نظامها الإداري أيضا، فبعد ما لم يكن للدولة دور يذكر في حماية نشاط الأفراد لا من قريب ولا من بعيد أخذت اليوم سلطة الدولة تتسع في سبيل تنظيم نشاط الأفراد وحمايتهم هم والنظام العام من أي اعتداء بالاعتماد على إجراءات عدة وأهم تلك الإجراءات هي سلطة الضبط الإداري.

ويعد الضبط الإداري من أهم الاختصاصات التي يمارسها المحافظ في المحافظة ضمن حدود الدولة الحديثة لما تنطوي عليه من سلطة حقيقية والتي تتضمن إجراءات وقائية وقسرية، وتتنحصر أغراض الضبط الإداري في حماية النظام العام من أجل القضاء على حالة الفوضى والاضطرابات وإعادة النظام العام إلى حالته السابقة، والنظام العام يتضمن أربعة عناصر أساسية هي الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة والأخلاق والآداب العامة.

ولتحقيق الأغراض سالفة الذكر يمارس المحافظ الاختصاصات التالية (16):

١- ولعل من أهم إجراءات الإدارة في مجال الحفاظ على النظام العام، وبالذات عنصر الأمن العام، منع ارتكاب الجرائم واتخاذ الإجراءات القانونية للبحث عن مرتكبيها ومن ثم يقع على عاتق المحافظ ان يأمر

(16) مصدر سابق الدكتور حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ص ١٢٨.

الشرطة بإجراء تحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وفقا للقانون، وتقديم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على ان يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق.

٢- استحداث وإلغاء مراكز الشرطة في المحافظة، ووفقا للالية التي حددها كل من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ما يتعلق باشتراط مصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وفقا للشروط القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية.

٣- للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام، العاملة في المحافظة ماعدا القوات المسلحة (قطعا الجيش) كما أسلفنا.

٤- عند حدوث حالة التنفيذية : النظام العام ولم تكن الأجهزة الأمنية في المحافظة قادرة على قمعها وإنجاز واجباتها في حفظ الأمن والنظام العام، فللمحافظ ام يعرض الأمر فورا على وزير الداخلية مبينا مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات (17).

يعرف الضبط الإداري بأنه النشاط الذي تباشره الهيئات الإدارية وتمس به حرية الأفراد ونشاطهم الخاص لغرض استتباب الأمن وصيانة النظام العام وإعادة إلى الحالة التي كان عليها اذا اضطرب واختل (18).

يعد الضبط الإداري من اهم الاختصاصات التي يمارسها المحافظ ان لاشك في إنه يعد من هيئات الضبط الإداري في المحافظة والذي يستهدف النظام العام من أجل القضاء على حالة الفوضى والاضطرابات وإعادة النظام العام إلى الحالة التي كان عليها في السابق، والنظام العام يتضمن أربعة عناصر أساسية هي الأمن العام، الصحة العامة السكينة العامة، الأخلاق والآداب العامة.

اما في ما يتعلق بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ فإن المحافظ يمارس العديد من الاختصاصات، مع ملاحظة ان المشروع اكد على تلك الاختصاصات المتعلقة بالمحافظ على الأمن العام دون سواها، ولعل ذلك يرجع إلى سببين، الأول طبيعة الظرف الاستثنائي الذي تعيشه البلاد خلال فترة إقرار القانون والذي القي بضلاله على مواد القانون، والثاني ان الأمن العام يعد بلا ريب الاختصاص الأكثر أهمية من بين جميع عناصر النظام، والتي تؤدي إلى استخدام إجراءات تنال من حرية الشخص من دون الاكتفاء بأمواله، لذا كان

(17) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ص ١٢٩

(18) قائد سلمان حسن، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ، كلية القانون، جامعة البصرة، ص ٥٦ .

لابد من ايرادها بنصوص لا تقبل الشك او التأويل، ودون احالة الى المبادئ العامة لنظرية الضبط الإداري كما في العناصر الاخرى.

هذه الاختصاصات تعد من اهم الاختصاصات التي منحها المشروع للمحافظ ان جعله هو المسؤول عن الأمن والنظام في وحدته الإدارية عند بيانه لوظائف المحافظ الواردة في المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، عندما أشار إلى ذلك ضمنا عبر إدراج فقرات تخوله ان يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع في وحدته الإدارية (19).

ويمتلك المحافظ صلاحية استحداث مراكز الشرطة والغائها في المحافظة ويتم ذلك وفقا لنوعين من الإجراءات، الأولى الإجراءات التي نص عليها القانون، ويراد بها مصادقة مجلس المحافظة على قرار الاستحداث او الإلغاء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، والثانية الإجراءات والشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية.

ومن صلاحيات المحافظ أيضا ان له سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وفرض الأمن والنظام العام في المحافظة، وفي حالة حدوث خلل بالنظام العام ولم تكن الأجهزة الأمنية في المحافظة قادرة على السيطرة عليه وقمعه وإنجاز واجباتها في حفظ الأمن النظام العام، فللمحافظ ان يعرض الأمر فوراً على وزير الداخلية مبينا مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات (20).

الاختصاصات التنفيذية:

لما كان المحافظ هو الرئيس الإداري والتنفيذي الأعلى في المحافظة، يقع على عاتقه العديد من المهام التنفيذية، ومنها :

1 تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور العراقي نص على « يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس ».

وإذا كان الامر كذلك فعلى المحافظ الالتزام بتنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة، ونكون في هذا الصدد أمام احتمالين :

(19) مصدر سابق قائد سلمان حسن، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ، كلية القانون، جامعة البصرة، ص ٥٧.

(20) مصدر سابق قائد سلمان حسن، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ، كلية القانون، جامعة البصرة، ص 57.

أ - ان تكون تلك القرارات متفقة مع الدستور والقوانين الاتحادية، فيكون واجب التنفيذ والطاعة قائما ويلتزم المحافظ بتنفيذ تلك القرارات (21).

ب- ان تكون تلك القرارات مخالفة للدستور والقوانين الاتحادية فتثور تلك القرارات وعلى اية حال فقد حدد القانون في المادة (٣١ / حادي عشر) الأحوال التي يجوز للمحافظ الاعتراض فيها على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي في الحالات الآتية :

أ - إذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة.

ب - إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

ج - إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة. وفي احوال الاعتراض السالفه يقوم المحافظ بإعادة القرار الذي اعترض عليه إلى مجلس المحافظة او المجلس المحلي خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوما) من تاريخ تبليغه به، مشفوعا بأسباب اعتراضه وملاحظاته وهنا نكون امام احد فرضين: الفرض الأول: ان يعدل المجلس عن قراره فينتهي الخلاف.

الفرض الثاني: ان يصبر المجلس المعني على قراره او إذا عدل فيه لكن دون إزالة المخالفة حصرا، ينها المحافظ، وفي هذه الحالة على المجلس إحالة الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه.

2 لما كان رسم السياسة العامة للدولة الاتحادية من اختصاصات الحكومة الاتحادية حصرا، فإن المحافظ يكون ملزما بتنفيذ تلك السياسات في حدود المحافظة(22).

3 نصت المادة (١١٤ / سادسا) من الدستور على ان رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة يعد من الاختصاصات التي تتشارك فيها السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ومن ثم من بين اختصاصات المحافظ استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، على ان يتم ذلك وفق الضوابط التالية :

١- ان يكون استحداث تلك المؤسسات التعليمية في حدود موازنة المحافظة.

٢- مصادقة مجلس المحافظة على قرار الاستحداث الذي قدمه المحافظ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه(23).

(21) الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الدكتور حنان محمد القيسي، ص ١٣٠.

(22) المصدر السابق الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الدكتور حنان محمد القيسي، ص ١٣١.

(23) د.حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ص ١٣١ .

يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لذلك يقع على عاتقه اختصاصات تنفيذية واسعة هذه الاختصاصات اناطها له قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ومن هذه الاختصاصات تنفيذ قرارات مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة، فالقانون لم يجعل المحافظ في هذه الحالة اداة تنفيذية طيعة للمجلس بل جعلها مقترنه بشرط عدم مخالفة الدستور والقوانين النافذة (24).

ومن اختصاصات المحافظ تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود محافظته، ان المشروع لم يحدد السياسة العامة بشكل دقيق، فإذا كانت من الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية فهي ملزمة للمحافظ، واذا كانت غير حصرية فلا داعي لإلزام المحافظ بتنفيذها.

ويمارس المحافظ اختصاص دعوة مجلس المحافظة إلى عقد الجلسة الأولى، ويعد ذلك اخر اختصاص يمارسه المحافظ قبل التنحي من منصبه اذ انه يدعو مجلس المحافظة إلى عقد أول جلسة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، والتي سيتم فيها انتخاب المحافظ الجديد، فضلا عن انتخاب رئيس المجلس ونائبه.

وحتى يمارس المحافظ دوره التنفيذي فعلى الوزارات الجهات ان تشعر المحافظ بجميع المخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة، اذ يجب على رؤساء الدوائر والمرافق المحلية، اعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية مع دوائرهم في مركز الدائرة ورفع التقارير إلى المحافظ بشأن الأمور المحالة إليهم، واخباره بأعمالهم الماسة بالأمن العام والامور المهمة او القضايا المتعلقة باكثر من دائرة واحدة في المحافظة.

ومن الاختصاصات التي يتمتع بها المحافظ أيضا هي تقديم الاقتراحات والطلبات إلى مجلس المحافظة، مثل ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل المحافظ للمناصب العليا ولمجلس المحافظة الموافقة خلال مدة شهر من تاريخ ترشيحهم، وللمحافظ كذلك اقتراح إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة، واقتراح إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن المحافظة كذلك تقديم طلب إلى مجلس المحافظة بإقالة القائمقام في حالة تحقيق احد اسباب الإقالة التي نص عليها القانون(25).

(24) قائد سلمان حسن، التنظيم القانوني الرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ، كلية القانون، جامعة البصرة، ص ٥٤.

(25) مصدر سابق قائد سلمان حسن، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ، كلية القانون، جامعة البصرة، ص ٥٥.

ان من ابرز الاصلاحات الإدارية التي تقع على عاتق المحافظ بموجب القانون رقم (٢١) هي ما يأتي:-

1. تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم من الدرجة الخاصة وفقا لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس (المادة ٣١ - رابعا / من القانون).
2. تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة من هم في الدرجة الرابعة باستثناء المناصب العليا (المدراء العامون ورؤساء الوحدات الإدارية والأجهزة الأمنية) وفقا لضوابط المجلس (المادة ٣١ رابعا - من القانون)
3. إتخاذ إجراءات إدارية وقانونية إزاء المدراء العاميين والموظفين العاملين بالمحافظة نتيجة مصادقة المجلس على تلك الإجراءات. وتتضمن الإجراءات الإدارية النقل وسحب اليد على سبيل المثال لا الحصر، كما تتضمن الإجراءات القانونية تشكيل لجان التحقيق والاحالة إلى المحاكم المختصة (المادة؟ من القانون).
4. تعيين القائمقام ومدير ناحية بأمر اداري يصدر منه (المادة ٣٩ ثالثا من القانون).
5. يكلف المحافظ بأمر اداري احد مدراء النواحي ليقوم بأعمال القائمقام عند غيابه (المادة ٤٠ من القانون).

ولدى النظر إلى تلك الاصلاحات الإدارية للمحافظ نجد أنها لاتعد ان تكون صلاحيات تقليدية [تعيين موظفين، وتثبيتهم، ومحاسبتهم، وتكليف بديل.....] بينما برأس المحافظ سلطة تنفيذية في المحافظة، التي هي جزء من اقليم الدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية ولها مصالح محلية خاصة بها. الأمر يتعين ان يمنحه القانون دور اكبر في مجال إدارة المرافق العامة في المحافظة، خاصة مرافق المياه والطاقة والكهرباء وقطاع المواصلات والاتصالات وغيرها من المرافق الخدمية (26).

2.2: دور المحافظ في الرقابة على الدوائر التنفيذية

منح قانون المحافظات العراقي النافذ إختصاصات رقابية عديدة للمحافظ تجاه المرافق العامة (27) المحلية في المحافظة بالإضافة إلى إختصاصاتٍ رقابيةٍ على الموظفين

(26) علي هادي حميد التكرائي، صلاحيات المحافظين وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.uo.babylon.edu.iq

(27) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2792، ص 615 وما بعدها.

1.2.2: الإشراف والتفتيش على دوائر الدولة في المحافظة

من أجل أن تمارس الدوائر التنفيذية مهامها لا بد لها من فروع في كل أقاليم الدولة، إذ يوجد لهذه الدوائر فروع في المحافظات والأقضية والنواحي لإيصال خدماتها إلى المواطنين كافة، وهنا يظهر دور المحافظ في الإشراف والتفتيش وفقاً للمبادئ العامة التي تحكمها وذلك بوصفه الرئيس الإداري في المحافظة ويجب عليه ضمان سير هذه المرافق بانتظام واستمرار لتقديم خدماتها للأفراد، كما يضمن مساواة الأفراد أمام الانتفاع بتلك الخدمات فلا يمكن تصور قيامه بوضع شروط على كيفية الانتفاع بالكهرباء والماء مثلاً تختلف باختلاف العرق أو المذهب⁽²⁸⁾ والتفتيش هنا يختلف عن التفتيش الذي يستهدفه التحقيق⁽²⁹⁾، للبحث عن أدلة الجريمة لكونه يهدف للتحقق من حسن سير العمل وعدم الوقوع بأخطاء معينة وتحقيق اغراض إدارية محضة لذلك لا يشترط أن تسبقه أدلة على ارتكاب جريمة أو أن يمارسه من يتصف فقط بصفة الضبط القضائي⁽³⁰⁾.

وبعد تغيير النظام السياسي في العراق بعد عام 2003م استمر المحافظ بممارسة صلاحيات عديدة إذ منحه دستور عام 2005م إختصاصات إتحادية يمارسها باعتباره رئيساً تنفيذياً أعلى في المحافظة وجميع صلاحيات الحكومة الإتحادية والإختصاصات المشتركة بين الحكومة الإتحادية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والتي نصت عليها المادة 115 منه⁽³¹⁾ وفي قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم فقد مُنح إختصاصا رقابيا يتعلق بالإشراف والتفتيش على المرافق المحلية، واعتبره القانون الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة⁽³²⁾ وجاء ذلك امتداداً للإختصاص الذي منحه الدستور النافذ في المادة 122 /ثالثاً) منه ويقع على عاتقه أيضاً تنفيذ السياسة العامة في المحافظة⁽³³⁾، وكان الأفضل صياغة العبارة في المادة 31/ ثالثاً من القانون ب (الإشراف على تنفيذ السياسة العامة). لتلائم مع كونه رئيساً تنفيذياً أعلى في وحدته.

ومنح المحافظ حق الإشراف والتفتيش على سير المرافق العامة باستثناء وحدات الجيش والقضاء والجامعات والمعاهد كما جاء في المادة (31/رابعاً) من القانون ذاته، والصلاحيات بالتفتيش تشمل كافة الوحدات الإدارية

(28) د. عبدالغني بيسوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، بدون سنة طبع، ص 303 وما بعدها.

(29) د. حنان محمد القيسي: المحافظون في العراق (دراسة تشريعية مقارنة)، مكتبة كلية القانون جامعة بغداد، 1021، ص 51.

(30) وللتفتيش أنواع منها 2: التفتيش الحقيقي، 1 التفتيش الاستثنائي، 3 التفتيش الوقائي، 4 التفتيش الإداري: كلاويش مصطفى ابراهيم الزلمي، نظام المفتش العام وتطبيقه في

العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة النهرين، 1005، ص 9 وما بعدها.

(31) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص 54-56.

(32) د. اسماعيل صمصاع البديري، محمد هدام العامري، التنظيم القانوني للإختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، بحث

منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ع 1، ص 4، ص 72

(33) يقصد بالسياسة العامة: مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تترتب عليها قرارات أو مخرجات النظام السياسي في مجال معين ويتم التعبير عنها بأشكال متنوعة منها القوانين، الأنظمة والتعليمات، القرارات الإدارية، ينظر: يمامة محمد حسن كشول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الإتحادية وتنظيمها في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون الجامعة المستنصرية، 1020، ص 234 وما بعدها.

في المحافظة ودوائرها التنفيذية ودوائر الوزارات والدوائر ذات الاختصاص الإتحادي في نطاق حدوده الإدارية⁽³⁴⁾

ويظهر دور المحافظ في الإشراف وتفتيش الدوائر التنفيذية التابعة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإلزام تلك الوزارات والجهات إعلام المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها في المحافظة، ليمارس دوره التنفيذي والرقابي على أعمال الدوائر ومراقبة تنفيذها، وألزم القانون رؤساء هذه الدوائر إعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية مع دوائرهم ورفع التقارير إليه في الأمور المحالة اليهم في هذا الشأن وإحاطته علماً بالأعمال التي تمس بالأمن أو الأمور المهمة أو القضايا المتعلقة بأكثر من دائرة واحدة أو سلوك الموظفين وإعلامه بمباشرتهم الوظيفية والإنفاك منها وانجاز الأعمال المكلفين بها من قبله، وفي حالة امتناع الدوائر التابعة للوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة أو دوائرها عن التبليغ فللمحافظ اللجوء للهيئة التنسيقية العليا بين المحافظات⁽³⁵⁾ والمختصة بالنظر في شؤون المحافظات وإدراستها المحلية والتنسيق فيما بينها وإيجاد الحلول للمشكلات والمعوقات وكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بينها، وأن امتناعهم عن إعلام المحافظ بالتقارير والمخاطبات يرتب عليهم المسؤولية القانونية باستخدام المحافظ لصلاحياته بإتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية تجاه مدراء وموظفي هذه الدوائر⁽³⁶⁾، أما بالنسبة للمؤسسات الإقتصادية العامة والوحدات التابعة لها فلا يوجد ما يمنع المحافظ من التنسيق والإشراف عليها وتفتيشها وإن لم يرد نص قانوني صريح يبين الموقف منها⁽³⁷⁾ وكان الأفضل النص عليها صراحة، والسبب من منح المحافظين صلاحيات واسعة هو التنظيم اللامركزي الإداري الذي يقوم على تخفيف العبء عن المركز وتقسيم الوظيفة الإدارية، وكذلك لكون المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في وحدته الإدارية وله حق المتابعة والإشراف وإعلام الجهات المركزية عن حالات الإهمال والتلكؤ الوظيفي أو الفساد الإداري والمالي⁽³⁸⁾ وفي مجال الاختصاص الرقابي المالي نص القانون في المادة/ 32 (أولاً) من قانون المحافظات النافذ على صلاحية المحافظ في إعداد الموازنة العامة⁽³⁹⁾ للمحافظة وفق المعايير⁽⁴⁰⁾ الدستورية باستثناء ما يقع ضمن إختصاصات الحكومة

(34) د. اسماعيل صبعصاع البديري، محمد هدام العامري، مصدر سابق، ص 77

(35) المادة 32، المادة 45 من قانون المحافظات النافذ.

(36) شذى فلاح حسن، المركز القانوني للمحافظ في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون الجامعة المستنصرية، 1021، ص 95.

(37) محمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل، 1021، ص 212.

(38) يمامة محمد حسن كشكول، مصدر سابق، ص 235 239.

(39) حول تعريف الموازنة : سيروان عدنان ميراز، الرقابة المالية لتنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، 1020، ص 10.

(40) المادة 30، المادة 45 من قانون المحافظات النافذ.

الإتحادية ومن ثم رفعها إلى مجلس المحافظة⁽⁴¹⁾، وبعد التصديق عليها يتم رفعها إلى وزارة المالية ل يتم توحيدها مع الموازنة الاتحادية وأنّ اعداد الموازنة المحلية هو الإختصاص الرقابي الوحيد في المجال المالي الذي يمارسه المحافظ في هذا القانون.

الأصل قيام المحافظ بممارسة هذه الإختصاصات بنفسه بصفته صاحب الإختصاص الأصيل وليس له تفويضها إلاّ بنص صريح يسمح بذلك، فالتفويض هو استثناء من الأصل

وينشأ بسبب أعباء العمل الإداري وتكون الغاية منه التخفيف من هذه الأعباء وتحقيق عدم التركيز الإداري والسرعة والفاعلية في أداء أعمالهم⁽⁴²⁾، ويثور تساؤل في هذا المجال حول التفتيش والرقابة على الدوائر في المحافظة هل يشمل كافة أنواع التفتيش الإداري، أم بعضها؟

نلاحظ أنّ القانون لم يتضمن الإجابة عليه إذ اكتفى في المادة (31/ رابعاً) بعبارة الإشراف على المرافق العامة وفي التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم 27 لسنة 1023 نصّ على إختصاص مجلس المحافظة وهو الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن سير أعمالها، ونرى أنّ التفتيش الإداري⁽⁴³⁾ 3 (للمحافظ يقترب من كونه تفتيشاً تقليدياً لمعرفة حسن أداء ومدى التزام الدوائر بالقانون والأنظمة وتفتيشاً تقويمياً لمستوى أداء الموظفين في هذه الدوائر تحقيقاً للمصلحة العامة للمجتمع المحلي، وخاصة بعد منح القانون في المادة (10) من التعديل الثاني لقانون المحافظات للمحافظ حق إتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية) بحق الموظفين وتخويله صلاحية الوزير المختص، ونرى الأفضل تعديل العبارة في الفقرة رابعاً من المادة (31) كالآتي:(الرقابة والتفتيش على المرافق العامة وأنشطة دوائرها في المحافظة وتقييم ادائها لضمان حسن سير أعمالها...تحقيقاً للمصلحة العامة).

ويتضح لنا أنّ المحافظ يمارس اختصاصاً رقابياً على الدوائر التنفيذية في المحافظة سواء التابعة للوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة باستثناء وحدات الجيش والقضاء والجامعات والمعاهد من خلال الإشراف والتفتيش عليها ومراقبة تنفيذها لأعمالها وإعلامه بمخاطباتها لضمان حسن سير أعمالها تحقيقاً لمصلحة المجتمع المحلي.

41 (د.اسماعيل صمصاع البديري، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق،مجلة رسالة الحقوق، السنة.الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول،1021، ص33.

42 (شذى فلاح حسن، مصدر سابق، ص77 200

43 (وينقسم التفتيش الإداري الى 2: تفتيش تقليدي، 1 تفتيش تقويم مستوى الاداء، 3 تفتيش لمعرفة مستوى الكفاءة، 4 تفتيش انتقالي،: د.حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، مصدر سابق، ص5 .

2.2.2: الرقابة على الموظفين فيما يتعلق بالوظيفة العامة

نصَّ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي النافذ على أنَّ الوظيفة العامة (هي تكليفٌ وطنيٌّ وخدمةٌ اجتماعيةٌ يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)⁽⁴⁴⁾، وعرفها بعض الفقهاء القانونيين بأنها: (الوظائف التي تخول صاحبها سلطة الأمر والنهي)⁽⁴⁵⁾، أما الموظف العام : (فهو كلُّ شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام وشغل وظيفة. داخله في ملاك هذا المرفق)⁽⁴⁶⁾.

3.2: التعيين والتثبيت

يقصد بالتعيين: قيام المرجع المختص بإصدار النص مرسوم كان أو قرار أو أمر إداري بتسمية شخص أو اشخاص معينين مرشحين للوظيفة والتي اجتاز مراحل الإختبار فيها واستوفى الشروط المطلوبة وبيّان العمل فيها وفقاً لقواعدٍ محددةٍ بقانون أو بنظام⁽⁴⁷⁾.

أما التثبيت فهو: الإجراء الذي تقوم به الجهة المختصة بعد ثبوت صلاحية المتقدم للوظيفة وتقوم هذه الصلاحية على عناصر عديدة منها القدرة النفسية والقدرة الصحية. للشخص في تحمل أعباء الوظيفة التي يرمي إلى الإلتحاق بها بعد خضوعه لفترة اختبار، وفترة الإختبار مدة زمنية يبقى الموظف فيها تحت رقابة الجهة الإدارية المختصة وإشرافها للتأكد من قدرته على القيام بمسؤوليات الوظيفة ويسمى موظفاً تحت التجربة⁽⁴⁸⁾ وللحفاظ على صلاحيات رقابية في هذا المجال في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم⁽⁴⁹⁾، إذ يتولى إصدار أمر تعيين الموظفين في دوائر المحافظة بالدرجات الخامسة فما دون من درجات السلم الوظيفي التي نص عليها القانون بعد ترشيحهم من قبل الدوائر المختصة وكذلك تثبيت من هم في الدرجة الاربعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي ويستثنى من ذلك اصحاب المناصب العليا⁽⁵⁰⁾، وفقاً للآليات المتبعة والضوابط من قبل مجلس المحافظة⁽⁵¹⁾ كما يقوم المحافظ باختيار الموظفين في الهيئة الاستشارية في المحافظة

44 (المادة 3 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 24 لسنة 2772 المعدل

45 جندى عبدالملك، الموسوعة الجنائية، ج2 ، دار احياء التراث العربي، بيروت، 2795 ، ص42 و د.عبد الحميد حشيش : دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2799، ص6

46 د.علي محمد بدير وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 1009، ص1

47 د.خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الاول، ط2، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الاردن . 2772، ص126 ،

48 د.علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط2 ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص462

49 م.د.خالد رشيد علي، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، 2009، ص231

50 واصحاب المناصب العليا هم المدير العام ومدير الدائرة ورؤساء الاجهزة الامنية في المحافظة، المادة 1 من التعديل الثاني لقانون المحافظات النافذ.

51 (المادة (31/ سابعاً) من القانون المحافظات النافذ.

ولا يزيد عن سبعة خبراء يكونون من المتخصصين في الجوانب المالية والقانونية والفنية وترتبط هذه اللجنة بالمحافظ مباشرة وتعمل تحت إشرافه ورقابته، كما يتولى المحافظ ترشيح ثلاثة أشخاص للتعين في المناصب العليا في المحافظة ورفعها إلى مجلس المحافظة الذي يقوم بدوره بالموافقة على تعيينهم خلال مدة شهر من تأريخ الترشيح بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه⁽⁵²⁾ وحسناً فعل المشرع بمنح اختيار الهيئة الاستشارية للمحافظ وارتباطها به والعمل تحت إشرافه، وكان الأفضل أيضاً منحه اختصاصاً رقابياً أوسع من إصدار أمر التعيين للموظفين أو ترشيح اصحاب المناصب العليا وذلك لأهمية منصبه في الوحدة الإدارية.

أما تعيين نائبي المحافظ إذ يصدر الأخير أمر التعيين بدرجة مدير عام خلال 15 يوماً من تاريخ انتخابهما من المجلس⁽⁵³⁾، وهنا جاء النص القانوني مخالفاً لقانون الخدمة المدنية⁽⁵⁴⁾ الذي اشترط التعيين في وظيفة المدير العام صدور مرسوم جمهوري بناءً على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء وبالتالي فصدور أمر إداري بتعيينهم كان يُعد مخالفة لإحدى ثوابت التشريع العراقي لأن المفروض حق الترشيح وإصدار الأمر لمجلس الوزراء⁽⁵⁵⁾، إلا أنَّ المشرع تلافى هذه المخالفة في التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم بتحويل المحافظ صلاحية الوزير المختص⁽⁵⁶⁾ باتخاذ الاجراءات القانونية والإدارية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة.

ويعين المحافظ أيضاً عدداً من معاونيه للشؤون الإدارية والفنية ولا يتجاوز عددهم على خمسة أعضاء يشترط أن يكونوا من ذوي الخبرة في إختصاصهم لا تقل عن 10 سنوات مجلس شورى الدولة رأي في ذلك في قراره الافتائي رقم 2010/21م حول اجراءات وشروط/7/ تعيين معاوني المحافظ، إذ أرى المجلس أنَّ التعيين يكون من موظفي المحافظة وممن لديه خبرة لا تقل عن 10 سنوات⁽⁵⁷⁾، وكذلك إختصاصه في إصدار أوامر إدارية بتعيين رؤساء الوحدات الإدارية الأدنى كالقائم مقام ومدير الناحية⁽⁵⁸⁾ ويباشرون أعمالهم تحت رقابته وإشرافه بعد إنتخابهم من قبل المجالس المحلية في القضاء والناحية وتوافر الشروط المطلوبة في

52 (المادة (4/ تاسعاً/1) من التعديل الثاني لقانون المحافظات النافذ.

53 (المادة (27/ أولاً) من قانون المحافظات النافذ.

54 (المادة (2/28) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960م المعدل

55 (د.غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 12 لسنة 2008م في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، السنة الثالثة، العدد احد عشر، 1002، ص 2.

57 (لفصائل أكثر القرار رقم 2010/21م في 2010/2/17 قرارات مجلس شورى الدولة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م وزارة العدل، بغداد، 2011م، ص 117

58 (المادة (39/ ثالثاً رابعاً) من قانون المحافظات النافذ

عضو مجلس المحافظة والمنصوص عليها في المادة (5) من قانون المحافظات النافذ وأن يكون حاملاً للشهادة الجامعية ويتم تعيين القائم مقام بدرجة مدير عام ومدير الناحية بدرجة معاون مدير عام ونلاحظ نفس المخالفة التي أشرنا إليها بالنسبة لتعيين نائبي المحافظ.

ونلاحظ على المحافظ أن دوره في التعيين هو الترشيح للتعيين أو إصدار أمر إداري دون أن يتولى اختيارهم، وأن انعدام شرط من شروط التعيين تمنح المحافظ حق إصدار أمر إداري بإلغاء التعيين فمثلاً عند تقديم وثيقة مزورة للتعيين ابتداءً تؤدي إلى عدم توافر شرط من شروط التعيين وأن القرار الإداري الذي يستند على وثيقة مزورة يعتبر معدوماً وجزاؤه سحب هذا القرار وأن الجهة الإدارية المختصة تلتزم بإقصاء هذا الموظف عن وظيفته⁽⁵⁹⁾ وذلك حسب ما جاء به قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960م المعدل⁽⁶⁰⁾

4.2: العقوبات الانضباطية

ألزمت القوانين العاملين في وظائف الدولة مجموعة واجبات يجب الالتزام بها وجملة من المحظورات⁽⁶¹⁾ التي يجب الإبتعاد عنها فإذا خالف ذلك فإنه يعرض نفسه لعقوبة انضباطية من قبل الجهات المختصة في ذلك وهو ما يعرف بالنظام الانضباطي أو التأديبي وذلك لزره وردعه لخروجه على مقتضى الواجب أو الظهور بمظهر مخلٍ بشرف الوظيفة العامة⁽⁶²⁾

حدد المشرع السلطة التأديبية في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991م وهم كل من الوزير ورئيس الدائرة علماً أن العراق يتبع النظام الرئاسي في انضباط الموظفين ويعتبر المحافظ بمنزلة رئيس الدائرة كما نصت المادة (1) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960م إذ عرفت رئيس الدائرة بأنه....: (رئيس الدائرة وكيل الوزراء والوكيل العام والمتصرف وأي مواطن آخر يخول سلطة رئيس دائرة بقرار من مجلس الوزراء)، وبناءً على ذلك يُعد المحافظ السلطة المختصة بتأديب الموظفين المحليين⁽⁶³⁾، وقد نص قانون المحافظات النافذ أيضاً في المادة (10) من التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم 13 لسنة 2013م على منح المحافظ صلاحية الوزير في إتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الدولة في

59 (د.حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، مصدر إبق، ص 68 - 69

60 (إذ نصت المادة 62 منه على) إذا ثبت بأن شروط التوظيف المنصوص عليها في المادتين 7 و 8 من هذا القانون لم تكن متوفرة كلها أو قسم منها في الموظف عند تعيينه لأول مرة يجب إقصاؤه بأمر من سلطة التعيين اما اذا ازل المانع القانوني للتوظيف ولا يوجد سبب آخر لإقصائه يجوز بقاؤه في الخدمة يجوز بقاؤه في الخدمة على ان لا تحتسب المدة غير المستكملة للشروط خدمة لغرض هذا القانون.)

61(د.عبدالقادر الشيعلي، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، عمان، دار الفكر العربي، 1983م، ص 152، وينظر: د.مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية 2002م، ص 60 .

62 (المادة (4 و 5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 24 لسنة 2772 وتعديلاته.

63 (د.علي محمد بدير وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص 360 ومابعدها.

المحافظة إذ نصّت على (اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة وفقاً للقوانين الخاصة بهم ويخول صلاحية الوزير المختص⁽⁶⁴⁾ فهو يملك صلاحية فرض جميع العقوبات الانضباطية على الموظفين باستثناء من يشغل وظيفة مدير عام إذ تكون العقوبات الاربعة الأخيرة من صلاحية مجلس الوزراء⁽⁶⁵⁾ كما منحه القانون اقتراح اعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة إستناداً للأسباب الواردة في المادة (7/ البند ثامناً) من قانون المحافظات النافذ، وأنّ الإجراءات القانونية والإدارية التي يتخذها المحافظ تجاه الموظفين المحليين لا يشمل القضاة ومن في حكمهم والسلطة التشريعية والجيش والكياليات والمعاهد⁽⁶⁶⁾ وبالنسبة لرقابة المحافظ على القائممقام ومدير الناحية فقد أجاز القانون أن يطلب من مجلس القضاء إقالة القائممقام إذا تحققت أحد الأسباب التي نصّت عليها المادة (7/ البند ثامناً) من قانون المحافظات النافذ، ولم يمنحه القانون هذا الحق تجاه مدير الناحية⁽⁶⁷⁾ ولم ينصّ القانون على فرض أيّ عقوبة تأديبية من المحافظ على القائممقام ومدير الناحية في حالة إخلالهم بواجباتهم ؟ كالغياب مثلاً⁽⁶⁸⁾، والجواب هو إنهم لا يخضعون خلال فترة تكليفهم للإجراءات الإدارية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رغم أنّ قانون المحافظات النافذ ألزم القائممقام بتبليغ المحافظ بغيابه قبل فترة مناسبة وألزم مدير الناحية أيضاً بتبليغ القائممقام بذلك لكي يكلف أحد مدراء النواحي بالقيام مقامه (القائممقام) وأنّ يكلف القائممقام أحد مدراء النواحي ليقوم مقام مدير الناحية، وهذه الإختصاصات الرقابية من الإختصاصات الأصلية للمحافظ ولا يمكن لنوابه أن يمارسوها إلاّ بتفويض صريح منه وأنّ فرض العقوبة من قبل نائبه لا سند له في القانون بدون تفويض والتفويض اللاحق من المحافظ لا سند له أيضاً⁽⁶⁹⁾.

أما في فرنسا ودور المحافظ الرقابي على الدوائر التنفيذية، إذ يملك المحافظ حق الإشراف على الخدمات للم العامة في المحافظة أيّاً كانت طبيعة الوظائف والأعمال التي تمارسها وتستثنى المسائل التي تتصل بالقضاء والاستثمار والمناهج التعليمية، وينوب المحافظ عن الحكومة في إبرام الإتفاقيات والعقود التي تخص

64 (جاءت هذه المادة تعديلاً للفقرة ثامناً من المادة 31 من قانون المحافظات النافذ والتي تضمنت اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العاملين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة، إذ جاء التعديل تصحيحاً للمخالفة التي جاءت بها هذه الفقرة التي أجازت فرض العقوبة بشكل مطلق لكونه يخالف ما جاء في المادة 12/ أولاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والتي لم تخول الوزير سوى فرض عقوبة لفت النظر والانتذار وقطع الراتب على الموظف الذي يشغل منصب مدير عام، كما ان اشتراط مصادقة مجلس المحافظة لا حاجة لها كون المحافظ يعد رئيس دائرة وتعتبر من صلاحياته وحسن فعل المشرع بتلافي هذا النقص في التعديل الثاني اعلاه، ينظر :د.غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان، مصدر سابق، ص 150.

65 (المادة 12 / أولاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.

66 (المادة 12/ أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.

67 (القرار رقم 52/51 اتحاديّة/ تمييز/ 2010م في 2010/6/14 منشور في مجلة النشرة القضائية مجلس القضاء الأعلى، السنة الرابع، العدد الثاني، 2010م ص 41.

68 (د.اسماعيل صمصاع البديري، محمد هدام العامري، مصدر سابق، ص 97.

69 (حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، مصدر سابق، ص 75.

المحافظة والمجتمعات المحلية، ويتولى رئاسة كافة اللجان التي لها علاقة بالخدمات التي تؤديها الحكومة في نطاق المحافظة⁽⁷⁰⁾ 4 (، كما يتولى التنسيق مع رئيس المجلس العام في المحافظة رئيس المجلس المحلي للمحافظة فيما يتعلق بأداء المرافق المحلية والمرافق العامة في الدولة، ويتولى المحافظ إعداد وتحضير الموازنة ورفعها إلى مجلس المحافظة للمصادقة، ويمارس كذلك سلطة رئاسية تجاه الموظفين في المرافق العامة في المحافظة، وأنَّ أغلب إختصاصات المحافظين تم نقلها إلى رؤساء المجالس في الإقليم والمحافظة، وبالنسبة لرقابة المحافظين على رؤساء الوحدات الإدارية الأدنى فإن المحافظ يملك الحق في فرض الجزاء التأديبي على العُمدة رئيس المجلس البلدي ومن هذه الجزاءات اللوم والعزل في حالة مخالفته لواجباته وله الحق في الحل محلّه وممارسة سلطته في الجانب البوليسي في حالة حدوث أي تهديد للنظام العام أو عند امتناع العُمدة عن دفع ديونه المستحقة أو امتناعه عن القيام بأي واجبات يمارسها بصفته المركزية⁽⁷¹⁾ وهذا مالم نجده في قانون المحافظات النافذ.

وفي مصر يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية في المحافظة وله حق الإشراف على المرافق القومية فيها، ويستثنى من ذلك الهيئات القضائية والجهات التابعة لها والسلطة التشريعية أما بالنسبة للمؤسسات العامة والعاملين فيها فإنَّ سلطته تقتصر على طلب التحقيق معهم وله اقتراح الجزاء التأديبي من قبل السلطة المختصة⁽⁷²⁾، ويكون المحافظ رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية في دائرة إختصاصه، ويحل محل الوزير في ممارسة سلطاته في نطاق المحافظة ويمارس إختصاصات الأخير في مواجهتهم أي العاملين في المرافق المحلية، أما بالنسبة للتعيين فالمحافظ يصدر القرارات الخاصة بالتعيين بالإتفاق مع رئيس الوزراء أو النذب لشغل منصب السكرتير العام ومساعدته ورؤساء المدن والأحياء، وصاحب الإختصاص بالتعيين في الوظائف التي يجب شغلها بطريق الإعلان وفقاً للقواعد العامة، أما في المجال المالي فله إختصاص رقابي فعال⁽⁷³⁾ إذ يمارس إختصاصات وزير المالية بشروط معينة⁽⁷⁴⁾، وبالنسبة لرؤساء الوحدات الإدارية الأدنى كمأموري المراكز والمدن فإنَّهم يخضعون لنظام خاص يتم تنظيمه من قبل قانون هيئة الشرطة المصري رقم 109 لسنة 1971م وأنَّ تعيينهم ونقلهم بين الوحدات الإدارية يختص به وزير الإدارة المحلية بالإتفاق مع المحافظين، وأنَّ المحافظ يقتصر دوره فقط على نقل رؤساء المراكز والمدن والأحياء في حدود المحافظة

70 (د.علي محمد الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 82.

71 (د.حسن محمد عوضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية، لبنان، 1983م، ص 34 .

72 (د.مصطفى ابو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المكتبة القانونية، دار الجامعية، بدون سنة، ص 151.

73 (المادة (27) المادة 27/مكرر/1 المادة 29 من قانون الإدارة المحلية المصري، رقم 43 لسنة 1979م.

74 (د. حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات الإدارية (دراسة مقارنة) دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2015م، ص 215 - 217

لكونهم يمثلون السلطة المركزية في وحداتهم الإدارية، أما العُدة الذي يمثل المستوى الخامس في الإدارة المحلية فتعيينه يكون بقرار من وزير الداخلية ويتولى الإشراف عليه مأمور المركز ويخضع في تعيينه وتأديبه إلى قانون العُمد والمشايخ رقم 58 لسنة 1978م⁽⁷⁵⁾.

وفي القانون الأردني يمارس المحافظ عدة إختصاصات رقابية⁽⁷⁶⁾ على الدوائر التنفيذية منها 1: متابعة قيام دوائر الدولة والمؤسسات العامة في نطاق المحافظة بأعمالها ومدى تنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات والتنسيق مع الجهات المختصة في ذلك عند الحاجة، 2: تفتيش مراكز الإصلاح والتأهيل ودور التوقيف في وحدته الإدارية، 3: كما ألزم القانون على الموظفين في المحافظة مراعاة الأوامر والتوجيهات الصادرة عنه وتنفيذها بما لا يتعارض مع القوانين المعمول بها، 4: تقديم اقتراح خطي مع ذكر الأسباب بنقل الموظف داخل المحافظة أو خارجها إلى الوزير المختص أو إلى أية جهة ذات علاقة أو اتخاذ أي إجراء تأديبي بحقه إذا تبين أنَّ الموظف لا يلتزم بمهام وظيفته وواجباتها ولا يتقيد في سلوكه بأخلاقيات الوظيفة، 5: كما يلتزم رؤساء المؤسسات الرسمية وذات النفع العام والخاصة بالتقيد التام بقرارات المحافظ وطلباته الخطية ذات العلاقة بالأمن والسلامة العامة، 6: على المحافظ التأكد من التزام رؤساء الدوائر الرسمية وموظفيها في المحافظة بتوقيعات الدوام الرسمي وعلى رؤسائها اشعار المحافظ باستثناء القضاة عند مغادرة مركز المحافظة⁽⁷⁷⁾.

من ذلك نستنتج أنَّ المحافظ يمارس دوراً على الدوائر التنفيذية في العراق وقوانين الدول المقارنة يتمثل في الإشراف والتفتيش على هذه الدوائر ومراقبة تنفيذها لأعمالها، باستثناء الدوائر المستثناءة قانوناً كوحدات الجيش والقضاء والجامعات والمعاهد في العراق والدوائر التي تتصل بالقضاء والاستثمار والمناهج التعليمية في فرنسا أو الهيئات القضائية والسلطة التشريعية في مصر، كما يمارس المحافظ دوراً رقابياً على الموظفين العاملين في المحافظة فيما يتعلق بالترشيح للتعيين أو اصدار اوامر التعيين وفقاً لشروط وآليات حددتها القوانين في تلك الدول، وكذلك يمارس المحافظ دوراً رقابياً في فرض العقوبات الإنضباطية أو التأديبية على الموظفين المحليين أو بإقتراح ذلك أو الإحالة على التحقيق وفقاً للقوانين.

75 (د. أشرف حسن عطوة، نظام العمد بين الواقع والمأمول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م، ص 293.

76 (المادة 10 من نظام التشكيلات الادارية الاردني، رقم 47 لسنة 2000م.

77 (د.جمدي سليمان القبيلات، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، ط1، 2010م، ص 102 - 104.

5.2: الدور الرقابي للمحافظ في الظروف العادية

في ظل الظروف الاعتيادية وفي مجال الأمن العام والذي يعرف بأنه: اتخاذ كافة الاجراءات والتدابير للحيلولة دون اضطراب الأمن بما في ذلك استعمال القوة اذا لزم الامر لحفظ الامن وتوطيده وذلك بردع المؤامرات والثورات والحوادث والتظاهرات⁽⁷⁸⁾، يمارس المحافظ صلاحيات معينة بما يتلاءم مع الواقع الأمني⁽⁷⁹⁾ في المحافظة، فقد نصَّ قانون المحافظات النافذ صراحة على جملة صلاحيات في هذا المجال لإعتباره العنصر الأهم من عناصر النظام العام ومن هذه الصلاحيات صلاحية التحقيق في الجرائم: منح القانون للمحافظ صلاحية رقابية بإصدار الأوامر إلى الشرطة في المحافظة لإجراء التحقيق في جريمة من الجرائم التي تقع في حدوده الإدارية وفقاً للقانون، وتقديم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص واعلام المحافظ بنتيجة التحقيق، وأنَّ سلطته في اصدار أمر التحقيق يشمل جميع أنواع الجرائم سواءً كانت هذه الجرائم جنائيات أو جنح أو مخالفات ويستثنى من ذلك الجرائم التي يشترط قانون اصول المحاكمات الجزائية تحريك الدعوى فيها بناءً على شكوى من قبل المجني عليه أو من يقوم مقامه قانوناً⁽⁸⁰⁾، فإجراءاته يقتصر على اصدار أوامر للشرطة بالتحقيق دون أن يكون له حق اصدار أمر بالقبض أو التوقيف، ونرى أنَّ المشرع حسناً فعل عندما لم ينص صراحة في القانون على صلاحية المحافظ بإصدار أمر بالقبض أو التوقيف⁽⁸¹⁾ على الأقل في هذه الفترة وذلك لأنها من الإجراءات الخطيرة التي تمس الحرية الشخصية للأفراد ويجب أن تمارس من قبل من له إلمام وخبرة بألية تنفيذه وشروطه القانونية وأنَّ أغلب المحافظين تقلدوا مناصبهم بالتوافقات السياسية والحزبية دون اشتراط المهنية والالمام بالقوانين أو حتى كونهم من خريجي كليات القانون وأنَّ منحهم هذه الصلاحية يعرض الأفراد للمساس بحقوقهم وحررياتهم التي كفلها الدستور النافذ لعام 2005م في المادة 15 منه على (لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق او تقييدها إلا وفقاً للقانون، وبناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة)، وكذلك المادة 27/اولاً - منه: (حرية الانسان وكرامته مصونة، لا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي)، علاوة على أنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات لأن ذلك من اختصاص السلطة القضائية، وقد يثور سؤال هنا حول امكانية

78 (فوزي حبيش، القانون الإداري العام الابطال لتجاوز حد السلطة والاعمال الإدارية، المؤسسة الجامعية للكتاب، لبنان، 2011م، ص223 ، وينظر كذلك: احمد عبدالعزيز سعيد

الشيباني، مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الإداري في الظروف العادية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد، 2005م، ص 36

79 (للتعريف بالواقع الأمني ينظر: د. احمد ضياء الدين احمد خليل :اسس الامت ا رتيجية الجنائية وتطبيقاتها الامنية، المركز العربي للدراسات الامنية والتدريب، الرياض 1995م، ص

146 وما بعدها.

1) المادة 3 من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971م المعدل، وينظر كذلك: د. سليم ابراهيم حربية، الاستاذ عبدالأمير العكيلي، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، الجزء الاول والجزء الثاني، العاتك لصناعة الكتب، ط1، القاهرة، 2010م، ص 32 - 33.

81 (حول القبض والتوقيف ينظر: د. سليم ابراهيم حربية، الاستاذ عبدالأمير العكيلي، المصدر سابق، ص 142 - 148

المحافظ كرئيس وحدة إدارية القبض على الأشخاص بوصفه رئيساً للدائرة المختصة؟ للإجابة عن هذا السؤال ينبغي تحديد المقصود برئيس الدائرة وقد نصّت عليه المادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960م واعتبرت المحافظ بمنزلة رئيس الدائرة، وكما اعتبره قانون المحافظات الرئيس الأعلى في المحافظة ويقع على عاتقه حماية أمن وسلامة المواطنين والرئيس المحلي لكافة الدوائر وله حق الإشراف والتفتيش والإجراءات القانونية والإدارية بحق الموظفين في المحافظة، لذا فإن منطوق (الفقرة 4 من المادة 39)(82) من قانون اصول المحاكمات الجزائية يمكن أن ينصرف إلى إمكانية تنفيذ أمر القبض من قبل المحافظ بصفته رئيساً للوحدة الإدارية ورئيساً للدائرة التي وقعت فيها الجريمة على الأشخاص الذين يرتكبون جرائم ضمن حدود الدائرة الإدارية لعمله، وعليه يمكن اعتباره كأحد أعضاء الضبط القضائي الوارد ذكرهم في المادة (39) اصولية أعلاه وإن لم يتم الإشارة إليه صراحة، وكان الأجدر بالمشروع أن ينص صراحة إما باستثنائه من كونه أحد أعضاء الضبط القضائي أو عده أحد أعضاء الضبط القضائي باعتباره المسؤول عن الأمن والنظام في المحافظة مثلما فعل مع مختار القرية في الفقرة (2) من نفس المادة، كما يثور سؤال آخر حول دور المحافظ في إستيقاف الأشخاص المشتبه بهم؟ وللإجابة عن هذا السؤال ينبغي التعريف بالإستيقاف (هو اجراء إداري قد يلجأ اليه الأفراد الشرطة أو الأمن متى ما وجدوا شخصاً أو مجموعة اشخاص في وضع يدعوا إلى الريبة والشك (83)، إذ أن الإستيقاف أمر مباح لسلطات حفظ الأمن عند الشك والريبة لأسباب معقولة ففروية المحافظ لشخص يبعث على الشك والريبة والطلب من الشرطة إستيفافه والتحقق من شخصيته لا يُعد قبضاً، وللمحافظ أن يطلب من الشرطة بأن يستوقف المتهم ويتحرى عن أمره إذا تبين من ظروف الحال أنه يتطلب ذلك ولا يشترط استحصال موافقة الرئيس الأعلى فهو مباح لمسؤولي حفظ الأمن وحتى لو كانوا من غير اعضاء الضبط القضائي ولهم اصطحابه لمركز الشرطة للتحري عن أمره(84).

2/ استحداث والغاء مراكز الشرطة: منح القانون للمحافظ الحق في استحداث مراكز الشرطة بعد مصادقة مجلس المحافظة بأغلبية مطلقة لعدد أعضاء المجلس مع مراعاة الشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية(85) 3 - ومنح القانون للمحافظ الحق في ممارسة سلطة مباشرة على كافة الأجهزة المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة(86) بمعنى يشمل إختصاص المحافظ كافة

82) نصت المادة (39) اعلاه على... (اعضاء الضبط القضائي 4... رئيس الدائرة او المصلحة الحكومية او المؤسسة الرسمية وشبه الرسمية في ال جرائم التي تقع فيها).

83) ينظر: د.سليم ابراهيم حربية، الاستاذ عبدالأمير العكيلي، مصدر سابق، ص 142

84) يوسف محمد كاظم السعدي، السلطات الجزائية لرئيس الوحدة الإدارية في القانون العراقي دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري، بغداد 2012م، ص 112.

85) المادة 31/ تأسعاً من قانون المحافظات النافذ.

86) المادة 10/ عاشرأ من التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم 19 لسنة 2013م.

المؤسسات الأمنية في المحافظة وعرف مجلس شورى الدولة في إحدى قراراته المقصود بالمؤسسة الأمنية بأنها..(كل جهاز في المحافظة عمله ينصب على استتباب الأمن والنظام ومكافحة الجريمة بكل أنواعها وحماية المواطن ويشمل ذلك أجهزة قوى الأمن الداخلي وأجهزة الأمن الاتحادية في المحافظة وغيرها من التشكيلات الأمنية⁽⁸⁷⁾)، ونلاحظ أن هذا الاختصاص الرقابي شمل جميع الأجهزة الأمنية (بما في ذلك قطعات الجيش ضمنا رغم أنه استثنى هذه القطعات في نص⁽⁸⁸⁾ (الفقرة عاشر/2 الملغاة من المادة (31) من قانون المحافظات النافذ بالتعديل الثاني في المادة (10) منه، ولا نفهم سبب سكوت المشرع حول بيان موقفه من الرقابة على قطعات الجيش في المحافظة مع العلم أنه استثنى⁽⁸⁸⁾ الوحدات العسكرية من حق المحافظ بالإشراف عليها كمرافق عامة، وكان الأولى على المشرع تحديد موقفه صراحة منعاً للتعارض بين النصوص مستقبلاً.

4/ سلطة تقدير الوضع الأمني في المحافظة: منح المشرع للمحافظ سلطة تقدير الوضع الأمني فإذا لاحظ أن الأجهزة الأمنية غير قادرة على حفظ الأمن والنظام فيجب عرض الموضوع على القائد العام للقوات المسلحة وبيان مقدار القوة الكافية لإنجاز الواجبات الأمنية⁽⁸⁹⁾، إذ أصبح الأمر يعرض بعد التعديل الثاني لقانون المحافظات على القائد العام بدلاً عن وزير الداخلية⁽⁹⁰⁾ بنص الفقرة عاشر/2 الملغاة من المادة (31) من القانون، وبالإضافة إلى ذلك فقد ألزم على السلطة الاتحادية في العاصمة التنسيق مسبقاً مع المحافظ عندما تقوم بتنفيذ إجراءات أمنية في المحافظة⁽⁹¹⁾

5/ الإشراف على الخطط الأمنية المحلية في المحافظة التي والتي تقدمها المؤسسات الأمنية المحلية وذلك بعد التنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية ومراعاة خططها الأمنية ليتولى المحافظ بعد ذلك رفعها إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها كما نصت على ذلك المادة (7/ عاشر) من قانون المحافظات النافذ.

يتبين لنا مما سبق أن المحافظ يمارس اختصاصاً رقابياً على الدوائر الأمنية في المحافظة من خلال إصدار أوامر إلى الشرطة لاجراء التحقيق في ال جرائم التي تقع في المحافظة وله تنفيذ أمر القبض دون أن يكون له حق اصدار هذا الأمر أو التوقيف، وله اصدار أمر باستيقاف المشتبه بهم، والتنسيق مع وزارة الداخلية لإستحداث والغاء مراكز الشرطة ويملك سلطة مباشرة على جميع الأجهزة الأمنية في المحافظة، وكذلك منحه

87 (القرار رقم 2009/75 في 2009/9/13م الحالة الرابعة وذلك اجابة لاستفسار مجلس محافظة ذي قار قرارات مجلس شورى الدولة مصدر سابق، ص 58

88 (الفقرة رابعاً من المادة 31 من قانون المحافظات النافذ

89 (المادة 10/عاشر/2 من قانون التعديلي لقانون المحافظات رقم 19 لسنة 2013م

90 (حنان محمد القيسي المحافظون في العراق، مصدر سابق، ص 87

91 (الفقرة عاشر/3 من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات

القانون سلطة تقدير الوضع الأمني والتنسيق مع القائد العام للقوات المسلحة والتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية في وضع الخطط الأمنية.

6.2: الدور الرقابي للمحافظ في الظروف الاستثنائية

الظروف الإستثنائية هي: ظروف غير عادية طارئة في حياة الدولة يحتاج فيها إلى التوسيع في سلطات الإدارة بموجب القانون لحماية كيان الدولة ونظامها العام مؤقتاً لحين زوال هذه الظروف⁽⁹²⁾ وللظروف الإستثنائية⁽⁹³⁾ عدة حالات نتناول بعضها: بالنسبة لحالة الطوارئ يمكن للسلطة التنفيذية في حدود ما يقرره الدستور القيام بالأعمال التي لها قوة التشريع استناداً إلى حالة الضرورة، وقد عرفت المحكمة الدستورية العليا المصرية بقولها "بأن حالة الطوارئ بالنظر لطبيعة المخاطر المرتبطة بها لا تلائمها أحياناً التدابير التي تتخذها الدولة في الأوضاع المعتادة، باعتبار أن طبيعتها ومداها تفرض من التدابير الاستثنائية ما يناسبها، ويعتبر لازماً لمواجهة ثيقابها، ولا تنص تلك التدابير الاستثنائية بالضرورة على ما يكون ضرورياً لمواجهة ال جرائم التي تهدد أمن الدولة الداخلي أو الخارجي، بل تتناول في عديد من صورها وتطبيقاتها جرائم أخرى تخرج عن هذا النطاق وتجاوزه"⁽⁹⁴⁾.

أما في ظل قانون التعبئة العراقي رقم 12 لسنة 1971م فكانت الغاية من اصداره العمل في وقت السلم لتهيئة الإمكانيات والطاقات لمواجهة الحالات التي تهدد الأمن العام كحالات الحروب .. عن طريق اعداد الموارد سواء كانت البشرية أو الاقتصادية وتعبئتها لمواجهة هذه الظروف⁽⁹⁵⁾، وعند اعلان حالة التعبئة يتم اتخاذ عدة تدابير منها:

1/ الانتقال بالقوات المسلحة من حالة السلم إلى حالة الحرب...

2/ اخضاع المؤسسات والمرافق والمصانع لسلطات تحدد تشغيلها وادارتها

3/ الإشراف التام على وسائل النقل والمواصلات.

92 (د. عبد الملك يونس محمد، م. محمد خورشيد توفيق، بحث بعنوان الجهات الرقابية الوطنية على إجراءات الضبط الإداري دراسة تحليلية، مجلة كلية القانون جامعة كركوك، 2016 ص 119.

93 (كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، 2776، ص 2 وما بعدها.

94 (د. طارق الجبار، الملاءمة الأمنية ومشروعات قرارات الضبط الإداري، ط2، منشأة - المعارف، الاسكندرية 2009، ص 167.

95 (صداع دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، 2005م، ص 109.

4/ الزام الموظفين ومستخدمي الدوائر بعدم التخلي عن اعمالهم...الخ من التدابير، وقد أجاز القانون لوزير الداخلية في فترة الحرب منح المحافظ صلاحيات واسعة من اعتقال أو حجز رعايا الدول المعادية أو الدول التي قطعت العلاقة معها(96).

أما في ظل قانون الإستعانة الاضطرارية العراقي رقم 37 لسنة 1961م منح المحافظ بصفته رئيساً لوحدة الإدارية أن يعلن حالة الإستعانة الاضطرارية مع بيان أسبابها كالفيضانات أو الزلازل أو انهيار المباني(97). بعد الإعلان عن حالة الإستعانة الاضطرارية يمنح المحافظ رئيساً لوحدة الإدارية صلاحيات واسعة في حالة الحوادث الفجائية غير المتوقعة ويترتب عليها اضطرارية جسيمة ومن هذه الصلاحيات:

1/ السيطرة على وسائل النقل والمباني وأية مواد أخرى لمعالجة هذه الحوادث

2/ تشكيل لجنة تحقيق في حالة تعرض الاشخاص للأضرار

3/ منحه القانون سلطات قاضي جزاء وامكانية انزال العقوبات فيمن يخالف أوامره(98) وبعد زوال الأخطار يعلن المحافظ انتهاء حالة الإستعانة الاضطرارية، وبصورة عامة فإن الظروف الإستثنائية لها شروط أربعة أساسية لا بد من وجودها وهي: 1 أن تكون الظروف حقاً وفعلاً استثنائياً، 2 أن تكون الإدارة مضطرة لاتخاذ التدابير الإستثنائية، 3 أن تكون التدابير والاجراءات التي اتخذتها السلطة متناسبة مع الظروف الإستثنائية، 4 أن تكون المصلحة العامة قد أملت اتخاذ التدابير الإستثنائية(99)

بعد صدور أمر السلامة الوطنية العراقي رقم 1 لسنة 2004م استغرقت هذه القوانين(100) وأن حالة الطوارئ يتم اعلانها من قبل رئيس الوزراء(101) ولم يمنح هذا الأمر صراحة أي صلاحيات لرئيس الوحدة الإدارية إلا بتحويل من رئيس الوزراء الذي خوله القانون سلطة التوقيف وبإمكانه تحويل هذه الصلاحية إلى القياديين عسكريين أو مدنيين.

يتبين لنا مما سبق أن المحافظين بصفتهم رؤساء الوحدات الإدارية كانوا يمارسون صلاحية واسعة في حماية الأمن والنظام العام في ظل الظروف الإستثنائية بموجب القوانين السابقة التي ذكرناها، وبعد صدور

96 (صداع دحام طوكان الفهداوي، مرجع سابق، ص 110.

97 (المادة 1 من قانون الاستعانة الاضطرارية لسنة 1961.

98 (المادة 7 من القانون نفسه.

99 (فوزي حبيش، مصدر سابق، ص 376.

100 (يوسف محمد كاظم السعدي، السلطات الجزائية لرئيس الوحدة الادارية ي القانون العراقي، مصدر سابق، ص 265.

101 (المادة 1 من أمر السلامة الوطنية العراقية لسنة 2004م.

قانون المحافظات النافذ لم ينص عليها صراحة، كما أنَّ أمر السلامة الوطنية العراقي النافذ لم يعط أية صلاحيات للمحافظ في حالة الطوارئ، إلا أنَّ المشرع في التعديل الثاني من قانون المحافظات رقم 19 لسنة 2013م منحه صلاحية اقتراح اعلان منع التجوال في المحافظة مع اشتراط موافقة مجلس المحافظة بأغلبية الثلثين بعد التنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة في الحالات التي تستدعي ذلك.

الفصل الثالث

الرقابة على اختصاصات المحافظ

تمهيد:

تبدو أهمية هذا النوع من الرقابة في إتاحة الفرصة للإدارة التي تصدر قراراً خاطئاً أن تعيد النظر في قرارها فتصححه تعديلاً أو إلغاءً أو تبديلاً، وفي ذلك حفظ لكرامة الإدارة عندما تكتشف عدم مشروعيتها تصرفها أو عدم ملائمتها بالإضافة إلى أن هذا النوع من الرقابة مجاني ولا يتطلب أي رسوم أو مصاريف وهذه الرقابة أما أن تتم بشكل تلقائي وأما عن طريق تظلم ذوي الشأن.

الرقابة الإدارية على اختصاصات المحافظ

تعرف بأنها – تولي الإدارة مهمة التحري عن مشروعية التصرفات الصادرة منها بفحصها والتحقق من موافقتها مع أحكام القانون أو ملائمتها للظروف المحيطة بها أو تماشيها مع الظروف المستجدة⁽¹⁾.

مفهوم الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة

لقد أناط قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل، بمجلس المحافظة مجموعة من الاختصاصات، التي يفترض أن تمارس وفق مبدأ اللامركزية الإدارية⁽¹⁰²⁾ كما صرح الدستور بذلك في المادة (122/ثانياً) التي يجري نصها على أن (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة. بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. وينظم ذلك بقانون)، وهذه

(1) فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006 ص 118 .

الاختصاصات التي نظمها المشرع لاتخرج عن كونها اختصاصات تشريعية⁽¹⁰³⁾ وإدارية⁽¹⁰⁴⁾ تنفيذية ورقابية. وبما ان الاختصاص الاخير هو الذي يدخل في ميدان بحثنا لذا سنوضحه دون سواء وذلك من حيث التعريف به في المطلب الاول، ثم سنخرج في المطلب الثاني على التنظيم القانوني له في المطلب الثاني.

1.3: التعريف بالاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة

سنعمد في هذا المطلب إلى بيان مفهوم مجلس المحافظة ومركزه الدستوري والقانوني، لاسيما بعد التعديل الاخير للقانون في عام 2013، وذلك في الفرعين الآتيين.

1.1.3: تعريف مجلس المحافظة

من متطلبات نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، أن تقام مجالس مستقلة تعمل على إشباع الحاجات المحلية مع خضوعها في عملها إلى رقابة السلطة الإدارية المركزية ولذلك فإن هذه المجالس المحلية تعد جسداً متكاملماً في الدول المعاصرة وتشكل كياناً ذاتياً له مضمون واقعي ومفهوم قانوني له خصائص ومقومات ووظائف وصلاحيات⁽¹⁰⁵⁾ لذا فقد عرفها بعض الفقهاء 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⁽¹⁰⁶⁾ أو هي هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، يعهد إليها إدارة المصالح المحلية، وذلك بأن يترك لها أمر الوفاء بالحاجات العامة المحلية، أي القاصرة من حيث الإفادة منها على أفراد إقليم معين من بين أقاليم الدولة⁽¹⁰⁷⁾ ولعل هذه بعض الاتجاهات الفقهية في تعريف المجلس المحلي الذي يعد مجلس المحافظة من مصاديقه في العراق.

أما بالنسبة للمشرع العراقي فقد ذهب الى تعريف مجلس المحافظة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل بانه (أولاً: مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة

103 (وذلك وفقاً لنص المادة الثانية من القانون أعلاه والتي تقضي بان (أولاً: مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية...)). والمادة السابعة من القانون ذاته التي بينت بان من مختصات المجلس المذكور هو (ثالثاً: اصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات...).

104 (وهذا الاختصاص نظمته المشرع في المادة السابعة في البنود (أولاً، رابعاً، خامساً، سابعاً، ثامناً/5، تاسعاً، عاشراً، احد عشر، ثاني عشر- سابع عشر). وهي تشمل على صلاحيات إدارية بما فيها ممارسة اختصاصات ضبط إداري. على إن هذه الاختصاصات ليست حصرية للمجلس، فقد قضى البند (سابع عشر) من المادة السابعة بان للمجلس (ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة).

105 (إلياس إنطوان إلياس وادوار إلياس: القاموس العصري (عربي، إنكليزي)، الطبعة التاسعة، المطبعة العصرية، القاهرة، 1954، ص693.

106 (دنواف كنعان: القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الثالثة، عمان، 1996، ص138.

107 (د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد، 1993، ص123، 126.

وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية⁽¹⁰⁸⁾.

ويتضح من النص أعلاه ان المشرع قد أورد تعريفاً لمجلس المحافظة، غير إن هذا التعريف ترد عليه بالملاحظتين الاتيتين:

1. لقد منح المشرع لمجلس المحافظة سلطة التشريع وهو ما يتعارض وأحكام الدستور العراقي لعام 2005 ولاسيما نص المادة (122/ثانياً) التي تقضي بأن (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون) وبذلك فان النص الدستوري لم ينص على منح مجلس المحافظة سلطات تشريعية ذلك لأنها تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وليس اللامركزية السياسية، وعليه فان المشرع قد جاء ببدعة تشريعية في هذا المجال⁽¹⁰⁹⁾ وان كنا نتفق مع الرأي المتقدم، غير ان سلطة التشريع هذه، بحسب وجهة نظرنا، لا تتعدى الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية التنظيمية فقط دون أن تمتد لإصدار القوانين، وهو ما يتطلبه إدارة الشؤون وفق مبدأ اللامركزية الإدارية⁽¹¹⁰⁾ كما ان الاختصاص بتشريع القوانين راجع الى السلطة التشريعية الاتحادية ممثلة بمجلس النواب استناداً الى نص المادة (61) من الدستور التي بينت بان من مختصات المجلس (أولاً – تشريع القوانين الاتحادية). هذا من جهة ومن جهة ثانية فان نص المادة الثانية من القانون المذكور قد ألزم مجلس المحافظة بان لا يصدر أي تشريع محلي يتعارض مع القانون الاتحادي في المسائل التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذا يعني ان التشريع المحلي الصادر وفقاً لمبادئ اللامركزية الإدارية يبقى في مرتبة أدنى من القانون الاتحادي وكنا نأمل لو ان المشرع قد اسقط عبارة "التشريع المحلي" لإثارته اللبس والغموض والابقاء على سلطة المجلس في اصدار الانظمة والتعليمات الواردة في المادة (7/ثالثاً) من القانون.

2. بما أن مجلس المحافظة يتكون لغرض إشباع الحاجات المحلية التي هي علة وجوده، فانه بذلك يعد مجلساً خدمياً⁽¹¹¹⁾ غير ان النص المتقدم الوارد في قانون المحافظات قد أغفل ذكر ذلك عند تعريفه لمجلس المحافظة، بل ولم يذكر ذلك في القانون عند صدوره في عام 2008 الا بعد التعديل الثاني الذي تم في عام

108 (وذلك بحسب نص المادة الثانية من القانون أعلاه. وكانت هذه المادة تنص قبل تعديلها في عام 2013 على الاتي (أولاً: مجلس المحافظة: أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

109 (د.غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان، بغداد، 2008، ص146.

110 (د.محمود محمد حافظ: القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، بلا سنة طبع، ص 6.

111 (د.محمد عبد الله العربي: نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، ص29، ع2، جامعة القاهرة، 1959، ص 373.

2013 ولمرة واحدة وبعبارة واحدة فقط، وذلك بمقتضى نص المادة (7/أحد عشر) بصدد بيان اختصاصات المجلس، التي جاء فيها (تخصيص ملكية الاراضي العائدة للوزارات... لغرض اقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة..).

2.1.3: المركز الدستوري والقانوني لمجلس المحافظة

مما لا شك فيه ان تبني نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية "الإدارة المحلية" يتأثر بمختلف الاعتبارات السياسية والاجتماعية والفلسفية التي تعتنقها الدولة، كما ان الاعتبارات الجغرافية والتكنولوجية تلعب دوراً هاماً في هذا الميدان⁽¹¹²⁾ ورغم ذلك تبقى المجالس المحلية جزءاً من أجهزة الدولة "التنفيذية" ولا يسوغ بحال من الأحوال تغيير وضعها القانوني هذا. وهنا يأتي دور المشرع ليتولى وضع الضوابط القانونية التي تتكفل ببيان الأسس العامة وتفاصيل اختصاصات المجالس المحلية⁽¹¹³⁾ وبالتالي بيان مركزها القانوني.

والسؤال الذي يطرح هنا عن المركز القانوني لمجلس المحافظة في العراق؟

في معرض الإجابة عن السؤال المتقدم لابد لنا من بيان الأمور الآتية:

أولاً - لقد أوضح الدستور في المادة (122/ثانياً) بأن (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية...). وبذلك يتضح ان الدستور قد أعتنق نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، غير إن الدستور قد خرج سريعاً عن تبني هذا النظام، وكما هو مطبق في دول العالم، حينما نص في المادة ذاتها البند (خامساً) على أن (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة وإشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة...). وبهذا يكون الدستور قد أزال أحد الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية والمتمثل بضرورة خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة الإدارية المركزية ليقوم بذلك نظاماً مشوهاً لا يصح وصفه باللامركزية الإدارية⁽¹¹⁴⁾ ليبقى بذلك مجلس المحافظة خاضعاً لرقابة السلطة التشريعية الاتحادية ممثلةً بمجلس النواب⁽¹¹⁵⁾ دون خضوعه لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية. ولعل هذا ما يتعارض والاصول التنظيمية السليمة للامركزية الإدارية التي تقضي بان تكون الحكومة في نهاية الأمر مسؤولة أمام البرلمان عن جميع أنواع الخدمات العامة التي تقدم إلى المواطنين،

112 (د. مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص 43 ومابعداها.

113 (د. سليمان محمد الطماوي: أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، ص 12، ع 2، جامعة عين شمس - كلية

الحقوق، 1970، ص 583، 584. د. شهاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، جامعة بغداد، 1979 - 1980، ص 123.

114 (د. غازي فيصل مهدي: نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة التشريع والقضاء، ع 1، بغداد، 2009، ص 24.

115 (وذلك بحسب نص المادة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم البند (ثالثاً) الذي يقضي بان (تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب). فضلاً عن خضوع مجلس المحافظة لرقابة ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور بحسب المادة (47) من القانون ذاته وخضوعه أيضاً للرقابة القضائية.

سواء كانت هذه الخدمات مركزية أم محلية، وهذا ما يتطلب أعمال الرقابة من الحكومة على أعمال المجالس المحلية⁽¹¹⁶⁾ ذلك ان استقلال هذه المجالس المحلية لا يعد استقلالاً سياسياً وإنما هو فقط استقلال ذاتي في إشباع الحاجات المحلية⁽¹¹⁷⁾ بحيث يكون للمجالس حق البت في جانب من الاختصاصات ذات الصبغة الإدارية المحددة في القانون وإصدار القرارات المناسبة بشأنها لإشباع الحاجات المحلية مع خضوعها في ذلك إلى رقابة السلطة الإدارية المركزية بوصف الأخيرة القائمة على تنفيذ السياسة العامة للدولة لكي يضمن عدم تعارض السياسات المحلية مع السياسة العامة للدولة⁽¹¹⁸⁾.

ثانياً – جاء في المادة (123) من الدستور النص الآتي (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون). وهذا النص محل انتقاد من عدة جهات: فمن الجهة الأولى تفويض الاختصاص⁽¹¹⁹⁾ في ميدان القانون العام يكون من جهة إدارية عليا إلى جهة إدارية دنيا دون العكس، فيقوم الرئيس الإداري بتفويض أحد مرؤوسيه أو تقوم هيئة أو مجلس ما بتفويض رئيسها جزءاً من الاختصاصات المنظمة في القانون بناءً على قناعة واختيار، أما تفويض الاختصاص بناءً على اتفاق جهتين إداريتين فهو غير مستساغ في العمل الإداري. ومن جهة ثانية تفويض الاختصاص لا يكون إلا جزئياً أما التفويض الكلي فهو غير وارد لأنه يعد تنازلاً عن ممارسة الاختصاصات، وإن حدث التفويض الكلي من جانب مجلس المحافظة للحكومة الاتحادية، فما هي الحاجة إلى وجوده بعد ذلك؟ فلن يكون أمامه سوى أن يحل نفسه لأنه سيكون بدون اختصاص⁽¹²⁰⁾ ومن جهة ثالثة نجد ان النص الدستوري المتقدم يشوبه التعارض مع نص المادة (110) من الدستور التي حددت وعلى سبيل الحصر اختصاصات السلطات الاتحادية فكيف يسوغ للأخيرة أن تفوض هذه الاختصاصات الاتحادية الحصرية إلى جهات محلية خاضعة لنظام اللامركزية الإدارية؟ ان هذا النص جاء متعارضاً في مضمونه مع النصوص الدستورية الأخرى وكذلك مع المبادئ القانونية العامة التي تنظم اللامركزية الإدارية وقواعد تفويض الاختصاص في القانون العام.

116 (د.سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص 584. من الضروري الإشارة بان الوزير لايسأل عن أعمال الهيئات الإدارية المستقلة كرئيس إداري لها بل يسأل سياسياً عن استعمال أو عدم استعمال سلطة الاشراف والرقابة إزاءها. د.كريم كشاكش: المصدر السابق، ص 42.

117 (د.عصام عبد الوهاب البرزنجي وإخرا: مصدر سبق ذكره، ص 127.

118 (د.مصطفى محمد موسى: المصدر السابق، ص 82.

119 (د.صبري محمد السنوسي: ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه، مجلة الحقوق، السنة 31، العدد 4، جامعة الكويت، 2007، ص 99 ومابعدها. مروان محمد محروس: تفويض الاختصاص التشريعي – دراسة دستورية مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد – كلية القانون، 2000، ص 33 ومابعدها.

120 (لقد ورد النص على جواز قيام مجلس المحافظة بحل نفسه في المادة (20/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وهو ما يسمى بالحل الذاتي.

ثالثاً - لقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد تعديله بموجب القانون (19) في عام 2013، مجلس المحافظة الشخصية المعنوية، فورد في المادة الثانية منه الآتي (ثانياً: تتمتع المجالس⁽¹²¹⁾ بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله). ثم أورد المشرع في نص المادة (22) بأن (لكل وحدة ادارية شخصية معنوية، واستقلال مالي واداري...). ولنا على النصين المتقدمين الملاحظات الآتية:

1. ان الاضافة الجديدة التي جاء بها قانون التعديل الثاني في عام 2013 بإضافته الشخصية المعنوية على مجلس المحافظة، لهي محل نظر وتأمل، ذلك لأن المقرر في ميدان اللامركزية الإدارية الإقليمية أن الشخصية المعنوية لا تمنح الا إلى الوحدات الإدارية وكما نص عليها المشرع في المادة (22) في أعلاه، أما المجالس المحلية -أياً كانت تسميتها- فلا تمنح هذه الشخصية القانونية، ويترتب على ذلك إن حل هذه المجالس - في حال منح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية دون المجالس التي تمثلها- سوف لن يؤثر على حياة واستمرارية الوحدات الإدارية، والحكم ذاته في حال انتهاء العضوية في هذه المجالس لأي سبب كان⁽¹²²⁾ أما اتجاه مشرعنا فهو يؤدي الى نتائج معاكسة تماماً لما هو مستقر عليه من مبادئ اللامركزية الادارية الإقليمية.

2. بعد أن أسبغ المشرع الصفة القانونية على المحافظة ومجلسها كما هو موضح في أعلاه، عاد وقرر منحهما الاستقلال المالي، والإداري بالنسبة للوحدة الادارية، وهذان النصان لانؤيد المشرع بخصوصها ونعدهما تزيد في الأحكام ليس الا، ذلك لأن من النتائج القانونية التي تترتب على منح الشخصية المعنوية هو الاستقلال المالي والإداري لأنها ستصبح أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات⁽¹²³⁾

وفي ضوء ما تقدم يتضح لنا ان المشرع قد أقام نظاماً خاصاً للامركزية الإدارية غير متفق مع الأصول العامة في هذا المجال، فكان مجلس المحافظة بذلك في مركز متناقض مع مبادئ اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، وان كان الدستور قد المح إلى إنه سيمارس عمله وفق مبادئ اللامركزية الإدارية.

يقصد بالرقابة في فقه القانون العام مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة بقصد ضمان احترام القانون من جانب المنظمات الخاصة، أو حماية الصالح العام في هذا المجال دون أن يكون لها الحق في الامتناع عن ذلك⁽¹²⁴⁾.

121 (يقصد بالمجالس: مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية، وذلك بدلالة المادة الاولى من القانون أعلاه البنود (ثالثاً، رابعاً، خامساً).

122 (دبكر القباني: القانون الإداري في الخليج العربي، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة - كلية الحقوق، س46، ع3-4، 1976، ص 221 -

223، 226.د.عثمان خليل عثمان: التنظيم الإداري في الدول العربية، القاهرة، منشورات معهد الدراسات العربية، 1957، ص 242.

123 (د.ثاب توما منصور: المصدر السابق، ص 74 - 76، 90.

124 (دبكر القباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة - كلية الحقوق، س52، 1982، ص49.

فإذا كانا أمام حقيقة قانونية مسلم بها والمتمثلة بتأثر التنظيم الإداري في أي دولة بنظام الحكم الذي تبنته نصوص الدستور فإن تنظيم اللامركزية الإدارية الإقليمية سوف لن يغيب عنه عامل التأثير هذا، لاسيما وأن الطبقة السياسية الحاكمة ستظهر إرادتها في التنظيم الإداري بالأدوات القانونية المتاحة لها من دستور وتشريعات اعتيادية⁽¹²⁵⁾ وبإلقاء نظرة على نصوص الدستور العراقي نلاحظ بأنه لم يمنح مجلس المحافظة سلطة الرقابة بصورة صريحة، ولكن من الممكن أن نفهم هذا الاختصاص ضمناً لمجلس المحافظة وذلك من خلال نص المادة (122) سابق الذكر الذي منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والذي يجب أن ينظم بقانون، وبالفعل صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وعد مجلس المحافظة السلطة الرقابية في المحافظة بمقتضى نص المادة الثانية منه، وكذلك نصت المادة السابعة، البند "سادساً"، منها على اختصاص مجلس المحافظة بالرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها.

ومما هو جدير بالذكر إن نطاق الاختصاص الرقابي هذا لا يمكن أن يمتد إلى المرافق والأنشطة المحلية جميعها ضمن الحدود الإدارية في المحافظة، وإلا كان ذلك اعترافاً من المشرع بالاستقلال الكامل للوحدة الإدارية، بل لابد من التحديد التشريعي للمرافق والمصالح التي تختص السلطات المحلية بإدارتها ومراقبتها⁽¹²⁶⁾

وعلى ذلك سنبحث في رقابة مجلس المحافظة على الهيئات الإدارية المحلية وعلى الهيئات القضائية. في فرعين مستقلين.

الفرع الأول: الرقابة على الهيئات الإدارية المحلية

كما أشرنا سلفاً، إن المادة السابعة في بندها "سادساً" قضت باختصاص مجلس المحافظة بالرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها.

ولكي يتسنى للمجالس المحلية من ممارسة دورها الرقابي على أتم وجه تعتمد إلى تقسيم أعضائها إلى لجان تخصصية دائمة تراعي في تشكيلها تخصص أعضائها للاستفادة من مزايا التخصص وتقسيم العمل الذي يوفره نظام اللجان، إضافة إلى تشكيل لجان مؤقتة أو الاستعانة بذوي الكفاءات والكوادر الفنية المتخصصة

(125) د. مصطفى محمد موسى: مصدر سبق ذكره، ص 47.

(126) د. محمد عبد الله العربي: مصدر سابق، ص 377 وما بعدها.

عندما يتطلب العمل الرقابي ذلك⁽¹²⁷⁾. ومجلس المحافظة في رقابته للهيئات الإدارية المحلية فان رقابته هذه أما أن تتحقق على الرؤساء الإداريين أو تمتد إلى للمجالس المحلية الأخرى، وكالاتي:

أولاً: رقابة مجلس المحافظة على الرؤساء الإداريين

نقصد بالرؤساء الإداريين في مورد بحثنا هذا كل من المحافظ وأصحاب المناصب العليا الوارد ذكرهم في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. فبالنسبة للمحافظ نجد بان القانون عرف المحافظ في المادة (24) بان (يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة...) وقد خول القانون المحافظ صلاحية الوزير المختص في اتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة⁽¹²⁸⁾ وقد عدد القانون في المادة (31) منه صلاحيات المحافظ بصفته المتقدمة والتي بمطالعتها يتضح ان من هذه الصلاحيات ما يدخل في الجانب الأعمال الإدارية والضبطية والرقابية أيضاً. ومن خلال هذه الصلاحيات التي يتمتع بممارستها المحافظ ستنصب رقابة مجلس المحافظة على أعمال المحافظ، فأوضحت المادة (7/ثامناً) بان مجلس المحافظة له (1- استجواب المحافظ... بناءً على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس...) على ان الطلب المقدم بإقالة المحافظ أو إذا توصل المجلس، على أثر استجوابه، بتقديم التوصية بإقالته فان مثل هكذا طلب لابد وأن يستند على أحد الأسباب التي حصرها القانون بالآتي:

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

ج- فقدان احد شروط العضوية.

د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية⁽¹²⁹⁾

أما بالنسبة لأصحاب المناصب العليا فقد اتجه قانون المحافظات في البداية إلى تعريف المناصب العليا بانها "المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة ولا تشمل – أي المناصب العليا- رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش"، وذلك وفقاً لنص المادة الأولى من القانون، وما أن جاء التعديل الثاني لقانون

127 (د.محمد محمد بدران: الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص473.

128 (وذلك بحسب البند (ثامناً) من المادة (31) بعد تعديلها بموجب قانون التعديل الثاني رقم 19 لعام 2013. ولم يكن هذا النص موجود في أصل القانون.

129 (لقد نصت المادة أعلاه ذاتها والبند نفسه في الفقرة (2) على أن (لمجلس النواب اقالة المحافظ بالاغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الاسباب المذكورة اعلاه). وهذا يعني ان المحافظ سيكون في حالة ازدواج في مسؤوليته، تارة أمام مجلس المحافظة وتارة أخرى أمام مجلس النواب.

المحافظات في عام 2013 حتى تغير تعريف المناصب العليا، فقد قضت المادة ذاتها البند (ثامناً) بأنه يقصد بالمناصب العليا (المديرون العامون ومديرو الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة)، ويتضح من النصين أن المشرع قد عمد إلى إلغاء الاستثناء الذي سبق وأن أورده ابتداءً، والنتيجة التي تترتب على هذا الاتجاه التشريعي – غير الدقيق- أن الفئات المستثناة سابقاً ستكون داخلة ضمن وصف المناصب العليا وبالتالي ستمتد اليهم رقابة المجلس فضلاً عن ترشيحهم لمناصبهم من المجلس ذاته وليس من الجهات التي يفترض أن ينتمون إليها وظيفياً وقد أشار القانون بأن من مختصات مجلس المحافظة إعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة وذلك بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب بناءً على طلب خمس عدد أعضائه أو بناءً على اقتراح من المحافظ ويكون الاعفاء هذا مستنداً على أحد الاسباب الواردة في أعلاه والتي اشرنا إليها فيما يتعلق بالمحافظ⁽¹³⁰⁾

ثانياً: رقابة مجلس المحافظة على المجالس المحلية

يقصد بالمجالس المحلية مجالس الاقضية والنواحي بحسب نص المادة الاولى البند "رابعاً" من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وبما ان القانون، وكما أشرنا سلفاً، عد مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، فإن المشرع بذلك يكون قد منح مجلس المحافظة سلطة الرقابة والأشراف على المجالس المحلية في القضاء والناحية، وتتجلى صورة هذه الرقابة بإناطة المشرع بمجلس المحافظة اقوى أداة قانونية في مواجهة المجالس المحلية، وهو سلاح الحل وبذلك يكون قد ضمن لمجلس المحافظة رقابة فاعلة على جميع المجالس المحلية ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة. والقاعدة المقررة في الدول الديمقراطية تتمثل بجواز حل المجالس المحلية على النحو المقرر بالنسبة إلى المجالس النيابية⁽¹³¹⁾ وعلى ذلك نص القانون على إن (المجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من القائمقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية)⁽¹³²⁾ على إن هذا الحل لا يتم مالم تتحقق احد الأسباب التي تعد مخالفات قانونية تستوجب الحل وهي:

1. الإخلال الجسيم بالإعمال والمهام الموكلة إليه.

2. مخالفة الدستور والقوانين.

(1) ولابد لنا من الإشارة الى ان كل أمر إعفاء بالنسبة للمحافظ أو أصحاب المناصب العليا يجب أن يكون مسبوقاً بجلسة استجواب بالنسبة لأي منهم. وهو مايفهم من نص المادة (51) من

قانون المحافظات التي نصت على أن (كل أمر فيه اعفاء أو إقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب للشخص المعني).

131 (د.سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1991، ص 320-321.

132 (المادة (20/ثالثاً) من القانون أعلاه.

3. فقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية

الفرع الثاني: الرقابة على الهيئات القضائية المحلية

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على أساس إسناد وظائف الدولة الثلاث إلى ثلاث هيئات متميزة عن بعضها، بحيث لا تتركز ممارسة السلطة في جهة واحدة بل توزع على هيئات متعددة ومستقلة عن بعضها داخل الدولة وهي (التشريعية، التنفيذية والقضائية) فيكون لكل منها القيام بوظيفتها باستقلال عن الأخريات مع قدرة كل منها وقف الأخرى إذا تجاوزت الحدود المرسومة لها، وهذا الاستقلال بين السلطات الثلاث يعني الاستقلال العضوي والاستقلال الوظيفي في ممارسة الوظائف المعهودة لكل منها⁽¹³³⁾ ومن النتائج المنطقية للمبدأ المذكور أن تمارس السلطة القضائية مهامها بتطبيق القانون على المنازعات المعروضة أمامها دون تدخل من لدن السلطتين الأخريين بغض النظر عن كون الهيئة القضائية مركزية أم محلية فالقضاء المحلي يتمتع بمبدأ استقلال القضاء مستنداً في ذلك على الأساس الدستوري لهذا المبدأ⁽¹³⁴⁾.

وتختلف الدول في تنظيم قضائها وترتيب محاكمها بما يتفق مع حاجاتها وظروف كل منها الخاصة، فنلاحظ فيها درجات متعددة من محاكم أول درجة إلى استئنافية وتمييزية، كما قد تتعدد في البلد الواحد جهات القضاء مابين قضاء اعتيادي وإداري، فضلاً عن الهيئات القضائية التي تنظر بتنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية القائمة يضاف إلى ذلك وجود القضاء الدستوري.

والسلطة القضائية الاتحادية في العراق تتكون من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية. وجهاز الادعاء العام، وهيئة الأشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى، التي تنظم وفقاً للقانون والهيئات القضائية المحلية في المحافظات تتكون عادةً من محاكم الاستئناف الاتحادية، وكل محافظة تضم محكمة استئناف اتحادية التي تتشكل من الهيئات والمحاكم الآتية (الهيئة التمييزية، الهيئات الاستئنافية، محاكم البدأة، محاكم الأحوال الشخصية، محاكم المواد الشخصية، محكمة العمل، محاكم الجنايات، محكمة الاحداث، محاكم الجنج، محكمة تنظيم التجارة ومحاكم التحقيق) ويلحق بمركز كل محكمة استئناف مجموعة أقسام هي (قسم الشؤون الإدارية، قسم الحسابات، مكتب رئيس الاستئناف) كما إنه يوجد مدع عام في كل منطقة فيها محكمة استئناف فضلاً عن وجود محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين التي قسم المشرع وجودها على أربع مناطق في العراق، بحيث يشمل اختصاص كل منطقة منها أكثر من ثلاث

133 (د.محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، بغداد، المكتبة القانونية، 2008، ص 116 - 117.

134 (د.عبد الوهاب العبدول: مساهمات المحاكم العليا في تعزيز مبدأ استقلال القضاء-نموذج المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات العربية المتحدة-، بحث مقدم إلى المؤتمر الثاني

لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية المقام في الدار البيضاء/المغرب بتاريخ 17-18/9/2011، ص 7، 9.

محافظات، طبعاً باستثناء إقليم كردستان⁽¹³⁵⁾ وبالتعارض مع المبادئ الدستورية المسلم بها اتجه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الى منح مجلس المحافظة اختصاصاً بالرقابة على أعمال السلطة القضائية، وذلك حينما نص في المادة (7/سادساً) على أن من مختصات المجلس (الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن اداء عملها). واصبح نص المادة بالشكل المتقدم بعد أن عدل في عام 2013 بموجب قانون التعديل الثاني، وقد كان النص قبل تعديله يجري وفق الآتي (الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم....)، وهذا يعني ان المشرع قد الغى هذا الاستثناء وبذلك أصبح لمجلس المحافظة سلطة الرقابة على أعمال المحاكم بوصفها جزء من السلطة القضائية.

ولمجلس النواب حقّ إقالة المحافظ بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء وبالأغلبية المطلقة لمجلس النواب⁽²⁾ وذلك بتحقيق أحد الأسباب الآتية:

أولاً: عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي

نص المشرع على هذا السبب كأحد الأسباب التي تؤدي إلى إقالة المحافظ، وإنّ الذي يضطلع بمهمة التثبت من وجود تلك الأسباب هي الهيئات المستقلة ذات العلاقة التي أوكل لها القانون مراقبة مجالس المحافظات، وأنّ المصطلحين أعلاه يتضمنان جميع أنواع السلوك الذي لا يتفق مع الأخلاق العامة، والدين والأعراف، وإلى كل ما من شأنه استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته أو قيامه بطرق غير سوية بارتكاب ما يُعدّ إهداراً للواجبات الوظيفية وهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعاً إلى تحقيق مكاسب خاصة معنوية أو مادية، ويمكن أن يندرج كلّ هذا تحت مفهوم الفساد الإداري، والذي يعرف – أنّه النشاطات التي تتمّ داخل جهاز إداري حكومي، والتي تؤدي فعلاً إلى حرق ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي، والذي يفترض أن يكون مجسماً لطلبات الجمهور العامة لصالح أهداف خاصة سواء أكان ذلك بصيغة متجددة ومستمرة أم لا وسواء أكان بأسلوب فردي أم جماعي تنظيمي⁽¹⁾، وقد يشكل هذا النوع من الفساد خطورة كبيرة وأثر على المصلحة العامة إذا ما أصبحت ظاهرة الفساد شيئاً بديهياً ومتعارفاً عليه في مختلف مفاصل إدارات الدولة.

135 (د.علي سعد عمران: القضاء الإداري، بابل، منشورات مكتبة أبو الطيب المتنبي، 2014، ص 133-135.

(2) المادة 8 / 2-1 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .

(1) د .عاصم الاعرجي، إدارة الأزمات واتخاذ القرارات، بغداد 1996 ص 49، ويعرف أيضاً بأنه خرق وتجاوز القانون العام القيم الدينية والموروثات الاجتماعية وهو سوء استعمال السلطة الممنوحة لموظف الخدمة المدنية في سبيل تحقيق المكاسب الشخصية عبّرَ التجاوز على القانون وهو أسلوب يتنافى مع الثقة التي أولتها الدولة للموظف العام، وما ينبغي أن يتصف به من، الأمانة والنزاهة، عبد الستار ناصر السوداني بحث منشور على شبكة الانترنت على الموقع الإلكتروني <http://iraqamericanciorg/athers/free-trade/ninehtm>

ثانياً: التسبب في هدر المال العام

إنَّ هذا السبب تثيره أيضاً الهيئات المستقلة وبخاصة ديوان الرقابة المالية لكونها الهيئة المتخصصة في التحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات، ونلاحظ أنَّ المشرع العراقي قد نص على هذا السبب كأحد أسباب إقالة المحافظ وقصره فقط على الأموال العامة بينما نعلم أنَّ أموال الدولة قد تكون عامة أو خاصة. وتُعدُّ أموالاً عامة حسب نص المادة 1/71 من القانون المدني رقم 24 لسنة 1960 المعدل العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة، والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون أمّا ما عداها من أموال مملوكة للدولة فإنَّها تُعدُّ أموالاً خاصة للدولة تتصرف بها كما يتصرف الأفراد بأموالهم مع مراعاة القيود المسطرة في القوانين ذوات العلاقة، إن الحماية القانونية يجب إن تمتد إلى أموال الدولة العامة والخاصة على حدٍّ سواء بالتالي فإنَّ الأوفق إعادة ترتيب كل نص ذو صلة وجعله يدخل في حرمتها الأموال العامة والخاصة¹³⁶ وأيضاً يمكن القول إنَّ هذا السبب يندرج ضمن مفهوم الفساد الإداري أو قد يسمى بالفساد المالي، والذي يعني مجموعة الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري، والمالي في الدولة ومؤسساتها أو مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية (137).

ثالثاً: فقدان شروط العضوية

إنَّ هذا السبب يُعدُّ أحد أسباب إقالة المحافظ وقد سبق أن نص عليه في قانون المحافظات غير المنتظمة رقم 21 لسنة 2008 المعدل (138) إذ يُعدُّ المحافظ مقالا عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة من هذا القانون بالتالي لا داعي لزرجه من ضمن أسباب إقالة المحافظ من قبل مجلس النواب إذ إنَّه يُعدُّ مقالا بحكم القانون، ولا حاجة لطلب التصويت على إقالته من مجلس النواب، وينبغي الإشارة هنا إلى أنَّ فقدان شروط العضوية يتم بعد أن يترشح المحافظ إلى منصبه وقد استوفى كامل شروط الترشيح، ومن ثمَّ يطرأ أحد الأسباب التي تؤدي إلى تخلفها ومن ثمَّ لا بدَّ وأنَّ يصار إلى إقالته داخل مجلس المحافظة، وكما ذكرنا فإنَّ هنالك شروط عدّة ينبغي للمرشح أن يتصف بها كي يمكن أن يرشح للعضوية، ولكن المشرع في قانون

136 (د غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق في الميزان، ط 1، 2008، ص 16-17.

137 (د بكر إبراهيم محمود، الفساد المالي والإداري في العراق، بحث منشور في مجلة المفتش العام، السنة 2011، العددان 3-4 - نيسان - أيلول، ص 83.

138 (المادة 7 /ثامنا /3 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل لم يبين أي من تلك الشروط تصبح سببا للإقالة، فمن غير المعقول أن يفقدها كلها في الوقت نفسه هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنّ المشرع لم يعط أولوية لبعض الشروط على غيرها، والتساؤل الذي يطرح هل فقدان بعض تلك الشروط يُعدّ سببا للإقالة أم لا ؟ كان على المشرع التنبيه لمثل تلك الحالة ومعالجتها.

رابعاً: الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية

الإهمال يعني الغفلة عن القيام بما ينبغي للرجل البصير أن يفعله وتتمثل تلك الصورة بالسلوك السلبي الذي ينشأ عنه الضرر الجرمي (1)، أمّا التقصير (عدم الاحتياط) هو عدم الاحتراز أو عدم التحفظ وقتلها ممّا يسبب مسؤولية الجاني عن نتيجة سلوكه لأنه كان في استطاعته أن يحول دون وقوع الحادث لو تصرف بحذر وتعقل⁰

فالمحافظ عند أدائه لواجباته المقررة قانوناً إذا وقع منه إهمال أو تقصير وكان متعمداً يوجب إقالته وإنّ هذا السبب تضطلع به الهيئات المستقلة كلّ حسب اختصاصها فضلاً عن قرارات المحللين المدعومة بالأدلة والبراهين ويكون قرار التقصير صادراً عن لجنة مختصة على وفق القانون، ويرى البعض أنّه من الأجدر بالمشرع العراقي أن ينص على إحالة المحافظ إلى المحكمة المختصة لارتكابه إي من تلك الأعمال التي تُعدّ جرائم بمقتضى القانون ومن ثمّ لا حاجة لقرار يصدر بهذا الشأن لأنها تتحقق بحكم القانون (2) ولم يبين القانون الجهة التي تتألف منها تلك اللجنة المختصة التي لها التثبت من إهمال أو تقصير المحافظ وممن تتكون ومن يرأسها وتتكون من عضوية من الأشخاص، فهل هي منبثقة من مجلس المحافظ أم من داخل إحدى الهيئات المتخصصة التي لها حقّ الرقابة على المحافظ ؟.

من كلّ ما تقدم نجد أنّ الأسباب التي ذكرها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل التي تعدّ سببا لإقالة المحافظ يمكن أن تندرج – خاصة الأسباب الأولى والثانية والرابعة - تحت مسبب واحد وهو الفساد الإداري.

(1) د علي حسين الخلف، ود.سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، مكتبة السنهوري بالتعاون مع مكتبة داليا، ط جديدة 2011، ص، 351 .

(2) شذى فلاح حسن، المركز القانوني للمحافظ، مصدر سابق ص 67 .

2.3: رقابة الرأي العام

1.2.3: مفهوم الرأي العام

ليس للرأي العام تعريف واحد يتفق عليه الباحثون والدارسون⁽¹³⁹⁾. فقد عرفه الفقيه (مينار) بأنه (مجموعة من الاجتهادات التي يكونها قطاع كبير من الافراد في مسألة هامة وفي فترة معينة تحت تاثير الدعاية)⁽¹⁴⁰⁾. وعرفه الدكتور رمزي الشاعر بأنه (اجتماع كلمة الجماهير على امر معين، فهو بمثابة تعبير ارادي عن وجهة نظر الجماعة. وهناك من عرفه بأنه (وجهة نظر الاغلبية تجاه قضية معينة تهم الجماهير وتكون مطروحة للنقاش والجدل، بحثا عن حل يحقق الصالح العا ولعل هذا التعريف هو الاقرب الى مضمون الرأي العام والافضل توفيقا بين الاتجاهات والرؤى المختلفة للرأي العام .

2.2.3: اهمية الرأي العام

يمثل الرأي العام احد الضمانات المهمة في مجال حماية الحقوق المدنية والسياسية، وترجع تلك الاهمية الى كونه الدافع الى حرص سلطات الدولة على تطبيق ما ورد في الدستور من مبادئ تتعلق بالحقوق والحريات، فالسلطة التشريعية تأخذ بنظر الاعتبار ما يطرحه الرأي العام من افكار ومقترحات بشأن مشروعات القوانين المتعلقة بالحقوق، والسلطة التنفيذية تدفع الى الالتزام باحترام تلك الحقوق والحريات والحذر في استخدام سلطاتها التي تحد منها. هذا ويلاحظ ان الرأي العام الفعال لا يمكن ان يوجد الا في دول حظيت شعوبها بفرص وافية للارتقاء بافرادها اقتصاديا وثقافيا واجتماعيا، وتجارب عديدة من الكفاح الدستوري، فالرأي العام لا يتكون او يباشر في دولة ما الا اذا توافرت للافراد حقوقهم الاساسية مثل الحق في حرية الرأي والتعبير والاجتماع وتكوين الجمعيات والاحزاب، ذلك ان هذه الحقوق هي التي تسمح للرأي العام بالتكوين والتطور⁽¹⁴¹⁾

(1) علل بعض الباحثين هذه المسألة بعدم وجود نظرية متكاملة للرأي العام فضلا عن اختلاف وجهات النظر تبعا لاختلاف الافكار السياسية والمذاهب المتعددة، بينما يرى الدكتور رمزي الشاعر ان العلة تكمن في اختلاف التخصصات والخبرات بالنسبة للباحثين في مجال الرأي العام. صالح حسن سميع - ازمة الحرية السياسية في الوطن العربي - الطبعة الاولى - الزهراء

للاعلام العربي - 1988 - ص 583 ورمزي الشاعر النظرية العامة في القانون الدستوري - مطابع دار السياسة - الكويت - 1972 - ص 671

140 (احمد بدر - الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة - دار غريب للطباعة - القاهرة - 1977 - ص 41

141 (صالح حسن سميع - مصدر سابق - ص 583

3.2.3: رقابة الرأي العام

هي شكل من أشكال الرقابة على مجالس المحافظات البديلة عن رقابة الحكومة على الإدارات المحلية، وهي رقابة أبناء المحافظة وعلى أساس أن الشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها (2).

ويشارك في تكوين الرأي العام مختلف الهيئات والتنظيمات الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب عن طريق طرح أفكارها والدعوة إليها في مختلف الوسائل التي تؤدي الصحافة والوسائل السمعية والبصرية دوراً كبيراً في نشرها وتعبئة الجماهير، نظراً لكون المجالس المحلية هي عبارة عن هيئات تمثيلية لذا فيكون من حق من تولى انتخاب أعضاء تلك المجالس أن يراقب أولئك وأعمالهم للتأكد من حرصهم على تحقيق المصلحة العامة المحلية وتلك رقابة الناخبين (3).

رقابة الرأي العام تظهر من اختيار أعضاء المجالس المحلية بواسطة سكان المنطقة المحلية الذين لهم حق الانتخاب أو أحياناً تتخذ صورة حق السكان المحليين في الموافقة على بعض قرارات الهيئات المحلية قبل أن توضع موضع التنفيذ العملي (4) وأحياناً يفرض الأفراد رقابتهم على المجالس المحلية فلم الحق في الشكوى ضد قرارات المجالس المحلية غير المشروعة وعلى أية حال فإن الرقابة الشعبية في العراق تُعد شكلاً آخر من أشكال الرقابة على أعضاء مجالس المحافظات عن طريق منظمات المجتمع المدني، والإعلام، والصحافة، والتظاهرات السلمية والاعتصامات، إذ (تكفل الدولة بما لا يخلّ بالنظام العام والآداب 1- حرية التعبير عن الرأي بكلّ الوسائل 2- وحرية الصحافة والطباعة والإعلام والنشر 3- حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون) (1)، وكذلك نص دستور 2005 على (1- حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة وينظم ذلك بقانون، 2- لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أيّ حزب أو جمعية أو جهة سياسية أو إجباره على الاستمرار في العضوية – (2))، وكذلك 1- تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها واستقلاليتها بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها وينظم ذلك بقانون (3).

(2) احمد بدر – الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة- مرجع سابق، ص 45

(3) سعيد فروري غافل، مجالس الشعب المحلية في العراق، مصدر سابق، ص 128 .

(4) وهذا معمول به في فرنسا إذ إن الموافقة الشعبية شرط تلك القرارات وكذلك الحال في إنكلترا إذ يشترط موافقة الناخبين بالنسبة للقروض التي تعقدها الهيئات المحلية .

(1) المادة 38 من دستور 2005 .

(2) المادة 39 من دستور 2005 .

(3) المادة 45 من دستور 2005 .

إلى جانب إنشاء مكاتب شكاوى المواطنين داخل المحافظة، وقبل هذا ينبغي أن تفهم العلاقة بين مجالس المحافظات، والمواطنين على أنها المصدر الشعبي للمجالس (4) وأن استمرارية عمله وديمومته تتوقف على الدعم والتأييد للمجالس (5) لذا فإن هذه الرقابة يمكن أن تمارس على المحافظ إذ ما صدر منه عملاً أو أصدر قراراً لا يرتضيه الرأي العام ولا يتفق مع الثقة التي أولت له من قبل أولئك الناخبين ولكن السؤال المهم الذي يطرح هل هذه الرقابة لها من الفاعلية والتأثير بحيث بإمكانها أن تؤدي إلى التصويت داخل المجلس-مجلس النواب أو مجلس المحافظة – على إقالة المحافظ؟.

إن قوة الرأي العام تقوم بدور رئيس في إحداث تغييرات كبيرة في المواقف والاتجاهات والسلوك والأوضاع الاجتماعية، وتؤدي إلى محاربة الفساد الإداري والحد من انتشاره وإبعاد السياسيين وكبار المسؤولين الفاسدين عن وظائفهم نتيجة للضغط الشعبي والبدء باتخاذ إجراءات قانونية ضدهم ومن ثم فإن هذا ينصب على مساعدة الحكومة، والقوى السياسية الأخرى في البلد على تحقيق فهم أفضل لمشاكل المجتمع بما يصب في تطوير إدائها السياسي والإداري.

3.3: رقابة الهيئات المستقلة

1.3.3: رقابة ديوان الرقابة المالية

مر ديوان الرقابة المالية في العراق بأربعة مراحل متعاقبة تتمثل كل منها بصور قانون من قوانين الرقابة المالية، لذلك سنتكلم عن كل مرحلة من هذه المراحل في فرع مستقل و كما يأتي:

الفرع الأول: المرحلة الأولى للمدة (1927-1998)

بموجب القانون رقم (17) لسنة 1927 تم تأسيس دائرة تدقيق الحسابات العامة التي عرفت فيما بعد باسم ديوان مراقب الحسابات العام، وقد جرى تعديلين على ذلك القانون كانت الغاية منه توسيع واجبات ديوان مراقب الحسابات العام. وما يؤخذ على أعمال الديوان خلال المدة أعلاه :-

(4) ويمكن القول ان الشرعية بوصفها فكرة سياسية مفادها اعتقاد وإيمان غالبية افراد مجتمع سياسي معين وفي مدة زمنية معينة حول الصورة التي ينبغي ان تكون عليها السلطة من حيث هي مصدر السلطة وطريقة ممارستها وانتقالها والعلاقة بين القابضين لذا تعد الشرعية الركيزة الأساس للسلطة السياسية ومن ثم فلا يمكن ان توجد سلطة شرعية من تلقاء نفسها، فالشرعية تولد من واقع الإيمان بها من قبل الشعب، لذلك لا بد من أن تكون السلطة متفقة في الشكل والمضمون التي قوما المجتمع في فكره واقتنع بها ثم ارتضاها، د. احسان المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد 1990، ص 60

(5) د. حنان القيسي، مصدر سابق، ص 167-168 .

أ- إن نطاق عمل الديوان لم يكن مطلقاً حيث حددت المادة الثانية من القانون الجهات والحالات التي يستطيع الديوان أن ينهض بأعمال الرقابة فيها، وما عدا ذلك فإنه يقتضي نصاً قانونياً.

ب- أن بعض اختصاصات الديوان الإدارية والمالية كانت إلى حد ما مقيدة، لأنها تخضع إلى موافقة وإشراف وزارة المالية، حيث أن اقتراح مراقب الحسابات العام بشأن ملاك الديوان، وكذلك تصرفه بميزانيته خاضعين لرقابة وموافقة وزارة المالية (142)

ج- ليس للديوان أية اختصاصات قضائية، الأمر الذي ساعد على عدم اكتراث أجهزة الرقابة التنفيذية بتقرير الديوان الذي كثيراً ما يتضمن مخالفات في غاية الخطورة، وهذه عقبة عانى منها ديوان الرقابة المالية على مر التاريخ وحتى يومنا هذا.

د- نص القانون على أن تعيين مراقب الحسابات العام يتم باقتراح من رئيس الوزراء وموافقة مجلس الوزراء وكذلك الحال في حالة عزله أو نقله، وبذلك فإن الديوان لم تتوفر له الاستقلالية اللازمة التي تؤمن له ممارسة مهامه بعيداً عن أي تأثير من السلطة التنفيذية (143).

هـ - الضعف الشديد الذي اتسم به ملاك الديوان الوظيفي من حيث التأهيل والعدد، وذلك لأنه لم يساير التوسع الكبير الذي شهدته فعاليات ونشاطات الدولة، كما لم يواكب التقدم العلمي الذي طرأ على مهنة المحاسبة والمراقبة عن طرق الاتصال، والتفاعل مع المؤسسات والجمعيات العلمية والمهنية (144).

ورغم كل ذلك فإن ما جاء به التشريع المذكور يعتبر خطوة متقدمة كان لها ابلغ الأثر في جعل الرقابة العامة المستقلة في العراق على النحو القائم والذي يوازي باتجاهاته أحدث ما هو معتمد في دول العالم المتقدمة في هذا المجال.

الفرع الثاني: المرحلة الثانية للمدة (1968-1980)

أثر انقلاب عام 1963، نص الدستور العراقي لسنة 1964 على تأسيس سلطة للرقابة المالية تدعى بديوان الرقابة المالية مرتبط بمجلس قيادة الثورة (المنحل)، وينوب عنه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وينظم شؤونها قانون خاص، وقد تم تشريع القانون رقم (42) لسنة 1968 والذي يمكن تحديد سماته الرئيسية بما يأتي:

142 (المواد (12 و 13 و 14) من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (17) لسنة 1927 الملغى

143 (التطور التاريخي لديوان الرقابة المالية، ص 1، المنشور على الموقع الإلكتروني التالي. (http://www.bsairaq.net/pages/al.htm"accessedin: (31/8/2007) :

144 (المادة (15) من قانون الحسابات العامة رقم (17) لسنة 1927 الملغى .

1- وسع القانون من نطاق عمل الديوان من حيث الجهات الخاضعة لرقابته ومن حيث أنواع المعاملات الناشئة في تلك الجهات، حيث شملت سلطة الرقابة كل الوزارات وديوان رئاسة الجمهورية وديوان مجلس الوزراء، والمحاكم فيما يتعلق بالأموال المالية والحسابية، وكل دوائر الدولة بصورة عامة (145)

2- منح القانون للديوان صلاحيات مالية و إدارية وفنية وقضائية تفوق الصلاحيات المنصوص عليها في القانون السابق حيث نص على :

أ- حصر إعداد وتنفيذ ميزانية الديوان مجلس الرقابة(146).

ب- حصر تعيين موظفي الديوان وتنظيم شؤونهم بمجلس الرقابة(147).

ج- منح القانون للمجلس صلاحية إحالة المخالفين إلى لجان الانضباط والمحاكم المختصة بعد التحقيق معهم (148).

د- خول القانون مجلس الرقابة المالية سحب يد المخالف أو تنحيته عن العمل بصورة مؤقتة (149).

هـ. - أكد القانون على أهمية التأهيل وتطوير قابليات كوادر الديوان (150).

و- خص القانون منتسبي الديوان ببعض المزايا كمنح العلاوات الإضافية و المخصصات الرقابية (151).

ز- خول القانون ديوان الرقابة مزاولة مختلف أنواع الرقابة وأكد على أهمية ممارسة رقابة الكفاءة والأداء حس خول القانون الديوان رفع التقارير الى مختلف المستويات الإدارية إلى جانب رفع تقرير سنوي خاص الى السلطة التشريعية (152).

ط- خول القانون مجلس الرقابة حق طلب تعديل القوانين والأنظمة و التعليمات في حالة اعتقاد الديوان بأن مرد النقص في الكفاءة هو نقص في التشريع. ويطلب من الجهة المختصة أن تقوم بإعداد لائحة تعديل القانون

145 (المادة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (4) لسنة 1968 الملغي.

146 (المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (4) لسنة 1968 الملغي.

147 (المادة (9) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (4) لسنة 1968 الملغي.

148 (المادة (19)، الفقرة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (4) لسنة 1968 الملغي.

149 (المادة (19)، الفقرة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (42) لسنة 1968 الملغي.

150 (المادة (9)، الفقرة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (4) لسنة 1968 الملغي.

151 (المادة (24)، الفقرة (4) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (4) لسنة 1968 الملغي.

152 (المادة (27) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (4) لسنة 1968 الملغي .

وتقديمها للبرلمان خلال (3) اشهر، ذلك اذا كان النقص في القانون، أما اذا كان النقص في الأنظمة والتعليمات فيجب على الجهة المعنية أن تعدل ذلك خلال شهر من طلب الديوان⁽¹⁵³⁾.

ي- اذا كان الخلل في عدم كفاءة الديوان يرجع إلى خلل أو نقص في التطبيق، عندئذ يمكن للديوان أن يطلب من الدائرة المعنية تعديل منهاج عملها بما يضمن التطبيق الصحيح للقوانين والأنظمة والتعليمات بشكل يحفظ للديوان كفاءته وأدائه.

3- عدم جواز إقصاء رئيس الديوان أو عضو المس الرقابي إلا بقرار صادر من المحكمة الجنائية⁽¹⁵⁴⁾. وهذا يعني أن القانون أعطى نوع من الحصانة لرئيس وأعضاء مجلس ديوان الرقابة المالية.

الفرع الثالث: المرحلة الثالثة للمدة (1980-1990)

نتيجة للتنمية الاقتصادية الواسعة، وللصعوبات العملية التي واكبت تطبيق القانون رقم (42) لسنة 1968 والتي تتمثل في⁽¹⁵⁵⁾.

أ- منح القانون صلاحيات قضائية للديوان لم يمارسها خلال مدة نفاذه.

ب- قصور الهيكل التنظيمي للديوان وعدم انسجامه مع الهيكل التنظيمي للدولة.

ج- عدم وضوح نطاق عمل الديوان. د- عدم وضوح حدود أهداف الديوان.

هـ - عدم توفير الاستقرار اللازم لرئيس وأعضاء المس وصعوبة الالتزام بشروط تعيين رئيس وأعضاء الرقابة المالية.

و - عدم إعطاء المرونة الكافية لإجراء التغييرات في التشكيلات بشكل يؤمن استيعاب المتغيرات في العمل.

وعليه فقد تم تشريع القانون رقم (194) لسنة 1980 والذي تميز بالسماوات الآتية : 1- وضوح الأهداف والتي هي⁽¹⁵⁶⁾:

153 (المادة (18)، الفقرة (4) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (42) لسنة 1968 الملغى .

154 (المادة (7) من قانون الرقابة المالية رقم (4) لسنة 1968 الملغى

155 (التطور التاريخي لقانون ديوان الرقابة المالية، ص 2، المنشور على الموقع الإلكتروني التالي:

"http://www.bsairaq.net/pages/al.htm" accessed in: (31/8/2007).

156 (المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (194) لسنة 1980 الملغى.

أ- تقييم الخطط الاقتصادية والسياسات المرسومة لتحقيق الأهداف المركزية للدولة. ب- التحقق من تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالأمور المالية والاقتصادية.

ج- إبداء الرأي بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة.

د- تقييم كفاءة الأداء للأعمال والمشاريع للتحقق من مدى فاعلية الإجراءات والاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية

2- إن نطاق عمل الديوان كان منصوح عليه بشكل صريح ودقيق، ويشمل

أ- دوائر الدولة بصورة عامة والقطاع الاشتراكي والمختلط.

ب- الشركات المسجلة في العراق، والمساهمة مع الدولة والقطاع الاشتراكي.

ج- الجمعيات والنوادي والمنظمات الجماهيرية او اية جهة ذات نفع عام.

د- اية جهة ينص نظامها الداخلي بتوكيل الديوان مهمة الرقابة عليها.

3- عزز القانون الاستقلال المالي للديوان وخاصة فيما يتعلق بميزانيته.

4 - وسع القانون من نطاق عمل الديوان، فبالإضافة إلى ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون المذكور، أعطت القانون الصلاحية لرئيس الديوان أن يقرر إجراء الرقابة على استعمال المنح و القروض للأغراض التي تخصصت لها (157)

5- عالج القانون التشكيلات الإدارية بشكل يتماشى مع طبيعة عمل الديوان والتقسيمات الإدارية الأجهزة الدولة

6 - حدد القانون شروطا واضحة ومعقولة ومنطقية لتقلد الوظائف الرئيسة في الديوان، وهذا ما جعل الديوان أكثر استقرارا وجعل المسؤولين في الديوان من الأشخاص الذين يتمتعون بالخبرة والكفاءة والحيادية

7- وسع القانون من مزايا ومخصصات موظفو الديوان، سواء من الناحية المادية ام المعنوية

8- أكد القانون على ضرورة تطوير ملاكات الديوان من خلال تنظيم الدورات و تهيئة فرص التأهيل وزيادة المعرفة

9- إعطاء مرونة أكثر للديوان للتحرك في مجال اختصاصاته بما لا يتداخل أو يتعارض مع اختصاصات الجهات القضائية والتنفيذية

10- الأخذ بتوصيات المنظمات الدولية والعربية في مجال الرقابة المالية، خاصة فيما يتعلق بالتوصيات في مجال حيادية الديوان و استقلاليتة وتوسيع صلاحياته وفاعليته. وأهم ما يؤخذ على هذا القانون أنه جاء خاليا من الاختصاصات القضائية التي كانت موجودة في القانون السابق، فبدلا من أن يطور ويفعل صلاحياته القضائية قام بإلغاء هذه الصلاحيات.

3-1-3-3 المرحلة الرابعة للمدة من 1990 ولحد الآن

في عام 1990 صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 ونظرا لأهمية هذا القانون سنركز على جوانب مهمة منه بالشكل الآتي :

أولاً: تشكيلات الديوان وأهدافه

يتكون الديوان من مجلس الرقابة المالية ورئيس ديوان و كيلان لرئيس الديوان، ومدير مكتب رئيس الديوان، ودائرة الشؤون الفنية والإدارية. وتتولى هذه الدائرة مهمة تقديم الخدمات الإدارية والمالية والقانونية والفنية والمهنية، والبحث عن وسائل تطوير العمل الرقابي وزيادة فاعليته(158).

كما أن هناك دوائر تدقيق، برأس كل دائرة منها مدير عام او محاسب قانوني أول وتختص بأعمال الرقابة على عدد من النشاطات والجهات الخاضعة للرقابة حسب ما يقرره المس وفق متطلبات العمل الرقابي، وتتكون من دوائر تدقيق مركزية وعددها (6) ودوائر التدقيق في المحافظات وعددها (6) أيضا (159).

أما فيما يتعلق بأهداف الديوان الاستراتيجية فهي(160) :

1- الحفاظ على المال العام.

2- دعم المسائلة العامة

158 (المادة (5)، الفقرة (ثانياً)، (أ)، (2) من قانون ديوان الرقابة المالية، رقم (5) لسنة 1990 النافذ.

159 (دوائر التدقيق المركزية، وهي دوائر تخصصية تشمل: دائرة التحويل والتوزيع ودائرة النشاط المركزي ودائرة النشاط الصناعي، دائرة الزراعة والتعمير ودائرة نشاط الخدمات العامة ودائرة نشاط الشركات ودوائر المحافظات الموزعة على (6) مناطق رئيسية. للمزيد انظر: المادة (5) الفقرة (رابعاً)، (أ) و(ب) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 النافذ.

160 (الأهداف الاستراتيجية لديوان الرقابة المالية، ص 1، المنشور على الموقع الالكتروني التالي

"http://www.bsairaq.net/pages/al.htm" accessed in (31/8/2007).

3- تعزيز الاقتصاد الوطني. وقد درجت قوانين بعض الدول العربية بيان أوجه النقص في النظام القانوني الرقابي وأوجه معالجته ضمن أهداف قوانينها الرقابية كقانون الرقابة المالية العمانية

ثانياً: مهام وصلاحيات الديوان

1 - مهام الديوان:

يختص الديوان بالمهام الآتية وفقاً للمادة الثانية من القانون رقم (6) لسنة 1990:

أ- رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية.

ب - تقديم العون الفني في الآلات المحاسبية والمالية

ج- نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المقبولة الدولية للمحاسبة والتدقيق.

د- الكشف عن أدلة الفساد خلال عملية التقويم والأداء، وكذلك الاحتيال والتبديد والإساءة وعدم الكفاءة في الأمور التي تتعلق باستلام وإنفاق واستعمال الأموال العامة.

هـ - التحقيق والتبليغ في الأمور المتعلقة بكفاءة الإنفاق واستعمال الأموال العامة كما هو مطلوب رسمياً من قبل البرلمان.

و- تحال إلى المفتش العام للوزارات ذات العلاقة أو مباشرة إلى هيئة النزاهة العامة، حيثما كان ذلك مناسباً كل ادعاءات أو أدلة الفساد أو الاحتيال أو التبديد أو سوء استخدام أو عدم الكفاءة في الإنفاق واستعمال الأموال العامة.

ز- فرض الأنظمة والإجراءات للقيام بأعمال كمؤسسة التدقيق العليا للعراق.

ط- يهيئ الديوان تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب العراقي، يمثل هذا التقرير كشفاً حسابياً عن النشاطات المالية والاقتصادية للمؤسسات الخاضعة لرقابتها، كذلك يمثل تقيماً لأداء هذه النشاطات (161).

2- صلاحيات الديوان:

أ- فحص وتدقيق الإيرادات، والنفقات العامة، والالتزامات المالية كافة تخطيطاً أو جباية أو أنفاقاً.

ب- للديوان حق الاطلاع على الوثائق والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء أكانت عادية ام سرية.

ج- تؤدي أعمال الرقابة والتدقيق وفقا للقواعد والأصول والمعايير المعتمدة والطرق والوسائل المتعارف عليها (162).

د- في حالة عدم توفير السجلات الضرورية لممارسة الديوان أعماله في التدقيق و تقييم الأداء، فلأخير أن يقدم طلبا مكتوبا إلى المفتش العام للوزارة المعنية وعلى الوزارة خلال يومين ان توفر السجلات لديوان الرقابة او تبين الأسباب التي أدت إلى الامتناع، أو في حالة عدم امتناع الديوان بذلك يحيل الموضوع إلى مفوضية النزاهة العامة (37).

هـ - للديوان صلاحية تدقيق البرامج السرية، وصلاحية إصدار تقارير سرية ما دام المدقق حاصلًا على التحويل الأمني المناسب.

و- للديوان صلاحية القيام بعمليات التقييم المالي للعقود العامة وهذه هي الرقابة السابقة، بخلاف بعض الدول العربية التي تعطي قوانينها الرقابية صلاحيات الرقابة السابقة واللاحقة معا للأجهزة المراقبة على العقود العامة، من الناحيتين القانونية والاقتصادية، كما أشار إليه قانون رقم (13) لسنة 2003 الخاص بتشكيل جهاز الرقابة المالية والفنية لدولة الجماهيرية الليبية (163).

ثالثاً: أنواع الرقابة المالية التي يمارسها الديوان

1- الرقابة المالية السابقة: تشمل الرقابة التي يمارسها الديوان على عدد من العقود قبل تنفيذها، و بعض معاملات الصرف ذات المبالغ كبيرة قبل تنفيذ المعاملة أو الصرف (164)

2- الرقابة المالية اللاحقة: هي رقابة مشروعية وإبداء الرأي في القوائم المالية للجهات الخاضعة للرقابة، وبيان ما اذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والقواعد والأصول المحاسبية المعتمدة، وتعكس حقيقة المركز المالي وعوائد الاستثمار المقررة ونتيجة النشاط.

162 (المادة (7)، الفقرة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 1990 النافذ والمعدل بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (77) لسنة : 2004 .

163 (المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية العليا، جهاز المراجعة المالية، المتاح على العنوان الإلكتروني التالي:

http://www.arabosai.org/ar/recipient_member.asp?member_id=18 accessed in: (14/9/2007)

164 (المادة (9) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقية، رقم (6) لسنة 1990 المعدل النافذ.

3- رقابة وتقويم الأداء وفق خطة سنوية تعد مسبقا: في الحقيقة كان المشرع العراقي موفقا في هذا الحال عندما نص على هذا النوع من الرقابة إلى جانب الرقابة السابقة واللاحقة، فأجهزة الرقابة المالية في كثير من الدول تمارس الرقابة المالية السابقة واللاحقة فقط، كما جاء في المادة (5) من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي رقم (7) لسنة 1976، وكذلك قانون ديوان المحاسبة القطري رقم (4) لسنة 1995، وهذا يقلل من أداء وفعالية وحدات الصرف في الدولة معا جعل بعض الدول أن تشريع قوانين تضمن رقابة الأداء إلى جانب الرقابة المالية السابقة واللاحقة كقانون الرقابة المالية العمانية رقم (5) لسنة 2000⁽¹⁶⁵⁾.

رابعاً: نطاق عمل الديوان

يشمل نطاق عمل الديوان الجهات الاتية:

1- السلطة التنفيذية، بجميع فروعها و تشكيلاتها وأقسامها، في جميع تصرفا ا المتعلقة بالمال العام تخطيطا وجباية وإنفاقا وصيرفة وإنتاجا

2- السلطة التشريعية، في الأمور المالية والمحاسبية فقط

3- السلطة القضائية، في الأمور المالية والمحاسبية فقط⁽¹⁶⁶⁾

وثمة مسوغات تدفع بعض المشرعين إلى اعتناق هذا النوع من الرقابة أبرزها إيجاد أجهزة فنية متخصصة يتولاها أعضاء مشهود لهم بالخبرة الفنية العالية في أعمال الرقابة وضمان حيادية عملها وسهولة تحويلها فهي لا تحتاج إلى الإجراءات القانونية المعقدة كما في الرقابة القضائية⁽³⁾، إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل لم ينص على رقابة الحكومة المركزية على المحافظ وإنما أناطها إلى الهيئات المستقلة التي نص عليها دستور 2005م نص على هذه الهيئات في الفصل الرابع منه وتختص تلك الهيئات بمهمة الرقابة على أمور الصرف والحفاظ على المال العام من التلّف والضياع والتبذير والفساد الإداري والمالي، وقد أكد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل على

165 (المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية العمانية، رقم (55) لسنة 2000، تنص في الفقرة (أ) منها "يتولى الجهاز مهمة الرقابة بعد الصرف على الأموال العامة المملوكة للدولة، فضلا عن متابعة أداء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز في مجال الخدمات والأعمال وفقا للقواعد المبنية في هذا القانون ولانتهته". وتنص الفقرة (ب) من نفس المادة يتولى الجهاز مهمة الرقابة بعد الصرف على الأموال العامة المملوكة للدولة، فضلا عن متابعة أداء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز في مجال الخدمات والأعمال وفقا للقواعد المبنية في هذا القانون ولانتهته".

(2) المادة (4)، الفقرة (ثانيا) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 1990 النافذ.

(3) د غازي فيصل، ود عدنان عاجل، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 103 .

ما نصه (تخضع دوائر المحافظة ومجالس الرقابة، وتدقيق ديوان الرقابة المالية، وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور) (2) وسنتطرق إليها وعلى النحو الآتي :

2.3.3: تعريف الرقابة الإدارية

عند البحث في نصوص التشريعات الإدارية سوف يتبين لنا أنها جاءت خالية من التعريف كذلك قوانين الأجهزة الرقابية جاءت خالية منه، وهذا يستدعي الرجوع إلى كتب الفقه لبيان المقصود بها. فعرفت الرقابة الإدارية (هي ان تقوم الادارة بمراقبة نفسها بنفسها فهي رقابة ذاتية تتسم بالسهولة وامكانية اصلاح الاخطاء)(167).

كما عرّفت (بأنها تولي الادارة مهمة التحري عن مشروعية التصرفات الصادرة عنها بفحصها والتحقق من موافقتها لأحكام القانون أو ملائمتها للظروف المحيطة بها أو تماشيها مع الظروف المستجدة)(168). وعرفها احد الباحثين بأنها (ذلك الجزء من وظيفة المدير التي تختص بمراجعة المهام المختلفة والتحقق مما تم تنفيذه ومقارنته بما يجب تنفيذه واتخاذ الاجراء اللازم في حالة اختلاف مسار الاثنين)(169) وهذا التعريف منتقد ؛ لأنّ حصر وظيفة الرقابة بالمدير أو بمركز المدير فقط فاذا كانت الرقابة جزء من وظيفة المدير فالمدير في ضوء هذا من الذي يراقبه اذا كانت العملية الرقابية منحصرة بشخصه ؟

وعرفها الاستاذ (فايول) (بأنها التحقق ما اذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة من اجل بيان نواحي الضعف أو الخطأ لغرض تقويمها ومنع تكرارها)(170) وعرفت كذلك (هي عملية قياس النتائج الفعلية....أو مقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة وتشخيص وتحليل سبب انحرافات الواقع بالمطلوب واجراء التعديلات اللازمة لضمان عودة الأنشطة إلى المسار المخطط لها وبالتالي تحقيق الأهداف المنشودة)(171) وعرفت كذلك (بأنها مجموعة السلطات التي تباشرها سلطة عليا وممثلوها على أعمال ونشاطات العمال التابعين للسلطة المركزية والتي يمتلك بموجبها الرئيس الإداري حق اصدار الأوامر الملزمة لهم وإلغاء وإيقاف وتعديل أعمالهم وذلك تحقيقا للتجانس في النشاط الإداري وابتغاء المصلحة العامة وحماية لمبدأ المشروعية في الدولة)(172).

(2) المادة 78 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .

(167) د.محمود الجبوري، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 25.

(168) د.فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 118.

(169) د.السيد عبد المولى، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 671-672.

(170) نقلا عن د.ابراهيم عبد العزيز شيخا، الإدارة العامة، بيروت، 1983، ص 415.

(171) د.محمد عبد الفتاح ياغلي، الرقابة في الإدارة العامة، ط2، دار وائل للنشر، عمان، 2013، ص 20.

(172) د.محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، ط 1، مؤسسة الوركاء، 2008، ص 84.

وعرفت كذلك (بأنها قيام السلطات الإدارية سواء كانت مركزية أو لا مركزية بتصحيح الأخطاء التي تقع من قبلها المتمثلة بالقرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية)⁽¹⁷³⁾.

ونحن نتفق مع التعريف الذي ذهب إليه (فايول) للرقابة الإدارية ؛ لأنه يعدُّ الرقابة الإدارية في ضوء تعريفه لها وسيلة من وسائل الإصلاح وأداة لمكافحة الفساد المالي والإداري والعمل على الحيلولة دون وقوعه وتكراره، ويرى بعض الباحثين أن ضعف الرقابة الإدارية يعد سبباً من أسباب الفساد الإداري وأكدوا أن الفساد الذي تعاني منه دوائر الدولة هو نتيجة لغياب الرقابة وغياب مبدأ الثواب والعقاب⁽¹⁷⁴⁾ لذا ندعو المشرع إلى الاهتمام بالرقابة الإدارية ؛ لأنها على مقربة من تصرفات الإدارة.

إذ تعد الرقابة الإدارية من وسائل الرؤساء الإداريين للتأكد من أن العمل والتصرف الإداري متفق مع مبدأ المشروعية كما تهدف أيضاً إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من إعتداء الموظفين في الإدارة، تتولى الرقابة الإدارية التأكد من القواعد المطبقة على الإدارة سواء من حيث تنظيمها أو من حيث نشاطها أو من حيث علاقتها بالمتعاقدين معها تسير وفق القواعد القانونية المحددة لها وهذه القواعد تمثل القانون الإداري⁽¹⁷⁵⁾.

وعرفها الدكتور محمد كامل ليله (رقابة الإدارة لنفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطاء في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها)⁽¹⁷⁶⁾.

لذا تعتبر الرقابة الإدارية عنصراً رئيساً ومهماً من عناصر العملية الإدارية التي يقوم بها الرئيس في أي مستوى إداري، ومن تعريفات الرقابة الإدارية السابقة الذكر المتعددة تختلف في معظمها من حيث درجة التفاصيل، وتتفق في غالبيتها من حيث المحتوى⁽¹⁷⁷⁾ ومن هذه التعريفات نجد هناك أهداف شاملة عامة تستوعب تلك التعريفات وهي:

1- أن الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء ومقارنته بتلك المعايير التي تم تحديدها في الخطة ثم تصحيح الانحرافات السلبية وتدعيم العمل الإيجابي في تلك المعايير⁽¹⁷⁸⁾.

2- أن وضع الخطة وتحديد أهدافها شرطان أساسيان لعملية الرقابة الإدارية وذلك للتأكد من مدى إنجاز الأهداف مع الخطة.

(173) محمد علي جواد، القضاء الإداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بلا سنة، طبع، ص 4.

(174) صلاح محمد الغزالي، الفساد الإداري، منشورات مركز أبحاث الكويت على الموقع www.kwuait.com في 2016/3/25.

(175) د.سعد الشرقاوي، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 5.

(176) د.محمد كامل ليله، الرقابة على الأجهزة الإدارية، دراسة مقارنة، بلا مكان طبع، 1965، ص 130.

(177) د.محمد عبد الفتاح ياغلي، مصدر سابق، ص 19.

(178) عن د.علي عباس كريم، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، الناشر مكتبة الرائد العلمية، عمان، 2001، ص 23.

3- تكشف الرقابة الإدارية عن المعوقات والانحرافات في العمل الإداري لتذليل المعوقات وتصحيح الانحرافات ومنع وقوعها وتكرارها والحد من الظواهر السلبية.

4.3: تعريف الرقابة المالية

عند الرجوع إلى كتب الفقه وإلى الباحثين الذين كتبوا في الرقابة المالية لتحديد معناها سوف يتبين لنا بأنها من أهم مباحث علم المالية العامة.

فقد عرفت بانها (مجموعه من العمليات تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى النتائج تقوم بها اجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية مع اعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرار المناسب)⁽¹⁷⁹⁾.

وعرفت كذلك بأنها (فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها لبيان ماذا كانت القوائم المالية تمثل بعدالة المركز المالي للحكومة وفيما اذا كانت نتائج العمليات قد تمت وفق المبادئ المحاسبية المقبولة ومدى التزام الوحدة الحكومية بالقوانين والأنظمة المالية النافذة ومدى قيام الوحدة الحكومية باستخدام الموارد البشرية والمادية.... الخ وادارتها بكفاية وبطريقة اقتصادية)⁽¹⁸⁰⁾.

وعرفت كذلك بانها (منهج علمي شامل يتطلب التأكد والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية وتهدف إلى المحافظة على الاموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج المتحققة على أن يقوم بهذه المهام جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية وغير خاضع للسلطة التنفيذية)⁽¹⁸¹⁾. ومن هذا التعريف للرقابة المالية نجد ينطبق من حيث الوصف على الأجهزة الرقابية المستقلة المالية وفيه معايير نجاح العمل الرقابي المالي والإداري والهدف الاعلى لهذا التعريف هو المحافظة على المال العام.

وعرفت كذلك (هي عملية فحص ومراجعة تتم من قبل المدققين المكلفين بهذه المهمة ممن هم خارج الوحدة الإدارية أو التنظيمية كما هو الحال لعمل موظفي ديوان الرقابة المالية)⁽¹⁸²⁾.

والتعريف اعلاه يظهر لنا التمييز بين الرقابة المالية التي تكون مستقلة وخارجة عن الوحدة الإدارية وبين التدقيق الذي هو عملية فحص ومراجعة تتم داخل الوحدات الإدارية.

(179) حميد شكر محمود، الرقابة المالية العليا وافاق تطورها في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 1978، ص 8.

(180) اكرم ابراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، ط1، دار جهينة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 19.

(181) د.سالم محمد عبود و د.صلاح نوري، مناهج واساليب الرقابة والتدقيق البيئي بين النظرية والتطبيق، بغداد، بلا دار نشر، 2011، ص 64.

(182) مازن زايد جاسم، الفساد بين الشفافية والاستبداد، مطبعة دانيا، بغداد، 2007، ص 159.

ومن وجهة نظرنا فان الرقابة المالية يمكن تعريفها بانها (هي مجموعة الوسائل والاجراءات التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية من قبل جهة خارجية مستقلة ومختصة في الرقابة على الامور المالية وتقييم عمل الأجهزة الخاضعة للرقابة للتأكد من انفاق الاموال وفق الخطة المحددة لها ولمنع الفساد المالي والإداري في الوظيفة العامة والحفاظ على الاموال العامة).

اذن من خلال التعريفات السابقة للرقابة بصورة عامة وتعريفات الرقابة الإدارية والمالية يعطينا فكرة عن التعدد الرقابي فيكون تعريف التعدد الرقابي بما يفهم وفق الآتي:

هو ان يعطي القانون الاختصاص الرقابي لعدة اجهزة أو هيئات في الدولة يخصصها بممارسة الرقابة ومكافحة الفساد المالي والإداري مثال ذلك هو اعطاء المشرع العراقي الاختصاص الرقابي لأجهزة متعددة كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتش العام.

اساس ممارسة الاختصاص الرقابي للأجهزة الرقابية وأهدافها للوقوف على أساس ممارسة الرقابة والأهداف التي تسعى لها الاجهزة الرقابية ينبغي علينا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين نخصص أحدهما لأساس الرقابة والآخر لأهداف التعدد الرقابي.

1.4.3: أساس الاختصاص الرقابي

عند البحث على اساس الاختصاص الرقابي سواء كانت الرقابة داخلية أم خارجية سوف نلاحظ بأن هناك أسس ومبادئ تعطي الحق لأجهزة معينة أو هيئة ممارسة الاختصاص الرقابي وهذا الحق مستنداً على أسس:-

الفرع الاول: الفصل المرن بين السلطات

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ البارزة في مفهوم الديمقراطية عند تطبيقه تطبيقاً عملياً" ويقوم هذا المبدأ على اساس توزيع وظائف الدولة المتعددة على هيئات تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها مع قيام التعاون بينهما⁽¹⁸³⁾, وهذا المبدأ استندت اليه انظمة الرقابة سواء الداخلية ام الخارجية ومضمون هذا المبدأ يتحقق داخل الدولة من خلال قيام سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية بحيث تستقل كل سلطة في مباشرة وظيفتها، وكما نعلم عندما يكون الفصل مطلقاً فإن يؤدي إلى الاستبداد والطغيان فالكفة اما تميل إلى هذه السلطة أو تلك⁽¹⁸⁴⁾ لأن كل سلطة ستعمل بصورة منفردة، لذلك ظهر تفسير جديد لهذا المبدأ والذي يرى انه يجب ان يكون الفصل مرناً" مع قيام مظاهر التعاون والمشاركة بين الهيئات المختلفة في الدولة دون ان تصل

(183) ساجد محمد الزامل، سلطات رئيس الجمهورية في العمل التشريعي البرلماني، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1998 ص 5 .

(184) مقال منشور على الموقع www.uobabylon.edu.iq تاريخ الزيارة 2015/12/21.

إلى حد إلغاء الفواصل والحدود بين سلطات الدولة، ومبدأ الفصل بين السلطات يعتبر ضماناً لمبدأ المشروعية والالتزام بالقانون والخضوع للرقابة أي كان نوعها⁽¹⁸⁵⁾.

وعلى الرغم من ذلك فإن الأمر يزداد صعوبة كلما كان النظام السياسي ما زال في طور الإنشاء أو غير مكتمل⁽¹⁸⁶⁾ فلا يمكن أن يأخذ بالمفهوم المرن للفصل بين السلطات في الدول التي تأخذ بالنظام السياسي الذي يقوم على أحادية السلطة، إذ لا تظهر في عملية الفصل بين وظائف الدولة المتعددة فلا تقوم في تلك الدول رقابة أجهزة خاصة مستقلة بعملها الرقابي لأنَّ أحد السلطات يقع عليه إدارة العمل بصورة شاملة دون تمييز سواء كان رقابي أم إداري.

وتقوم فكرة الفصل المرن أو النسبي بين السلطات على أساس أن السلطة في الدولة وحدة لا تتجزأ غير أنَّ للدولة وظائف يجب توزيعها على الهيئات وعندما تباشر الهيئات هذه الوظيفة لا تباشرها بصورة منفردة باعتبارها هيئة منفصلة بل تعتبر أحد الاختصاصات التي تصدر عن سلطة الدولة⁽¹⁸⁷⁾ لذلك فإن ممارسة الإدارة للرقابة على نفسها بنفسها سوف تثير الشك في فاعلية الرقابة حيث الإدارة لا تستطيع مراقبة نفسها بنفسها إذا لا يعترف مصدر الخطأ بخطئه، فتأخذ الإدارة العزة بالإثم فتصر على خطئها ولا تكشفه، كما أن رقابة السلطة التشريعية على الأعمال تتأثر بالتجاذبات السياسية والاعتبارات الحزبية مما يجعل عملية الرقابة لا تتم بصورة سليمة، فمن غير المعقول أن يقوم الرئيس الإداري بكشف الخطأ الذي يرتكبه أو يقوم بإخبار الجهات الرسمية عن حدوث حالة فساد إداري على نفسه كما أن من غير المعقول أن تقوم الكتلة أو الحزب الذي شكل الحكومة بإحالة وزير من الحزب بقضية فساد مالي إلى القضاء لأنَّه مسؤول من أعضاء الحزب أو الكتلة التي سوف تؤثر على مقاعدتهم في الانتخابات البرلمانية، كما أن الرقابة البرلمانية عادة تكون صورية وخاصة في الدول حديثة العهد في النظام البرلماني وكما لا توجد عقوبات رادعة تقتزن في الرقابة البرلمانية ومن هنا وجدت الحاجة إلى جهاز رقابي تمارس فيه الرقابة بصورة مستقلة عن السلطة التشريعية أو التنفيذية ويعمل بصورة مستقلة ويتولى اختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ويدقق نفقات السلطة التشريعية وقد أطلق على هذا الجهاز الذي يتولى الاختصاص الرقابي بـ (المفوض البرلماني) (الامبودسمان) واستحدث هذا النظام في السويد سنة 1809 ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين سلطة البرلمان والسلطة التنفيذية والحد من تعسف الأخيرة في استخدام امتيازاتها في مواجهة الأفراد⁽¹⁸⁸⁾، وعن موقف المشرع العراقي من إيجاد

(185) د.حسن ضياء الخلخال، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، مؤسسة النبراس، النجف، بلا سنة طبع، ص 20.

(186) د.حميد حنون الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام الدستوري في العراق، ط1، مكتبة السنجري، بغداد، 2009، ص 232.

(187) ساجد الزامل، المصدر السابق، ص 21.

(188) د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بلا مكان نشر، 2015، ص 117.

جهة رقابية مستقلة حيث وجدت هذه الأجهزة الرقابية المتمثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة مختصين بمراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية

إنَّ وجود أجهزة الرقابة المستقلة وان كانت تحقق التوازن بين السلطات استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات إلاَّ أنَّه يجب أن لا يفهم بأنَّها سلطة رابعة إلى جانب السلطات الأخرى وهذا ما اكده قرار المحكمة الاتحادية العليا (ان هذه الهيئة ليست احد السلطات الاتحادية المستقلة التي تتكون منها جمهورية العراق المنصوص عليها في المادة 47 من دستور 2005) (189).

فمهمة الأجهزة الرقابية تتجسد بإيجاد هيئات مستقلة ومحايدة تقوم بممارسة مهام رقابية واستشارية إلى جانب الإدارات المركزية التنفيذية مع احترام استقلالية سلطات الدولة (190). ومن هذا نفهم بان الأجهزة الرقابية هي ليس ادارة كالسلطة التنفيذية وليس تابعة لها وانما هي اجهزة تمارس الاختصاص الرقابي ضد اي أعمال أو تصرفات وان صدرت تلك الأعمال والتصرفات من اي سلطة في الدولة لأنَّ هذه الأجهزة تحقق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ويرى احد الفقهاء ان هذه الأجهزة الرقابية تلحق عادة " بسلطة عليا لضمان قوة وفاعلية عملها الرقابي إلا أنَّ هذا اللاحق لا يعني التبعية والخضوع لسلطة رئاسية لذلك اطلق عليها (الادارة المركزية المعاونة) (191).

فهي أجهزة إدارية مركزية ذات طابع رقابي واستشاري وتعمل هذه الأجهزة الرقابية بمعزل عن تدخل السلطات الأخرى حيث تختص في الرقابة بصورة حصرية على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الادارة ومراقبة النفقات التي تنفق من قبل الجهات أو السلطات الخاضعة لرقابة تلك الأجهزة من اجل المحافظة على المال العام للدولة ومحاربة الفساد المالي والإداري

كما ان الموظفين أو المكلفين بهذه الأجهزة يراعى استقلالهم لتجنب تدخل الاعتبارات الحزبية والسياسية في عمل الأجهزة ومنع تأثير اصحاب المناصب العليا على عمل الموظفين، وعادة القانون ينص على الزام اصحاب المناصب العليا أو الدرجات الخاصة بالكشف عن ذمتهم المالية امام هذه الأجهزة الرقابية للتأكد من أنَّ ذمتهم المالية قد ازدادت بصورة اعتيادية ام غير اعتيادية، كما ان هذه الأجهزة في الغالب تعمل في الخفاء (192). بعيدا عن الراي العام بحيادية تامة وفق وثائق وبعد انجاز عملها ترفع تقاريرها إلى الجهات المسؤولة وبإمكان الراي العام الاطلاع عليها كما هو الحال في عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي واعتبر

(189) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (88/اتحادية/2010) في 2011/1/18 مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا 2012، ص 390.

(190) د.إيلي تكلأ، نظام الامبودسمان البرلماني والديمقراطية في السويد، بحث منشور على الرابط www.dital.ahram.org/Irticles.aspx.

(191) دنواف كنعان، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص202.

(192) علي حسين عبد الامير ، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية، جامعة بابل، كلية القانون لسنة 2015، ص37.

بعض الكتاب الأجهزة أو الهيئات الرقابية مؤسسات إدارية(193) ؛ لأنها تتبع التدرج الوظيفي في مخاطبة الموظفين بها كما ان لها رؤساء إداريين مسؤولين عن الجهاز الرقابي.

وتستفيد السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان من التقارير التي تنجزها الأجهزة الرقابية في اثاره مسؤولية السلطة التنفيذية امام السلطة التشريعية على سبيل المثال عام 2016 استدعى مجلس النواب العراقي وزير الدفاع لاستجوابه بناءً على طلب مجموعه من الاعضاء وكانت الاسئلة الموجهة وخاصة الاسئلة المتعلقة بانواع حمايات الخاصة تعتمد على تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي 2015(194), كذلك في 2009 استدعى مجلس النواب وزير النفط بناءً على تقرير صادر من المفتش العام في الوزارة(195).

كذلك تستفيد السلطة التنفيذية من هذه التقارير في تصحيح الاخطاء الصادرة من موظفيها واتباع نظام الأجهزة الرقابية أو الجهاز الرقابي الذي يحقق التوازن بين سلطات الدولة في الجانب الرقابي ويعد تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات النسبي وبالتالي فان تقييد السلطات في نطاق الدستور خصوصاً في الديمقراطيات الحديثة التي اخذت بالسلطة المقيدة وترتيب المسؤولية(196), يحتاج وجود جهاز رقابي ولا بد من اجهزة تمارس الاختصاص الرقابي بصورة مستقلة وهذا ما نص عليه دستور العراق في المادة (102) حيث نص على اجهزة مستقلة تمارس الاختصاص الرقابي(197).

فان مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر الاساس في ممارسة الرقابة للأجهزة الرقابية يقوم على المفهوم النسبي الذي يعني توزيع وظائف الدولة بين سلطات او هيئات مستقلة تختص كل هيئة بممارسة وظيفتها وهذا يعني ان توزيع الوظائف بين سلطات وهيئات في الدولة يكون وفق مبدأ الفصل بين السلطات غير تقسيم سلطة الدولة الذي يؤدي إلى اضعافها وتجزئتها وهذا يتناقض مع وحدانية السلطة المتمثلة في قدرتها على العمل باسم الشعب ولحسابه(198).

الفرع الثاني: هيئة النزاهة

تعتبر هيئة النزاهة من اهم المؤسسات التي تقوم بمكافحة الفساد وقد تم انشائها بموجب الامر (55) لسنة 2004 م الصادر عن سلطة الائتلاف الموقته والغرض من انشاء هذه الهيئة وحسب ما جاء بالقسم الاول من

(193) د. ساجد محمد الزاملي، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط1، دار نيبور للطباعة والنشر، 2014، ص 489 .

(194) الجلسة النيابية الثامنة، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الثالثة، الإثني، 2016/8/1 .

(195) بُثت الجلسة على قناة الفرات، ينظر: الموقع الالكتروني للقناة على الأنترنت تاريخ الزيارة 6/8/2016.

(196) د.ساجد الزاملي، نشأة المسؤولية السياسية للحكومة وابعادها وتطورها، محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا، القسم العام، كلية القانون، جامعة القادسية 2014 - 2015، غير منشوره، ص 2.

(197) المادة (102) من دستور العراق لعام 2005.

(198) د.امون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام ج 2، دار العلم للملايين، بيروت، 1983، ص 553.

الامر هو تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة واقتراح تشريعات اضافية عند الضرورة وتقوم بتنفيذ برامج لتوعية وتنقيف الشعب العراقي من اجل تقوية مطالبه لإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تكون مسؤولة وخاضعة للمحاسبة (199)

وتعد النزاهة شرط قرره الدستور العراقي لعام 2005م في عدد من المواد منها المادة الخامسة الخاصة بسيادة القانون اذ يجب ان يكون الموظف العام في أدائه لواجبات وظيفته مراعيًا لإحكام القانون وملتزمًا بها والمادة السابع والعشرين التي نصت على حرمة الاموال العامة وان حمايتها واجب على كل مواطن وكذلك المادة ثمانية وستون التي جعلت شرط النزاهة والاستقامة والعدل من شروط المرشح لمنصب رئيس الجمهورية واعضاء مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء واعضاء المجلس وكذلك اعضاء السلطة القضائية واصحاب الدرجات الخاصة ومنعت عليهم ان يستغلوا نفوذهم في ان يشتروا او يستأجروا شيئاً من اموال الدولة او ان يأجروا او يبيعوا لها شيئاً او ان يقاضوها او ان يبرموا (200) مع الدولة عقدا يوصفهم ملتزمين او موردين او مقاولين الا ان كل تلك الفقرات التي وردت في الدستور لم يتم تطبيقها وضرب بها عرض الحائط وكانت المناصب تمنح على اساس المحاصصة الحزبية والقومية والطائفية مما ادى الى اشتراء الفساد في كل مفاصل الدولة وعلى العموم سوف نستعرض المراحل التي مرت بها تشكيل هيئة النزاهة وكذلك نستعرض تشكيلات هذه الهيئة.

اولاً: مراحل تشكيل هيئة النزاهة.

مرت هيئة النزاهة عند تشكيلها بمرحلتين كانت الاولى عقد سقوط نظام الحكم في العراق بعد عام 2003 حيث اصدر الحاكم المدني (بول بريمر) امراً بالعدد (55) لسنة 2004 الذي خول بموجبه الحق لمجلس الحكم الانتقالي بأنشاء مفوضية النزاهة العامة. اما المرحلة الثانية فكانت بعد صدور الدستور العراقي النافذ لعام 2005 حيث نص على انشاء هيئة مستقلة للنزاهة واخضعها لرقابة مجلس النواب وسوف نتكلم عن كل مرحلة بشيء من التفصيل.

المرحلة الاولى: بعد احتلال العراق وسقوط النظام السياسي فيه آنذاك في 2003/4/9 وتولي الحاكم الامريكي بول بريمر لأمور الادارة المدنية في العراق قام الاخير بإصدار الامر ذي العدد (55) لسنة 2004م والذي

199) علي عبد الحسين محسن، شرح قانون هيئة النزاهة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.nazaha.iq.

200) المواد(68 و 5) من الدستور العراقي لعام 2005م النافذ .

خول بموجبه الحق لمجلس الحكم الانتقالي في العراق بأنشاء (مفوضية النزاهة العامة) وفعلا انشأت تلك المفوضية بموجب القانون النظامي الملحق بنفس الامر اعلاه.

فينص الامر (55) على ان يخول مجلس الحكم بموجب هذا الامر سلطة انشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة وتكون هذه المفوضية جهازا مستقلا مسؤولا عن تنفيذه وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة(201).

وقد استند بريمر في اصداره للأمر اعلاه على مبررات متعددة منها كونه الحاكم الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة وكذلك الى الاعراف والتقاليد المتبعة في زمن الحرب وكذلك تماشياً مع قرارات مجلس الامن الدولي ذات الصلة بالعراق ومنها القرار المرقم (1483) الصادر في سنة 2003م والقرار (1500) في سنة 2003م والقرار (1511) في نفس السنة وقرارا منه بأن الفساد أفه تصيب الحكومة الصالحة بالهلاك واعترافا منه بأن الشعب العراقي يستحق قادة يتسمون بالنزاهة ويكرسون انفسهم لخدمة الشعب ومصالح الوطن على ان الحكم الفعال يعتمد على ثقة الشعب بحكامه وان الفساد يزعرع تلك الثقة(202).

المرحلة الثانية // عقب انتهاء المرحلة الانتقالية التي مر بها العراق بصدور الدستور النافذ لعام 2005م بعد موافقة الشعب العراقي عليه بالاستفتاء العام دخل الاساس القانوني لهيئة النزاهة مرحلة جديدة ففي الوقت الذي نص فيه الدستور على الغاء قانون ادارة الدولة العراقية(203)، اذ نص على انشاء هيئة مستقلة للنزاهة وامكانية تنظيم عملها بقانون واخضعها لرقابه مجلس النواب(204) وقد صدر في 2011/10/17م قانون هيئة النزاهة الجديد رقم (30) لسنة 2011م والذي نظم عمل الهيئة فقد نص هذا القانون على الغاء امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (55) لسنة 2004م ويلغى القانون التنظيمي الملحق به الصادر من مجلس الحكم المنحل باستثناء القسم السادس منه والذي بين عمل الهيئة واختصاصاتها وصلاحياتها التي تمكنها من اداء مهامها في سبيل رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد وتنظيم العلاقات بينها وبين الاجهزة الرقابية الاخرى، وقد شرع هذا القانون استنادا لإحكام المادة (102) من الدستور العراقي النافذ(205).

201 (د.محمد اسماعيل وآخرون، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، بحث منشور في مجلة علمية محكمة تصدرها جامعة بابل، سنة 2010 ص 212 .

202 (المصدر نفسه، ص 215 .

203 (المادة (143) من الدستور العراقي لعام 2005 م النافذ .

204 (المادة (102) من الدستور العراقي لعام 2005 م النافذ .

205 (المادة (29) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 م النافذ .

ثانياً: تشكيلات هيئة النزاهة

هيئة النزاهة شأنها شأن اي هيئة اخرى تتكون من عدة تشكيلات ودوائر ومناصب لكل منها دورة في اداء عمل الهيئة حيث تتكون من رئيس الهيئة ونائب رئيس الهيئة ودائرة للتحقيقات ودائرة للشؤون القانونية ودائرة تمارس دور الرقابة ودائرة التعليم والعلاقات العامة وهناك دائرة العلاقات مع المنظمات الغير الحكومية والدائرة الادارية وسوف نتعرف في ما يلي عن تشكيل كل دائرة ومهامها بشيء من التفصيل

1- رئيس الهيئة / وهو المسؤول الاول فيها يعينه رئيس السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء) من بين ثلاث مرشحين يختارهم مجلس القضاء على ان تقر السلطة التشريعية (مجلس النواب) هذا التعيين بأغلبية الاصوات فيها.

ولم يشترط القانون في المرشح لرئاسة الهيئة سوى ان يكون متسماً بأسمى معايير السلوك الاخلاقية والتحلي بسمعة النزاهة والامانة فقط فلم يوجب القانون ان يكون رئيس الهيئة حاملاً لشهادة معينة ولم يشترط فيه اختصاص معين ولم يوجب ان يتوفر فيه اي صفة او شرط سوى ما ذكر انفاً لذا يجوز ان يكون رئيس الهيئة من حملة الشهادة الجامعية او غيرها ويجوز ان يكون من القانونيين او التربويين او الاعلاميين او غيرها من الاختصاصات الا انه طبقاً للقواعد العامة ينبغي ان تتوفر فيه شروط تولي الوظائف العامة وفقاً لما نص عليه القانون.

يتولى رئيس الهيئة المعين رئاستها لخمس سنوات ولا يجوز لشخص واحد الاحتفاظ برئاستها لأكثر من فترتين سواء كانت هاتان الفترتان متتاليتين او غير متتاليتين.

وقد نضم البند (1) من القسم (5) من القانون النظامي المؤسس للهيئة طريقة اقالة رئيسها فأجاز اقالته من منصبة بموافقة ثلثي اعضاء الهيئة التشريعية الوطنية لاحد الاسباب الاتية.

أ- عدم الكفاءة.

ب- اساءة التصرف على نحو خطير سواء كان ذلك بصفة الرسمية او الشخصية

ت- التقصير في تأدية مهامه.

ث- اساءة استخدام المنصب.

2- نائب رئيس الهيئة / نص البند (3) من القسم (5) على ان يكون للهيئة نائب واحد يكون بموجب نص البند (4) من القسم المذكور المساعد الرئيس لرئيسها ويتولى تنفيذ مهام وظيفته تحت امرته وادارته وتوجيهاته، وهو يقوم بعمله وممارسة جميع الصلاحيات والسلطات والمسؤوليات والمهام المرتبطة برئاسة الهيئة في حال عجز رئيسها عن ممارسة مهامه، ولم يحدد القانون شروط او صفات فيمن يتعين نائباً لرئيس

الهيئة وترك للسلطة التنفيذية تعيينه هو و رئيس الهيئة حرية الاختيار المطلقة سوى ما تفرضه القواعد العامة من توفر شروط تولي الوظائف العامة.

ولم يحدد القانون درجة نائب الرئيس وقد عدته الاجتهادات موظف بدرجة وكيل وزارة قياساً على عد رئيس الهيئة بدرجة وزير ومنح جميع حقوق تلك الدرجة (206).

3- **دائرة التحقيقات / وهي اولى الدوائر التي اشار اليها القانون مهمتها بالدرجة الاساس هي (كشف الفساد في الحكومة العراقية والتحقيق فيها) يرأسها موظف بدرجة (مدير) يكون مسؤولاً عن وضع اجراءات استلام مزاعم الفساد والتحقيق فيها بما فيها المزاعم المغفلة.**

4- **دائرة الشؤون القانونية / وهي الدائرة الثانية التي عالجها القانون في البند (6) من القسم (5) من القانون النظامي والتي اناط بها.**

أ- مساعدة رئيس الهيئة ونصحه بغية ضمان الامتثال للقانون العراقي.

ب- تقديم الاقتراحات بشأن التشريعات التي ترفعها الهيئة الى هيئة التشريع الوطنية.

5.3: الرقابة القضائية

يُعدُّ حقّ الانتجاع إلى القضاء من أهم وسائل الرقابة الفاعلة إذ تساعد قرارات المحاكم على تشكيل وتكوين سلوك إداري تعمل السلطات المحلية في إطاره⁽²⁾، فالسلطات المحلية تخضع للقضاء، ومثلها في ذلك مثل أي فرد أو سلطة مركزية، وتطبق على منازعاتها القواعد الموحدة المطبقة على الهيئات بعامة، فهو المرجع والملاذ الحقيقي الذي يلجا إليه الجميع للتأكد من الالتزام بمبدأ المشروعية، وعلى المجالس المحلية بعامة والمحافظ بخاصة عند ممارستهم لإعمالهم احترام القوانين النافذة، وعدم تجاوزها وإلا أصبحت تلك الأعمال غير مشروعة و عرضة للطعن بها إمام القضاء الذي يفرض رقابته على تلك الأعمال بما له من ولاية على الأشخاص العامة والخاصة فمبدأ المشروعية أو سيادة القانون هو أساس الرقابة القضائية⁽¹⁾، وتختلف الدول في الأخذ بالرقابة القضائية على الهيئات المحلية فيما إذا كانت تأخذ بالازدواج القضائي⁽²⁾ أو تأخذ بوحدة

206 (حسان علي عبدالحسين، دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم الى هيئة النزاهة دائرة الشؤون القانونية / قسم البحوث والدراسات ص 59 بدون سنة.

2 تُعدُّ رقابة المحاكم من أفضل السبل وأقوى الضمانات لحماية حقوق الأفراد نظراً لما يتوفر للقضاة من خبرة قانونية وحياد تام ومركز خاص يجعلهم بعيدين عن المؤثرات السياسية.

(1) إنّ القاضي ينظر إلى الأعمال الصادرة من جهة مركزية أو محلية من ناحية مطابقتها لقواعد القانون من دون ان يتعدى ذلك الى رقابة ملائمة تلك الأعمال مع الوقائع التي أدت القيام بها، د طعيمة الجرف مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، (لا.م) سنة الطبع، ص 10 وما بعدها غير أن سلطة الإدارة قد تمتد إلى جانب الملائمة في حالة أمّا إذا كانت مشروعية القرار متوقفة على ملائمته للحالة الواقعية أو القانونية التي صدر على أساسها، وغالباً ما يكون ذلك بالنسبة لاستعمال الإدارة لسلطات الضبط الإداري في تقييد حرية الأفراد .

(2) يكون القضاء العادي مختصاً بالفصل بالمنازعات التي تنشأ بين الأفراد، وإلى جانبه قضاء إداري مختص بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة مركزية أو محلية طرفاً فيه .

القضاء (3)، وبما أنَّ العراق هو إحدى الدول التي تأخذ بنظام الازدواج القضائي لذا فإنَّ القضاء الإداري هو الذي يختص بمراقبة الهيئات اللامركزية(4)، فمصدر رقابة القضاء ينبع من كون تلك المجالس المحلية من صنع القانون (5) وهذه الرقابة تُعدُّ أكثر حماية لحقوق الأفراد نظراً لما يتمتع بها القضاء من ضمانات الاستقلال والحيادية، فالقضاء سلطة مستقلة أُنيط بها الدستور مهمة الفصل في المنازعات المعروضة أمامها (6)، وتتمثل تلك الرقابة على أفعال أعضاء مجلس المحافظات وتصرفاتها التي تعد جرائم في نظر القانون كالرشوة والاختلاس وخيانة الأمانة وغيرها، كما تتمثل برقابة القضاء الإداري إذ يختص الأخير بالنظر في جميع المنازعات الخاصة بأعمال الهيئات اللامركزية، ويقوم بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون أي دوره في الرقابة على صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي قد تصدر.

وتختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في المنازعات الإدارية ذلك بنصها (0000النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية التي تصدر من الموظفين، والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب ذوي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من أُلحاق الضرر بذوي الشأن (1) ومن ثم يعد من قبيل الجهات الإدارية لهذا الغرض سلطات الإدارة المركزية المكونة من مجلس الوزراء وفروع الإدارة المركزية في العاصمة، والمحافظات وكذلك سلطات الإدارة اللامركزية الإقليمية منها والمصلحية كالمجالس المحلية والهيئات والشركات العامة (2).

من ثمَّ فالقضاء مراقبة أعمال المحافظ المخالفة للقوانين والتعليمات وللمحافظ من جانب آخر حقَّ الاعتراض على قرار الإقالة خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار، ولكن نلاحظ أن محكمة القضاء الإداري لا يقبل الطعن أمامها إلا بعد قيام الطاعن بتقديم التظلم الإداري(3) ومن ثم فان على المحافظ أن يقدم طلباً بالتظلم

(3) في هذه الحالة توجد هيئة قضائية واحدة تنظر بالمنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم، وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها . H.W.R wade Administrative law 1989- p.225

(4) أن العراق قبل صدور قانون تعديل قانون مجلس شوري الدولة رقم 106 لسنة 1989م الذي انشأ قضاءً فيه كان يأخذ بنظام القضاء الموحد بصورة عامة ما عدا بعض المنازعات التي يختص بها مجلس الانضباط العام استناداً إلى نص المادة 59 من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960م المعدل إذ كانت المحاكم العادية هي التي تفصل في سائر المنازعات سواء تلك التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بين الأفراد من جهة والإدارة المركزية أو المحلية من جهة أخرى بما لها من ولاية عامة على الأشخاص الطبيعية والمعنوية.

(5) د خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مصدر سابق، ص 274 .

(6) المواد (89 /88 /77) من دستور 2005 .

(1) الفقرة الثانية من البند من المادة / 7 التي حلت محل المادة 7 الملغاة من قانون مجلس شوري الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل .

(2) عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شوري الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد التاسع، العددان الأول والثاني، 1990، ص 158 .

(3) والذي يعني تقديم طلب من المتضرر من القرار الإداري إلى الإدارة الذي يبين فيه أوجه مخالفة القرار الصادر بحقه لإحكام القانون طالباً بإلغاءه .

حتى تقبل دعواه ولكن قد يطرح تساؤلا وهو إلى أية جهة يقدم المحافظ تظلمه ؟ فالتظلم كما نعلم قد يكون ولائي أو رئاسي أو إمام لجنة وصائية، فالتظلم الولائي يعني تقديمه إلى ذات الموظف مصدر القرار فأما أن يجيبه بالإيجاب أو الرفض أو يلزم الصمت وله أن يقدمه أكثر من مرة كما له تقديمه من دون الحاجة إلى نص يقرره⁽¹⁾ وهنا الجهة مصدرة قرار الإقالة قد تكون مجلس المحافظة أو قد يكون مجلس النواب فهل يستطيع المحافظ تقديم التظلم إلى إحدى هاتين الجهتين أم لا ؟، إنَّ المحافظ يستطيع تقديم تظلمه إلى مجلس المحافظة إذ ما صدر القرار منه أمّا إذا صدر القرار من مجلس النواب فإنه يستطيع تقديم تظلمه أمامه أيضا.

إما التّظلم الرئاسي فيقدم إلى الرئيس الإداري للموظف الذي أصدر القرار، وقد يكون أكثر جدوى من التظلم الولائي، وهو أما أن يكون تظلماً رئاسياً متعدد الدرجات كأن يتمّ التظلم من القرار الصادر من مدير الناحية أمام القائمقام أو المحافظ أو الوزير أو يكون بدرجة واحدة كان يتمّ التظلم من القرار الصادر من المدير العام إمام الوزير فهنا هل يحقّ للمحافظ تقديم طلبه إلى رئيس مجلس الوزراء بكونه الجهة التابع لها المحافظ، أمّا التظلم أمام لجنة فقد يحدد القانون لجنا ضمن الإدارة يبين اختصاصاتها لتتولى فحص التظلمات الواردة من الأفراد والبت فيها⁽²⁾.

وبما أنّ المحافظ يُعدّ مكلفا بخدمة عامة فإنّه يتمتع بالحماية القانونية التي يتمتع بها المكلف بخدمة عامة⁽³⁾ مع ملاحظة أنّ ذلك لا يحول من تطبيق أحكام قانون العقوبات بحق المكلف بخدمة عامة أثناء وظيفته أو خدمته أو عمله متى ما وقع الفعل الجرمي أثناء توافر صفة المكلف بخدمة عامة فيه⁽⁴⁾.

فإذا ما استولى المحافظ على مال عائد للدولة لا يُعدّ سارقا بل مختلسا⁽⁵⁾ ، وإذا استلم مالا من الغير لا يُعدّ على سبيل الهدية أو المنحة بل يعد مرتشيا⁽⁶⁾ ، كما أنّه يعاقب إذا ما ارتكب جريمة مداولة الأوراق النقدية والمستندات⁽⁷⁾، أو ارتكب جريمة استغلال الوظيفة⁽¹⁾، أو ارتكب جريمة الانتفاع سواء كان مباشرا أو بالوساطة من الإشغال العامة، أو المقاولات، أو التعهدات التي له شأن في إعدادها أو إحالتها أو تنفيذها أو

(1) د غازي فيصل مهدي، د عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط1، 2012، ص98 .

(2) المصدر السابق، ص98 .

(3) أن المحافظ لا يتمتع بموجب قانون المحافظاتات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بحصانة قانونية .

(4) المادة 2 / 19 من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969،

(5) المادة 315 من نفس القانون .

(6) المادة 307 من نفس القانون .

(7) المواد 304 – 305 – 306 من نفس القانون .

(1) المادة 316 من نفس القانون .

الإشراف عليها، كما فرض عليه القانون عقوبات متنوعة في حال تجاوزه لحدود وظيفته (2)، ومن ثم يطرح تساؤلا حول مدى عدّ تلك الأسباب – التي تنهض فيها مسؤولية المحافظ الجنائية – كسبب من أسباب إقالة المحافظ؟.

فكما نعلم أنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل قد نص على أربعة أسباب لإقالة المحافظ، ولكن هذا لا يمنع من التصويت داخل المجلس على إقالته إذا ما ارتكب تلك الجرائم، و بمجرد أحالته إلى المحاكم و صدور حكم قضائي عليه يُعدّ سببا كافيا لأقالته، وإن لم ينص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل على ذلك ومن جانب آخر فقد رأينا أنّ المحافظ يمارس اختصاصات ضبطية فإنّ الرقابة كما نعلم تمتد إلى الضبط الإداري ومن ثمّ يخضع المحافظ عند ممارسته لتلك الصلاحيات لرقابة القضاء عليها إذ قد تمتد رقابة القضاء إلى مدى مشروعية قرارات المحافظ الضبطية وأحيانا تمارس رقابة الملائمة على أعماله وقراراته الضبطية.

ويرى البعض أنّه تحقيقاً لعلاقة متوازية بين متطلبات الاستقلال اللازم للمجالس المحلية والقيام بأعمالها على وفق القانون يرى أنّ المؤسسة الأفضل للرقابة على تلك المجالس هو القضاء فهو الضمان الحقيقي للرقابة على تلك المجالس (3).

ونرى أنّ القضاء وإن كان الضمانة الحقيقية لحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم من جهة وإن كان هو يقوم تلقائيا عند حدوث خرق لقواعد المشروعية ألا أنّه لا يمكن أن يكون هو المؤسسة الوحيدة التي تراقب المجالس المحلية، وذلك لثلاثة أسباب :

الأول : يكمن في أنّ من مقومات اللامركزية الإدارية وجود وصاية إدارية أو رقابة إدارية على الهيئات المحلية من قبل السلطة التنفيذية، وثاني الأسباب : أنّ القضاء لا يستطيع التدخل في أعمال السلطة التنفيذية لأنّ هنالك فصل بين السلطات وأن لا تدخل سلطة بأعمال السلطة الأخرى فالسلطة توقف السلطة عن تدخلها في أعمالها، وثالث الأسباب : أنّ القضاء لا يستطيع ممارسة اختصاصا إداري بحت متمثلا بحق حل المجالس المحلية أو حقّ التأديب أو حقّ تعيين بعض الأشخاص في المجالس المحلية أو حق الإقالة وغيره.

أمّا في ظلّ قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969م الملغى، ونظرا لعدم وجود محاكم تختص بالقضاء الإداري فإنّه يتعين على المحاكم العادية ممارسة الرقابة القضائية على جميع أعمال الإدارة المحلية، ومن

(2) المادة 322 من نفس القانون .

(3) د.إسماعيل صمصاع، رفاه كريم، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، مصدر سابق، ص 98.

ضمنها المحافظ هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ للوحدة الإدارية أن تكون خصماً في جميع الدعاوى التي تقام لها أو عليها – المادة 5/3 من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969م الملغى ويمثلها في هذه الدعاوى رئيسها الذي يحضر المحاكمة شخصياً ويترافع كمدع أو مدعى عليه في المحاكم والدوائر الرسميّة وشبه الرسميّة بشأن الأمور العائدة للإدارة المحليّة (1)، ولا نجد لهذا النص مثيل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل إذ لم ينص القانون في حالة ما إذا كانت المحافظة خصماً في دعوى بأن تكون مدعي أو مدعى عليها، ومن يمثلها هنا هل هو رئيس مجلس المحافظة أم المحافظ؟.

يمكن القول إنّ من يمثل المحافظة بصورة عامة بكونها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري هو رئيسها (2)، ومن ثمّ يمكن أن يكون رئيس مجلس المحافظة أو من يخوله هذه المهمة هو ممثلاً للمحافظة. لذا نقترح إضافة نص إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ويكون كالآتي (يكون رئيس مجلس المحافظة أو من يخوله ممثلاً للمحافظة في جميع المحاكم).

(1) المادة 127 من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغى.

(2) المادة 2/ ثانياً من نفس القانون.

الخاتمة

بحمد الله وتوفيقه وبَعْدَ أَنْ انتهينا من دراسة هذا الموضوع ومع ما بذلت فيه غاية جهدي وطاقتي من أَنْ أحيط بمعظم جوانب الموضوع، وفروعه الأخرى بالشكل المطلوب لاحظنا أَنَّ هذا الموضوع في غاية الأهمية لما له من أبعاد قانونية، وإدارية بالغة إذ إِنَّ منصب المحافظ من المناصب المهمة والحساسة، الذي يتطلب حسن اختياره وهذا الاختيار ينبغي أن يكون على أسس علمية وقانونية وتخصصية.

إِنَّ العراق أخذ بنظام اللامركزية الإدارية في تنظيمه لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل نتيجة للتطورات والإحداث التي مرَّ بها العراق في الآونة الأخيرة هي التي دفعت المشرع إلى الأخذ بهذا النظام ويُعدُّ خطوة حسنة في مضمار تطور الإدارة المحلية، وأن كان ينقصه العديد من المبادئ القانونية التي تكمله، وتجعله على نحو مستقيم وقد مرَّ ذلك التنظيم بمراحل عديدة حتى انتهى به المطاف في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، فبدأً بصدر دستور 2005م الذي صادق عليه الشعب باستفتاء عام 2005/12/15م إذ عدل الدستور تماماً مبادئ وظائف الجماعات الإقليمية وإدارتها بتقوية أساساتها الدستورية، ثُمَّ بعد ذلك تشريعياً بصدر قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2005 ثم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل.

ولقد حاول هذا القانون تقوية الاستقلال الذاتي والإداري والمالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن الملاحظ أَنَّ المشرع قد توسع في اللامركزية المحلية توسعاً كبيراً يبدو أَنَّ أوضاع البلاد الاجتماعية والاقتصادية تساعده على نجاحه غير أَنَّ العبرة كل العبرة في التطبيق العملي له، فبالنسبة للنصوص التشريعية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل تنقصها الدقة والسادد من الناحيتين الشكلية والموضوعية، ونأمل من المشرع بعد أَنَّ بدأ تلك الخطوة الديمقراطية أن يكون أكثر دقة في صياغة نصوصه من ناحية وأقرب إلى واقع المجتمع العراقي من ناحية ثانية، مع ملاحظة أَنَّ العراق يمرّ بظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية لا تجعله مستقراً، وهذا كلّ من شأنه أن يؤثر على التشريعات فيه وكما ذكرنا أَنَّ هناك الكثير من الدراسات التي تناولت الموضوع بالبحث، والتفصيل نأمل من المشرع العراقي الأخذ بها، وإدراجها في نصوص هذا القانون، وقد تضمنت تلك الخاتمة مجموعة من المقترحات والاستنتاجات وهي :

أولاً: - الاستنتاجات

- 1- هناك ضعف في الإشراف علي الوحدات المحلية المختصة بتنفيذ هذه القواعد، وذلك رغم وجود ممثل للحكومة التنفيذية (المحافظ) بكل محافظة ووجود أجهزة رقابية مركزية
- 2- يمثل المحافظ السلطة التنفيذية بالمحافظة، ويُراقب تنفيذ السياسة العامة للدولة ومرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة وإنفاذ قوانين وأنظمة الحوكمة
- 3- المحافظ هو المسئول عن الأخلاق والقيم العامة وعن حماية حقوق الإنسان بالمحافظة، كما يكون مسئولا عن الأمن يعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي تضعها وزارة الداخلية، ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لإتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما.
- 4- للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة والشركات القابضة التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة.
- 5- علاقة علاقة المحافظ بمجلس المحافظة تنتهي عند الوفاة أو بانتهاء دورته الانتخابية أو بالإقالة أو بالاستقالة التي تقدم إلى مجلس المحافظة،
- 6- عند إصابة المحافظ بعجز يقعه عن اداء مهامه يحال للتقاعد بصورة استثنائية
- 7- بالنسبة لراتب المحافظ فإن القانون لم يحدد ولم يضع نظاماً قانونياً يبين فيه هذا الراتب

ثانياً: التوصيات

1. يوصي الباحث بالعمل على دراسة الوضع الحالي لدور المحافظين والمحافظات في متابعة تنفيذ الخطط الإقليمية والقوانين المتعلقة بالمحافظة علي النظام العام.
2. ضرورة تقييم دور المحافظ كممثل للسلطة التنفيذية من جانب و كرئيس الوحدة المحلية (المحافظة) من جانب آخر وأثر ذلك علي مستوي تقديم الخدمات العامة، والحد من مخالفة القانون بالإقليم.
3. العمل على تقديم بدائل تنظيمية لإدارة المحافظات الكبرى لتفعيل دورها في الإشراف ومتابعة تنفيذ القوانين، والاستفادة من تجارب الدول الأخرى في هذا الشأن.
4. تعديل المادة 31 من قانون المحافظات لأنَّ اختصاص المحافظ بفتح الكليات والمعاهد واستحداثها هو اختصاص فني ومخالف لإحكام قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم 40 لسنة 1988م المعدل.

5. أن تمثل الرقابة الإدارية أحد ثوابت نظام اللامركزية الإدارية ومقوماته لذا نقترح إعادة صياغة القانون فيما يخص تنظيم الرقابة الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية لاستكمال مقومات اللامركزية الإدارية في العراق.

6. عدم منح رؤساء الوحدات الادارية أي امتيازات لأنهم مكلفون بخدمة عامة، وليسوا موظفين لعدم انسجامه مع المنطق القانوني.

7. ضرورة أن تكون مسئولية محاسبة المحافظ خاضعة إلى سلطة رئيس مجلس الوزراء.

قائمة المراجع

1. أحمد ضياء الدين محمد خليل، أسس الاستراتيجية الجنائية وتطبيقاتها الأمنية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض 1992م.
2. خالد رشيد علي، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ و اختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، مجلة العلوم القانونية العدد الثاني، 2009.
3. احمد عبدالعزيز سعيد الشيباني، مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الإداري في الظروف العادية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد، 2005 م.
4. اسماعيل صمصاع البديري، محمد هدام العامري، التنظيم القانوني للإختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق المحقق الحلّي للعلوم القانونية والسياسية، ع1، س4.
5. أشرف حسن عطوة، نظام العمد بين الواقع والمأمول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م.
6. انتصار شلال مارد: الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، 2008.
7. بكر إبراهيم محمود ، الفساد المالي والإداري في العراق، بحث منشور في مجلة المفتش العام ، السنة 2011 ، العددان 3-4 - نيسان - أيلول.
8. جندي عبدالملك، الموسوعة الجنائية، ج 2، دار احياء التراث العربي ، بيروت ، 2010 و د. عبد الحميد حشيش : دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
9. حسن محمد عواضة، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية، لبنان، 1983م.
10. حسين عثمان محمد عثمان، الادارة الحرة للوحدات الادارية (دراسة مقارنة) دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2015م.
11. حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، ط1، 2010م.
12. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
13. رمزي طه الشاعر، نظم الإدارة المحلية، (لا . ن) ، القاهرة ، 1983.

14. سعد العلوش ، الرقابة على المؤسسات العامة وتطبيقها في التشريع العراقي ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، 1968 .
15. سليم ابراهيم حرب ، الاستاذ عبدالأمير العكيلي ، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، الجزء الاول والجزء الثاني ، العاتك لصناعة الكتب ، ط 1 ، القاهرة ، 2010م .
16. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1982م.
17. سيروان عدنان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في العراق ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة صلاح الدين، 2008.
18. سيروان عدنان ميراز، الرقابة المالية لتنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، 2012.
19. شذى فلاح حسن، المركز القانوني للمحافظ في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون الجامعة المستنصرية، 2012.
20. صداع دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الاقليمية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد ، 2005م، ص 109
21. طارق الجبار، الملاءمة الامنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، ط2، منشأة -المعارف، الاسكندرية 2009 .
22. طعيمة الجرف، القانون الإداري ،دار النهضة العربية ،مصر ، 1970
23. عاصم الاعرجي ، إدارة الأزمات واتخاذ القرارات ، بغداد 1996.
24. عبدالغني بسيوني ، القانون الإداري،الدار الجامعية ،بيروت، بدون سنة طبع.
25. عبدالقادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، عمان، دار الفكر العربي، 1983م، وينظر: مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية ،الاسكندرية، 2002م.
26. عبد الملك يونس محمد ، م. محمد خورشيد توفيق ، بحث بعنوان الجهات الرقابية الوطنية على اجراءات الضبط الإداري دراسة تحليلية ، مجلة كلية القانون جامعة كركوك، 2016م.

27. عصام عبد الوهاب البرزنجي , مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي , مجلة العلوم القانونية , كلية القانون , جامعة بغداد , المجلد التاسع , العددان الأول والثاني , 1990م.
 28. علي حسين الخلف , ود.سلطان عبد القادر الشاوي , المبادئ العامة في قانون العقوبات, مكتبة السنهوري بالتعاون مع مكتبة داليا, ط جديدة 2011.
 29. علي محمد بدير وآخرون , مبادئ واحكام القانون الإداري, العاتك لصناعة الكتب, القاهرة, 2015.
 30. علي هادي حميد التكرؤاي , صلاحيات المحافظين وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ , بحث منشور على الموقع الإلكتروني:
- WWW. uo babylon.exu.lq
31. علي هادي عطية, التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق , بحث منشور في جامعة ذي قار العدد 4 , آذار 2007
 32. غازي فيصل مهدي , د عدنان عاجل عبيد , القضاء الإداري , ط1 , 2012.
 33. غازي فيصل مهدي, شرح إحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991, 2006
 34. غازي فيصل مهدي, نصوص دستور جمهورية العراق في الميزان , ط1 2008.
 35. غازي فيصل مهدي, نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 12 لسنة 2008م في الميزان, بحث منشور في مجلة الملتقى, السنة الثالثة, العدد احد عشر, 2008.
 36. فهد عبد الكريم أبو العثم , القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق , دار الثقافة للنشر والتوزيع , عمان , 2006.
 37. فوزي حبيش, القانون الإداري العام الابطال لتجاوز حد السلطة والاعمال الإدارية, المؤسسة الجامعية للكتاب, لبنان, 2011م .
 38. قائد سلمان حسن, التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ , كلية القانون, جامعة البصرة .

39. كاظم علي الجنابي ،سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد ، 2015م.
40. علي محمد الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،ط2، 2009 م.
41. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية ، الإسكندرية، 1978.
42. محمد الشافعي أبو راس , التنظيمات السياسية الشعبية , 1974.
43. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان: أساسيات الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000 م.
44. محمد كاظم المشهداني – النظم السياسية، مطابع الحكمة , جامعة الموصل , كلية القانون 1991م.
45. محمد هدام العامري، الإختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي(دراسة مقارنة)رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل، 2012 م.
46. مصطفى ابو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المكتبة القانونية، دار الجامعية، بدون سنة.
47. يوسف محمد كاظم السعدي، السلطات الجزائية لرئيس الوحدة الادارية في القانون العراق دراسة مقارنة، مكتب السنهوري، بغداد، 2012 م.

Valinin pozisyonunun yasal sistemi Karşılaştırma çalışması

ORIGINALITY REPORT

3%

SIMILARITY INDEX

3%

INTERNET SOURCES

0%

PUBLICATIONS

0%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1

www.law.nahrainuniv.edu.iq

Internet Source

2%

2

docs.neu.edu.tr

Internet Source

1%

3

thesis.univ-biskra.dz

Internet Source

<1%

4

Submitted to Petroleum Research & Development Center

Student Paper

<1%

5

Submitted to Mansoura University

Student Paper

<1%

6

Submitted to University of Jazeera in Dubai UAE

Student Paper

<1%

7

Submitted to Tikrit University

Student Paper

<1%

8

www.reportworld.co.kr

Internet Source

<1%

9

happylibnet.com