AJLPS JOURNAL HOMEPAGE: https://ashurjournal.com/index.php/AJLPS/about

Contact by email : info@ashurjournal.com

This journal is open access & Indexed in

IRAQI Academic Scientific Journals

Google الباحث العلمي

Article Info.	
Sections: Law.	Received: 2025 May 5
Accepted: 2025 May 20	Publishing: 2025 June 1

Appointment and Dismissal of the Governor According to the Law of Provinces Not Organized in a Region No. (21) of 2008 Amended

Asst. Prof. Dr. Farouk Ezz El-Din Khalaf*

Faculty of Law - Al-Bayan University*

Faroq.a@albayan.edu.iq

Abstract

The position of the governor is one of the important administrative roles in the field of administrative functions in Iraq, as it involves providing public services to the citizens of his administrative unit (the province). The governor represents the central authority in the province and is appointed with a special rank and by a republican decree. To be eligible for the position of governor, a candidate must meet a set of conditions specified in the Law of Provinces Not Organized in a Region No. (21) of 2008. Additionally, the law outlines specific procedures for the appointment. Conversely, the law also stipulates that if the governor commits legal violations, he may be subject to dismissal from his position. This means that the governor's term is not permanent and ends if he commits a legal breach that necessitates his dismissal.

Keywords: Governor, Head of the Administrative Unit, Election, Dismissal, Provincial Council.

موقع المجلة (AJLPS) : https://ashurjournal.com/index.php/AJLPS/about
للتواصل عبر الايميل : info@ashurjournal.com

هذه المجلة مفتوحة الوصول & مفهرسة في المستوعبات التالية

IRAQI Academic Scientific Journals
الباحث العلمي Google

معلومات البحث.	
القسم: القانون	استلام البحث: 2025 مايو 05
قبول البحث: 2025 مايو 20	نشر البحث: 2025 يونيو 1

تعيين المحافظ وإقالته من منصبه وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل

أ.م.د فاروق عزالدين خلف*

كلية القانون– جامعة البيان*

Faroq.a@albayan.edu.iq

المُلخص

يُعد منصب المحافظ من المناصب الإدارية المهمة في مجال الوظيفة الإدارية في العراق لتعلق عمله بتقديم الخدمات العامة لمواطني المحافظة التي يتولى إدارتها فهو ممثل للسلطة المركزية في المحافظة، ويُعين بدرجة خاصة وبمرسوم جمهوري. وللترشيح على منصب المحافظ هناك مجموعة من الشروط الواجب توافرها في المرشحن، فضلاً عن إجراءات معينة نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، وفي مقابل ذلك هناك مخالفات قانونية نص عليها القانون اذا ارتكبها المحافظ يكون عرضه لفقدان منصبه، مما يعني أن ولاية المحافظ ليست دائمة وهي تنتهي في حال إرتكابه خرقاً قانونياً يتوجب إقالته من منصبه.

الكلمات المفتاحية: المحافظ ، رئيس الوحدة الإدارية، الإنتخاب، الإقالة، مجلس المحافظة.

المقدمة

أولاً:- موضوع البحث

يُعد منصب المحافظ منصباً إدارياً رئيساً في العراق، إذ يلعب المحافظ دوراً مهماً في إدارة المرافق العامة في المحافظة التي يتولى إدارتها، فهو ممثل للسلطة الإتحادية والمسؤول عن حسن تنفيذ القوانين والأنظمة والأوامر الصادرة عنها، ويمارس دوراً رقابياً على دوائر المحافظة، إذ يُعد الرئيس الإداري الأعلى في المحافظة. وبتغير النظام السياسي في العراق تغيرت عملية تعيين المحافظ وإقالته من منصبه من مركزية التعيين والإقالة قبل صدور دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ الى ديمقراطية التعيين والإقالة بعد صدور دستور 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

ثانياً:- أهمية البحث

يُعد المحافظ المسؤول التنفيذي الأعلى في المحافظة والقائد الإداري الذي يتولى إدارتها، مما يستلزم إختيار الشخص الأنسب والأصلح لتولي هذا المنصب بما يمكنه من تقديم أفضل الخدمات لسكان المحافظة وأحسنها، وفي حال عدم إحترامه للقانون اوعدم قيامه بواجباته الوظيفية او إستغلال منصبه الوظيفي فإنه يكون عرضه للأقالة من منصبه، مما يتطلب دراسة ألية تعيين المحافظ وإقالته من منصبه، خصوصاً أن هذه الألية تغيرت بشكل جذري عما كان عليه الحال قبل عام 2003 إذ كانت السلطة المركزية تنفرد بهذه المهمة ولا دور للمواطن العراقي في إختيار المحافظ او إقالته. لذا لا بد من معرفة الجوانب الإيجابية والسلبية لهذه العملية بهدف تنظيمها بشكل قانوني سليم لتجنب وصول أشخاص غير مؤهلين والإعتماد على الولاء الحزبي للوصول الى هذا المنصب وتقديمه على الكفاءة والمؤهلات العلمية.

ثالثاً:- أهداف البحث

يهدف البحث الى توضيح ألية إختيار المحافظ وإقالته من منصبه وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل ومقارنتها بما كان مُتبعاً في القوانين السابقة. كما أن قانون المحافظات النافذ قد تضمن عقوبة الإقالة والتي هي ليست من ضمن العقوبات التأديبية التي نص عليها قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المُعدل، فلا بد من بيان شروط

وألية إقالة المحافظ من منصبه وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته.

رابعاً:- إشكالية البحث

تضمن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ ألية تعيين المحافظ، ثم تبعه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل ليؤكد هذه الألية المتبعة في التعيين والإقالة بشئ من التفصيل، الا أن بعض هذه النصوص قد جاءت غامضة ومتعارضة بعضها مع بعض، مما يتطلب منا إزالة هذا الغموض والتعارض بهدف الوصول الى ألية واضحة ومنتجة لإختيار المحافظ وإقالته من منصبه في حال لم يقم بالواجبات الملقاة على عاتقه او في حال مخالفته للقانون.

خامساً:- منهجية البحث

إعتمد الباحث المنهج التحليلي المقارن، وذلك بإستقراء النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بتعيين المحافظ وإقالته من منصبه في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل وتحليلها والبحث في مضامينها لإستخلاص المبادئ القانونية التي يقوم عليها موضوع تعيين المحافظ وإقالته من منصبه ومقارنة هذه النصوص مع القوانين التي كانت نافذة قبل سنة 3003 التي تنظم هذا الموضوع.

سادساً: خطة البحث

تطلبت دراسة موضوع تعيين المحافظ وإقالته من منصبه وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل تقسيم البحث على مبحثين، تناولنا في المبحث الأول تعيين المحافظ وقسمناه على مطلبين، المطلب الأول بعنوان شروط تعيين المحافظ، أما المطلب الثاني فقد خصصناه لألية تعيين المحافظ. أما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه إقالة المحافظ، وقسمناه على مطلبين، خصصنا الأول لإقالة المحافظ من مجلس المحافظة، اما المطلب الثاني فقد بحثنا فيه إقالة المحافظ من مجلس النواب. ثم إنتهى البحث بخاتمة تتضمن أهم ما توصلنا الية من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول

تعيين المحافظ

إختلفت تسمية المحافظ بإختلاف المراحل الزمنية التي مرت بها الدولة العراقية، فقد بدأ تحت مُسمى (السنجق) أبان حكم الدولة العثمانية، ومن ثم أُطلق عليه خلال تلك الفترة تسمية (المتصرف) ، وبصدور قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغي تحولت الى تسمية (المحافظ). ويُعد منصب المحافظ من المناصب المهمة في مجال التنظيم الإداري المحلي في العراق، فهو الرئيس الإداري الأعلى في المحافظة ويجمع بين الصفة الإدارية والصفة السياسية في وقت واحد، ويمثل السلطة المركزية والمحلية ويكون حلقة الوصل بينهما في الوقت نفسه. وقد حرص المشرع العراقي على تعريف المحافظ في القوانين المتلاحقة التي نظمت الإدارة اللامركزية في العراق، ففي ظل قانون إدارة الألوية رقم (58) لسنة 1927 عرفت المادة الثانية المتصرف بأنه رئيس اللواء المسؤول عن إدارته، إذ كانت المحافظة تسمى لواء [1]. وعرفه قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغي في المادة (20) ((المحافظ الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة وعليه تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من الوزراء)) [2]. وقد عرف أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم (71) لسنة 2004 المحافظ بأنه ((المسؤول المدني الأعلى في المحافظة وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة، على أن يكون دور المحافظ كمنسق وموجه ومراقب للنشاطات عند تنفيذ قرارات مجلس المحافظة...)) [3]. أما المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل فقد عرفته ((المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية)) .لذا يجب أن تكون عملية إختيار المحافظ في العراق وفق مؤهلات وشروط خاصة تحدد بقانون يبين من خلاله الإجراءات المناسبة في تعيينه بما يضمن مصلحة الدولة، لذا سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول شروط تعيين المحافظ، وفي المطلب الثاني ألية تعيين المحافظ.

[1] - القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (566) بتاريخ 31/تموز/1927.
[2] - القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (1789) بتاريخ 1969/9/13.
[3] - القسم (1/3) من أمر سلطة الإئتلاف رقم (71) لسنة 2004.

المطلب الأول

شروط تعيين المحافظ

للترشيح لمنصب المحافظ ينبغي توافر مجموعة من الشروط في المرشح نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، فقد إشترط في المرشح لمنصب المحافظ توافر ذات الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس المحافظة، إذ نصت المادة (25/أولاً) منه على ((يُشترط في المرشح لمنصب المحافظ تحقق ذات الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة)). ولحساسية هذا المنصب وإرتباطه بمصالح الناس في المحافظة، فقد أضاف المُشرع شروط أخرى ينبغي توافرها في المرشح لمنصب المحافظ فضلاً عن الشروط التي نص عليها قانون رقم (10) لسنة 2018 قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(21) لسنة 2008 المُعدل في المادة (7/أولاً) . وبذلك فإن هناك شروط عامة مُشتركة بين المُرشح لعضوية مجلس المحافظة والمُرشح لمنصب المحافظ، وهناك شروط خاصة بالمُرشح لمنصب المحافظ، لذا سنُقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول شروط ترشيح المحافظ المُشتركة مع المُرشح لعضوية مجلس المحافظة، ونتناول في الفرع الثاني الشروط الخاصة بالمُرشح لمنصب المحافظ.

الفرع الأول

شروط الترشيح المشتركة بين المرشح لمنصب المحافظ والمرشح لعضوية مجلس المحافظة

نصت المادة (25/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل على ((يُشترط في المُرشح لمنصب المحافظ تحقق الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة...)). لذا سنتناول تلك الشروط بشيئ من التفصيل في فقرات عدة:

أولاً: أن يكون عراقياً كامل الأهلية وأتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح.

تُعد الجنسية رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة من خلالها يتبين الإنتماء والولاء للوطن، إذ أن أغلب تشريعات الدول تحرم الأجنبي من أن يكون ناخباً او مرشحاً لعضوية الهيئات التشريعية والهيئات المحلية كمجالس البلدية او الإدارة [1].والعراق كسائر الدول الأُخرى سار في هذا الإتجاه

[1] - د. علي غالب الداوودي والدكتور حسن الهداوي – القانون الدولي الخاص، الجنسية والموطن والمركز القانوني للأجانب-ج1-جامعة بغداد-1988- ص262.

بنصوص صريحة سواء على الصعيد المحلي او الصعيد الوطني، كما أن التشريع العراقي سواء كان دستوري أم عادي حدد من هو العراقي، فبالرجوع الى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ نجد أن المادة (18/ثانياً) نصت على ((يُعد عراقياً كل من ولد لأب عراقي او أم عراقية، وينظم ذلك بقانون))، وبذلك فإن الدستور قد حسم مسألة المرشح لمنصب المحافظ ، فلكي يرشح الشخص لهذا المنصب يجب أن يكون مولوداً من أب عراقي او أم عراقية. وإستناداً الى الدستور صدر قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة 2006 لينظم في المواد (1–6) أحكام الجنسية العراقية، فقد نصت الفقرة (أولاً) من المادة (3) من القانون أعلاه على ((أولاً– يعد عراقياً: أ– من ولد لأب عراقي أو أم عراقية))، كما أضاف في الفقرة (ثانياً) ((يعتبر عراقياً من ولد في العراق من أبوين مجهولين ويعتبر اللقيط الذي يعثر عليه في العراق مولوداً فيه مالم يقم الدليل على خلاف ذلك)). كما نصت المادة (4) من قانون الجنسية رقم (26) لسنة 206 على ((للوزير أن يعتبر من ولد خارج العراق من أم عراقية وأب مجهول أو لاجنسية له عراقي الجنسية اذا إختارها خلال سنة من تاريخ بلوغه سن الرشد الا اذا حالت الظروف الصعبة دون ذلك بشرط أن يكون مقيماً في العراق وقت تقديمه طلب الحصول على الجنسية العراقية)). الا أن السؤال الذي يطرح نفسه هل يجوز للعراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية عن طريق التجنس وفقاً لأحكام المادة (9/ثانياً) من قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006[1] أن يتولى منصب المحافظ ؟

بالرجوع الى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ نجد أن المادة (18/رابعاً) أجازت تعدُد الجنسية الا أنه في الوقت نفسه الزمت من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أخرى مُكتسبة [2]، ومنصب المحافظ يُعد من المناصب الرفيعة والمهمة في البلد ومن ثم يجب على المحافظ التخلي عن أي جنسية أخرى غير العراقية، الا أنه مما تجدر ملاحظته وتوجيه النقد له أن المشرع العراقي لم يُفعل النص أعلاه، مما ترتب عليه وجود أعداد كبيرة من المسؤولين في الدولة العراقية من مزدوجي الجنسية، ففي حال تشريع قانون يُفعل المادة الدستورية أعلاه فأن ذلك سيطيح ويستبعد عدد كبير من المسؤولين والقادة في السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ومنهم محافظين.

---

[1] - نصت المادة (9/ثانياً) من قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006 على ((لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريق التجنس وفقاً لأحكام المواد (4،6،7،11) من هذا القانون أن يكون وزيراً او عضواً في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على تاريخ إكتسابه للجنسية العراقية)).

[2] - نصت المادة (18/رابعاً) من دستور جمهورية العراق النافذ على ((يجوز تعدد الجنسية للعراقي وعلى من يتولى منصباً سيادياً او أمنياً رفيعاً التخلي عن أي جنسية أخرى مكتسبة وينظم ذلك بقانون)).

أما ما يتعلق بكمال الأهلية فيُقصد به كل شخص أتم الثامنة عشر من العمر ولم يعتريه أي عارض من عوارض الأهلية [1]، ومن ثم ينبغي أن لا يكون المرشح لمنصب المحافظ يعاني من عاهة عقلية، كالجنون أو العته أو السفه أو الغفلة، أو يكون محجوزاً عليه وفقاً لأحكام القانون المدني العراقي[2].

وفيما يتعلق بسن المرشح لمنصب المحافظ فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل في المادة (25/أولاً) إشترط فيه أن يُتم الثلاثين سنة من عمره، ويرى الباحث أن منصب المحافظ يحتاج الخبرة في مجال عمله وأن تكون لديه مؤهلات القيادة وهذا ما نص عليه قانون رقم (10) لسنة 2018 قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المُعدل في المادة (7/أولاً) والتي جاء فيها ((يشترط في المرشح لمنصب المحافظ بالإضافة الى شروط الترشيح المطلوب توفرها في عضو المجالس أن يكون : 1- حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل 2- متمتعاً بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق الإداري 3- له خبرة في مجال عمله لا تقل عن (10) عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الإقتصادية والإجتماعية والبيئية)).

ويرى الباحث أن سن الثلاثين غير كافي لإكتساب الخبرة في مجال عمله مدة لا تقل عن عشر سنوات وغير كافية لإكتساب مؤهلات القيادة، فكيف لشخص أن تكون لديه خبرة في مجال عمله إذا ما علمنا أن الحد الادنى للعمر للحصول على شهادة جامعية في العراق هو (22) سنة وبعدها من الممكن أن يمارس العمل الإداري الذي يكتسب منه الخبرة في مجال إدارة المحافظة. وما هو معيار أن المحافظ لديه ممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الإقتصادية والإجتماعية والبيئية. ويتم إثبات سن المرشح لمنصب المحافظ وفقاً لشهادة الميلاد المستخرجة من سجلات المواليد في دائرة الجنسية والأحوال المدنية، وفي حال عدم وجود قيد له في سجلات الأحوال المدنية يتم تقدير العمر بشهادة من لجنة طبية مختصة [3].

---

[1] - عرفت المادة (1/46) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المُعدل كامل الأهلية بأنه ((كل شخص يبلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية غير محجوز عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية)).

[2] - د- حنان محمد القيسي – المحافظون في العراق دراسة تشريعية مقارنة – ط1- مكتبة الغفران- بغداد - 2012- ص42 .

[3] - د- حنان محمد القيسي – المحافظون في العراق- مصدر سابق ص-24.

ثانياً: أن يكون حَسِن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مُخلة بالشرف

يُشترط في المرشح لمنصب المحافظ أن يكون حَسِن السمعة والسيرة والسلوك، ويُطلق على هذا الشرط بشرط الأهلية الأدبية [1]، فبدون هذا الشرط تنعدم الثقة بين سكان المحافظة والمحافظ الذي يحكمها، كما أن فقدان هذا الشرط سوف يؤدي بالنشاط الإداري الى الإضطراب والخلل مما يؤثر بشكل مباشر على المصلحة العامة. ومما يجدر ملاحظته أن قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المُعدل قد نص على ((لا يُعين في الوظائف الحكومية الا من كان حسن الإخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية او بجنحة تمس الشرف كالسرقة والإختلاس والتزوير والإحتيال)) [2]. وقد تكرر هذا الشرط في قانون إنتخاب مجالس المحافظات رقم (36) لسنة 2008 [3]. الا أن السؤال الذي يُثار كيف يمكن إثبات هذه الأوصاف في الشخص المرشح لمنصب المحافظ ؟ ومن هي الجهة المختصة بتقرير توافر هذه الشروط من عدمها ؟

كانت سلطة التعيين في العراق قبل عام 2003 تعتمد على التقارير المقدمة من الجهات الأمنية، وبعد ذلك تم جعل وثيقة عدم المحكومية كافية لإثبات حُسن السلوك [4]. أما في الوقت الحاضر فيمكن التحقق من توافر هذه الشروط وحسب ما هو معمول به من خلال قيام المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات في المحافظات بإرسال أسماء المرشحين الى المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات في مقرها في بغداد، وتقوم بدورها بإرسال تلك الأسماء الى هيئة النزاهة لتباشر الهيأة البحث في سلوك المرشح من خلال إرسالها الى دائرة الأدلة الجنائية للتأكد من السجل الجنائي للمرشح وعدم محكوميته بجناية او جنحة مُخلة بالشرف [5].

---

[1] - المصدر سابق نفسه – ص25.

[2] - المادة (4/7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المُعدل .

[3] - نصت المادة (7) من قانون إنتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 على أن ((تُعتمد شروط الترشيح الواردة في المادة (5) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008)).

[4] - د-عصام عبدالوهاب البرزنجي – القضاء الإداري – كلية القانون – جامعة بغداد – 1990- ص95.

[5] - من الجرائم المُخلة بالشرف ما نصت عليه المادة (1/21/أ) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل وهي كل من السرقة والإختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والإحتيال والرشوة وهتك العرض، كما عد قانون مكافحة الإرهاب رقم (13) لسنة 2005 في المادة (6) منه الجرائم الإرهابية من بين الجرائم المُخلة بالشرف.

ثالثاً: أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية او مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديموغرافي

إشترط المُشرع بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل أن يكون المُرشح لمنصب المحافظ من أبناء المحافظة، وذهب رأي الى أن مصطلح أبناء المحافظة يعني مسقط رأس المُرشح للمنصب، الا أن مسقط الرأس ليس دليلاً على قرب المُرشح من محافظته لانه قد يكون يسكن في مكان أخر أو خارج البلد، لذا يرى الباحث من الأفضل ربط شرط إبن المحافظة بشرط السكن الفعلي فيها السابق على الترشيح ليكون المرشح مُلماً بجميع أمور المدينة وأحتياجاتها، وضرورة تعديل الفقرة لتكون بالشكل الأتي (أن يكون من أبناء المحافظة المرشح عنها وساكناً فيها مدة لا تقل عن خمس سنوات).

أما بخصوص الأقامة فإن عليها بعض الملاحظات، الملاحظة الأولى أن مصطلح الإقامة يستخدم مع الأجانب المقيمين في الدولة [1]، وليس مع مواطني الدولة، لذا فإن المُشرع كان غير موفق في إستخدام هذا المصطلح. والملاحظة الثانية أن المُرشح قد يكون مُسجلاً في سجل الأحوال المدنية في محافظة ما ومُقيم في محافظة أخرى مدة تزيد على عشر سنوات ؟ فهل يحق له الترشيح في كلا المحافظتين (مسقط الرأس، المحافظة التي يقيم فيها) أم يرشح في محافظة أخرى؟. أما الملاحظة الثالثة إن هذه الفقرة تتعارض مع نص المادة (20) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ التي ضمنت للعراقي حرية ممارسة الحقوق السياسية [2] .

أما نهاية الفقرة بشأن الإقامة المستمرة التي يجب أن لا تكون لأغراض التغيير الديموغرافي، والديموغرافية لفظ يوناني مؤلف من شقين هما ديمو ويعني السكان وغراف ويعني الوصف، وبهذا يقصد بهذا المصطلح وصف السكان او الدراسة الوصفية لهم [3]. وهذا يعني أن لا تكون إقامة الشخص نتيجة هجرته بإرادته أم بغيرها الى المحافظة بهدف تغليب قومية على قومية أخرى تسكن منطقة محددة منذ

---

[1] - د- إحسان حميد المفرجي ود- كطران زغير نعمه ود- رعد ناجي الجدة – النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق – ط2- المكتبة القانونية – بغداد – 2007-ص30.

[2] - نصت المادة (20) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ على ((للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع في الحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والإنتخاب والترشح)).

[3] - د- حنان محمد القيسي – المحافظون في العراق دراسة تشريعية مقارنة – مصدر سابق – ص28.

وقت طويل لأهداف سياسية [1]. وبهذا الخصوص يُثار تسائل ماهي المعايير المحددة لهذا التغيير الديموغرافي؟ ومن هي الجهة التي تتولى تحديد كون إقامة الشخص لأغراض التغيير الديموغرافي؟ فقد سكت كل من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ وقانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المُعدل عن الإجابة عن تلك الأسئلة.

رابعاً: أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة او الأجهزة الأمنية عند ترشحه.

يتطلب منصب المحافظ عمل كثير وتفرغ لرعاية مصالح سكان المحافظة، وهذا الأمر لا يستقيم اذا كان المحافظ من أفراد القوات المسلحة، وكذلك الخشية من التأثير على إرادة الناخبين أثناء عملية الإنتخاب لذا توجب عدم زج أفراد القوات المسلحة في منصب المحافظ ويشمل هذا الحظر منتسبي المؤسسات الأمنية لأن عملهم يتطلب أيضاً اليقظة والعمل الدائم، ، مع ملاحظة أن هذا المنع يسري على من كان مُستمراً في الخدمة، أما اذا إنتهت خدمتهم فيحق لهم الترشيح لمنصب المحافظ في حال توفر الشروط التي يتطلبها القانون. ومما تجدر الإشارة اليه أن المقصود بأفراد القوات المسلحة الذين ورد ذكرهم في قانون المحافظات النافذ، هم مراتب وأفراد وضباط الجيش كافة من مختلف الصنوف سواء كانوا عاملين في القوات البرية او البحرية او الجوية، وكذلك مراتب وأفراد الشرطة بمختلف صنوفها، كما يشمل تعبير منتسبي القوات المسلحة جميع الفئات التي هي في خدمة تشكيلات عسكرية في الدولة [2].

خامساً: أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات إجتثاث البعث

نظم قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008[3]، إجراءات المساءلة والعدالة وتحديد الأشخاص المشمولين بإجتثاث البعث من خلال تقديم الأدلة والوثائق التي تتوفر لدى الهيئة عن الجرائم التي أُرتكبت بإسم حزب البعث المنحل وأجهزته بحق المواطنين الى القضاء العراقي من خلال مكتب الإدعاء العام [4]، فاذا ثبت قضائياً مشاركته بجرائم ضد الشعب العراقي فإنه يُحرم من

[1] - نورس هادي السلطاني – التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق- رسالة ماجستير – كلية القانون – جامعة بابل- 2010- ص95.

[2] - محمد علي يوسف – نظام الإدارة المحلية في العراق – رسالة ماجستير – كلية القانون – جامعة بغداد -1971 – ص83-84.

[3] - القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (61) بتاريخ2008/2/14.

[4] - المادة (4/ثانياً) من قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.

الخدمة او العمل[1]، وكذلك يُمنع من إشغال وظائف الدرجات الخاصة ومنها منصب المحافظ كل من كان بدرجة عضو قيادة فرقة فما فوق في صفوف حزب البعث (المُنحل) [2].

ويرى الباحث أن هذا الشرط يُشكل قيداً واضحاً على حرية الترشيح ويفسح المجال الواسع لإجتهادات القائمين على إدارة عملية الترشيح، لذا نُفضل أن يُترك للسلطة القضائية أمر إثبات ونفي هذه الأوصاف عن المُرشح لمنصب المحافظ، كما أنه شرط إنفرد به المشرع العراقي دون أن نجد أي من التشريعات المقارنة قد نصت على منع المنتمين لأحزاب مارست سياسة حزب البعث نفسها. ومن الجدير بالإشارة أن القرارات الصادرة من الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة بإستبعاد المرشح من تولي منصب المحافظ يمكن الطعن بها أمام الهيئة القضائية لمحكمة التمييز والتي صادق عليها مجلس النواب لأجل النظر في الطعون التي يقدمها المرشحون المستبعدون من الإنتخابات [3].

سادساً:عدم إثراء المُرشح بشكل غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي

تعرض المجتمع العراقي لأفة خطيرة فتكت به ولا زالت هي الفساد المالي والإداري، لذا نجد أن المُشرع في قانون المحافظات قد منع من تدور حوله شبهات الفساد المالي والإداري من الترشح لمنصب المحافظ، وقد فعل حسناً المُشرع عندما جعل إختصاص النظر في الإثراء غير المشروع على حساب الوطن او المال العام للقضاء المختص من خلال حكم قضائي بات.

ويرى الباحث أن هذه الفقرة تكرار للفقرة (ثالثاً) من المادة (5) التي إشترطت أن يكون المرشح حسن السمعة وغير محكوم بجناية او جنحة مُخلة بالشرف، وكان الأجدر بالمُشرع أن يكتفي بهذه الفقرة والغاء الفقرة (السابعة) التي تتكلم عن الإثراء غير المشروع منعاً للتضارب بين الفقرات، وأنه لا توجد جريمة في قانون العقوبات تحت مُسمى الإثراء بل هو يتحقق نتيجة لجرائم شتى منها الرشوة والإختلاس، فضلاً عن أن عبارة (المال العام) الواردة في النص لا تنصرف الى كافة أموال الدولة، إذ أن أموال الدولة

[1] - المادة (6/عاشراً) من قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.
[2] - المادة (6/ثامناً) من قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.
[3] - د- ياسر عطيوي عبود الزبيدي - التنظيم القانوني لإنتخابات أعضاء مجالس المحافظات في العراق (دراسة مقارنة)- مجلة الحقوق- السنة الثانية - العدد الثالث - 2010 - ص92.

أما أن تكون أموالاً عامة أو أموالاً خاصة والحماية يجب أن تشمل الأثنين لا أن تقتصر على المال العام [1].

الفرع الثاني

الشروط الخاصة برؤوساء الوحدات الإدارية ومنهم المحافظ

لأهمية منصب المحافظ وإرتباطه بمصالح الناس في المحافظ أضاف المُشرع العراقي شروط أخرى ينبغي توافرها في المرشح لمنصب المحافظ فضلاً عن الشروط التي يجب أن تتوفر في المرشح لعضوية مجلس المحافظة، ونص على هذه الشروط قانون رقم (10) لسنة 2018 قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المُنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المُعدل في المادة (7/أولاً) والتي جاء فيها ((يُشترط في المُرشح لمنصب المحافظ بالإضافة الى شروط الترشيح المطلوب توفرها في عضو المجالس أن يكون:1- حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل 2- مُتمتعاً بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق الإداري. 3- له خبرة في مجال عمله لا تقل عن (10) عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الإقتصادية والإجتماعية والبيئية)) [2]. لذا لا بد من تناول هذا الشروط بشئ من التفصيل في فقرات ثلاث:

أولاً: شرط المؤهل العلمي للمحافظ

إشترطت المادة (25/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل في المُرشح لمنصب المحافظ أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية او ما يعادلها، الا أن قانون رقم (10) لسنة 2018 قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المُعدل في المادة (7/أولاً) إشترط في المرشح لمنصب المحافظ أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية ولم تنص على او ما يعادلها والتي جاء فيها ((يُشترط في المرشح لمنصب المحافظ بالإضافة الى شروط الترشيح المطلوب توفرها في عضو المجالس أن يكون :1- حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل...))، ويبدوا أن المشرع أراد معالجة بعض الإشكاليات التي حدثت في تقديم بعض رؤوساء الوحدات الإدارية لشهادات معادلة للشهادة الجامعية وبرزت مشاكل في تزويرها ومعادلتها.

---

[1] - د- غازي فيصل مهدي – نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 في الميزان – مجلة الملتقى – بغداد – العدد الحادي عشر – 2008 – ص148.

[2] - القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (4487) بتاريخ 2018/4/16.

ويؤيد الباحث إشتراط المشرع العراقي حصول المرشح لمنصب المحافظ على الشهادة الجامعية، وكان من الأفضل لو إشترط حصوله على الشهادة الجامعية في القانون لأن طبيعة العمل الذي يقوم به المحافظ يتوجب أن يكون مُلماً بالأمور القانونية، وهذا ما نص عليه قانون المحافظات لإقليم كردستان – العراق رقم (3) لسنة 2009 فيما يتعلق في المرشح لمنصب مدير ناحية، فقد نصت المادة (23/ثانياً) منه ((يُشترط في القائمقام ومدير الناحية بالإضافة الى الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة أن يكون القائمقام من حملة شهادة جامعية ومدير الناحية حاصلاً على شهادة جامعية في القانون)) [1].

ثانياً: الخبرة

إشترط المشرع العراقي في القانون رقم (10) لسنة2018 قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل في المادة (7) في المُرشح لمنصب المحافظ أن يكون مُتمتعاً بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق الإداري وله خبرة في مجال عمله لا تقل عن (10) سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسة العامة وبناء القدرات الإقتصادية والإجتماعية والبيئية [2].

المطلب الثاني

ألية إختيار المحافظ

وفقاً للمادة (25) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل يُعد المحافظ أكبر موظف تنفيذي في المحافظة، وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية [3]، فهو مُمثل السلطة المركزية في المحافظة وهو موظف بدرجة خاصة يُعين بمرسوم جمهوري. ووفقاً لقانون المحافظات النافذ تتم عملية إختيار المحافظ تجري من قبل مجلس المحافظة من خلال إنتخابات، وبعد إنتخاب المحافظ من قبل المجلس لا يستطيع مباشرة مهامه الا بصدور مرسوم جمهوري خلال (15) من تاريخ إنتخابه من مجلس المحافظة، لذا تتم عملية تعيين المحافظ في العراق وفقاً لقانون المحافظات النافذ بمرحلتين: الأولى إنتخابه من مجلس المحافظة، والثانية صدور مرسوم

[1] - القانون منشور في جريدة الوقائع لإقليم كردستان بالعدد (100) بتاريخ 2009/1/6

[2] - القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (4487) بتاريخ 2018/4/16.

[3] - نصت المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل على ((يُعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزارة فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية)).

جمهوري من رئيس الجمهورية يتضمن تعيينه مضيفاً له مكانة تشريفية وتكريمية لممارسة مهامه [1]. ولبيان ألية إختيار المحافظ لا بد من تقسيم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول إنتخاب المحافظ من مجلس المحافظة، وفي الفرع الثاني صدور مرسوم جمهوري بتعيين المحافظ وأداءه اليمين القانونية .

الفرع الأول

إنتخاب المحافظ من مجلس المحافظة

من إختصاصات مجلس المحافظة إنتخاب المحافظ بالأغلبية المُطلقة لعدد أعضاءه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ إنعقاد أول جلسة، وفي حال عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المُطلقة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويفوز بمنصب المحافظ من يحصل على أكثرية الأصوات في الإقتراع الثاني وهذا ما نصت عليه المادة (7/سابعاً/2،1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل، إذ جاء فيها ((يختص مجلس المحافظة بما يأتي: سابعاً: 1- إنتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ إنعقاد أول جلسة له 2- اذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الإقتراع الثاني)).

ويرى الباحث أن نص المادة فيه غموض ويحتمل أكثر من تفسير في مواضع عدة، أول موضع للغموض في حال عدم قيام مجلس المحافظة بإنتخاب المحافظ خلال مدة (30) يوم التي حددتها المادة أعلاه فما هو الإجراء القانوني في هذه الحالة ؟ أما الموضع الثاني للغموض يعتري عبارة المُرشحين، إذ تحتمل أكثر من تفسير ، فهل يُقصد بالمُرشحين الجمع أم المثنى، فاذا كان يقصد بالمرشحين الأثنين اللذان حصلاً على أعلى الأصوات كان الأولى بالمشرع أن يقول (المرشحين الأثنين). كما أن نص المادة على عبارة (ويُنتَخَب من يحصل على أكثرية الأصوات) كان الأصوب أن يكون النص (ويفوز من يحصل على أكثرية الأصوات).

[1] - د- إسماعيل صعصاع غيدان ومحمد هدام العامري – التنظيم القانوني للإختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق (دراسة مقارنة) – مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية – العدد الثاني المجلد الرابع – 2012- ص90.

وقد نص قانون المحافظات على إنتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة الا أنه لم يشترط أن يكون المحافظ من داخل أعضاء المجلس، بل يُمكن أن يُنتَخَب االمحافظ من خارج أعضاء مجلس المحافظة، مع ملاحظة أنه في حال إنتخاب المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة فأنه ينبغي عليه أن يقدم إستقالته من المجلس، ومن ثم يفقد عضويته في مجلس المحافظة بعد إنتخابه محافظاً، فلا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وأي منصب أخر، ويجب على المجلس تعويض مقعده من مرشحين أخرين لإستكمال عدد أعضاء مجلس المحافظة [1]. ويرى الباحث أن إختيار المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة أكثر صواباً لأن أعضاء مجلس المحافظة مُنتَخَبين من الشعب ومن المَفترض أنه حاصل على قبولهم.

الفرع الثاني

صدور مرسوم جمهوري بتعيين المحافظ وأداءه اليمين القانونية

قبل أن يُباشر المحافظ بمهام عمله بعد إنتخابه من مجلس محافظة يجب أن يصدر مرسوم جمهوري من رئيس الجمهورية بتعينه محافظاً، ومن ثم يؤدي اليمين القانونية أمام الجهة القضائية المختصة، وهذا ما سنتاوله في فقرتين:

أولاً: صدور مرسوم جمهوري بتعيين المحافظ

لا يُباشر المحافظ مهامه كمحافظ عند إنتخابه من مجلس المحافظة الا بصدور مرسوم جمهوري من رئيس الجمهورية [2]، وصدور المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ يُعد قراراً إدارياً كاشفاً وليس منشأً لمنصب المحافظ، إذ أن هذا القرار يُعد نوعاً من الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الهيئات اللامركزية [3].

وهنا يبرز سؤال: هل يُمكن لرئيس الجمهورية أن يمتنع عن إصدار المرسوم الجمهوري المُتضمن تعيين المحافظ المُنتَخَب من مجلس المحافظة خلال المدة المذكورة ؟

---

[1] - قرار مجلس الدولة رقم (2009/76) في 13/ 9/2009.

[2] - المادة (26/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل.

[3] - ادريس حسن محمد وفواز خلف ظاهر – الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 - مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية - المجلد 4 – العدد 14 -2012 – ص188.

لم يتضمن القانون جواباً على هذا السؤال، لذا وقياساً على النصوص الواردة في الدستور والتي عدت مشروعات القوانين التي يقدمها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة مُصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ إستلامها يرى الباحث إن صدور مرسوم جمهوري خلال المدة المذكورة يُعد ملزماً، أما اذا إنقضت المدة المذكورة ولم يصدر المرسوم الجمهوري فيُعد مُعيناً بإنتهاءها، وهذه الحالة تُشَكل نقصاً تشريعياً ينبغي تداركه من السلطة التشريعية المُتمثلة بمجلس النواب.

وهذا السؤال يقودنا الى سؤال أخر، لو رفض رئيس الجمهورية إصدار مرسوم جمهوري بتعيين المحافظ بحجة وجود مانع قانوني كما لو خالف مجلس المحافظة القانون بإنتخابه محافظاً لا تتوفر فيه الشروط القانونية التي نصت عليها المادة (5) من قانون المحافظات النافذ، هل يستطيع المحافظ المنتخب من مجلس المحافظة أن يباشر بمنصب المحافظ ؟ واذا لم يباشر المحافظ الجديد المنتخب هل يستطيع المحافظ المنتهية ولايته أن يستمر بعمله ؟ أجاب مجلس الدولة على هذين السؤالين المطروحين بفتوى جاء فيها [1].

1- إن إنتخاب مجلس المحافظة لمحافظ جديد لا تتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبة مع علمه بذلك هو إخلال جسيم وخطير بواجباته ومن حق مجلس الرئاسة أن يرفُض التعيين اذا تحقق أن الشروط القانونية غير مستوفيه في المحافظ الجديد.

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

3- إن المحافظ المنتهية ولايته يستمر بعمله كمحافظ لحين مباشر المحافظ الجديد.

ثانياً: أداء المحافظ اليمين القانونية لمباشرة مهامه

وفقاً للمادة (6) من القانون رقم (15) لسنة 2010 قانون التعديل الأول لقانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 فإن المحافظ بعد تعيينه يؤدي اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة قبل مباشرته أعماله بالصيغة الأتية ((أقسم بالله العلي العظيم أن أحافظ على العراق وأصون مصالحه وسلامته وأن أرعى مصالح الشعب وأحترم الدستور والقوانين وأرعى شؤون المحافظة وأن أؤدي عملي بإخلاص وصدق وأمانه وحياد والله على ما أقول شهيد)). ويلاحظ على هذه المادة أنها جعلت المحافظ

[1] - قرار مجلس الدولة رقم (2009/76 ، الحالة الثانية عشر) في 2009/9/13).

يؤدي اليمين القانونية أمام أعلى جهة قضائية في المحافظة، الا أن المُشرع لم يبين تلك الجهة بشكل واضح، فقد كان قانون المحافظات الملغي رقم (159) لسنة 1969 أكثر دقة عندما حدد الجهات التي يؤدي المحافظ أمامها اليمين القانونية وهي رئيس الجمهورية وبحضور وزيرالداخلية [1] .

المبحث الثاني

إقالة المحافظ

عندما يتولى المحافظ منصبه لإدارة المحافظة فلا يكون ذلك بشكل دائم أو غير مُقيد، وإنما من المُمكن إنهاء هذه الرابطة الوظيفية اذا كان ذلك يُحقق مصلحة عامة، كما أن هناك مخالفات قانونية اذا إرتكبها المحافظ فإنه يكون عُرضه لفقدان منصبه، وبذلك فإن ولاية المحافظ ليست دائمة وإنما تنتهي اذا أصبح بقاءه في منصبه مُضراً بالمصلحة العامة أو إرتكب خرقاً قانونياً مما يتوجب إنهاء هذه الرابطة الوظيفية. والإقالة إحدى الحالات التي تنتهي بها ولاية المحافظ بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل. وهذه الحالة تَفَرد بها قانون المحافظات أعلاه من أحوال إنتهاء العضوية فلم نجد لها مقابلاً في القانون المقارن ولا حتى في قانون المحافظات الملغي. ويمكن تعريف الإقالة بأنها قرار إداري يتخذه مجلس المحافظة او مجلس النواب دون طلب او رغبة من المحافظ نفسه بإنهاء ولايته اذا تحقق أحد الأسباب التي حددها القانون على سبيل الحصر على أن يسبق قرار الإقالة إستجواب. ومن أجل بيان ذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول إقالة المحافظ من مجلس المحافظة، في حين نخصص المطلب الثاني لإقالة المحافظ من مجلس النواب.

المطلب الأول

إقالة المحافظ من مجلس المحافظة

وفقاً للمادة (2/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل فإن مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، ومن ثم فإن مجلس المحافظة طالما كان من إختصاصاته إنتخاب المحافظ فله إيضاً حق إقالته من منصبه، ولإستخدام مجلس

[1] - المادة (2/16) من قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغي المنشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (1789) بتاريخ 1969/10/13.

المحافظة سلطته بإقالة المحافظ لا بد من توافر شروط شكلية وكذلك شروط موضوعية سنبينها في فرعين:

الفرع الأول

الشروط الشكلية لإقالة المحافظ

حدّد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل في المادة (7/ثامناً) مجموعة من الشروط الشكلية يجب توافرها ليتمكن مجلس المحافظة من إقالة المحافظ، إذ أن غياب أحد هذه الشروط يجعل عملية الإقالة باطلة ولا تنتج أثرها القانوني، وتتمثل هذه الشروط بالأتي:

أولاً: طلب يُقدم من ثُلث أعضاء مجلس المحافظة لإستجواب المحافظ

إقالة المحافظ من منصبه ينبغي أن يسبقها إستجوابه من مجلس المحافظة بناءاً على طلب يُقدم من ثُلث أعضاء المجلس، إذ يُقدم هذا الطلب الى رئيس المجلس الذي يقوم بتدقيق الطلب، فإذا وجدَ الطلب منسجماً مع القانون ويتضمن أسباب موضوعية فإنه يأمر بتبليغه للمحافظ وفقاً للقانون ويجب أن يكون التبليغ قبل سبعة أيام من التاريخ المُحدد للإستجواب، وهذا ما نصت عليه المادة (7/ثامناً/1) من قانون المحافظات النافذ، إذ جاء فيها ((يختص مجلس المحافظة بما يأتي: ثامناً: إستجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءاً على طلب ثلث أعضاءه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يُعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة او التوصية بها مستنداً الى أحد الأسباب الحصرية الأتية:

أ- عدم النزاهة او إستغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

ج- فقدان أحد شروط العضوية.

د- الإهمال او التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية)).

ويجب أن يكون طلب الإستجواب الذي يقدمه مجلس المحافظة مستوفياً للشروط الشكلية والموضوعية وعدم تضمنه عبارات نابية وغير لائقة بشخص المحافظ، وأن يُحَدد موضوع الإستجواب بدقة وأن يكون واضحاً لا غموض فيه. وفي حال تخلف شرط الإستجواب فإن عملية الإقالة تكون باطلة

ولا يترتب عليها أي أثار قانونية وبإمكان المحافظ أن يطعن بقرار الإقالة أمام محكمة القضاء الإداري خلال (15) يوم من تاريخ تبلغه بالقرار، وعلى المحكمة أن تبت بالطعن خلال (30) يوم من تاريخ إستلامه، ويستمر المحافظ بتصريف أعمال المحافظة لحين البت بالطعن [1].

ثانياً: تقديم المحافظ أجوبته على الإستجواب

تُعقد جلسة الإستماع الى أقوال المحافظ بعد سبعة أيام من تبليغ المحافظ بإستجوابه من مجلس المحافظة لإعطاءه الفرصة خلال هذه الفترة الإستعداد لجلسة الإستجواب ليتمكن من الدفاع عن نفسه في مواجهة الإتهامات الموجهة اليه ويكون لديه الوقت الكافي لجمع الأدلة والمستندات التي تدعم وجهة نظره، كما أن هذه المدة تمنح مجلس المحافظة الفرصة الكافية لدراسة الإتهامات الموجهة للمحافظ ووضع الأسئلة اللازمة للكشف عن الحقيقة. ولكي يكون الإستجواب مشروعاً ومنتجاً يجب أن تكون هناك موضوعي بحيث يكون هدفه الأول تحقيق المصلحة العامة لا من أجل تحقيق مصلحة خاصة كتقديم طلب الإستجواب لعدم تنفيذ المحافظ مطالب شخصية تقدم بها عضو مجلس المحافظة المستجوِب، او لخصومة شخصية بين عضو مجلس المحافظة المستجوِب والمحافظ الذي يتم إستجوابه، ويجب أن يكون طلب الإستجواب مدعوماً بالأسانيد والحجج [2].

مما تقدم يتبين أن إقالة المحافظ من مجلس المحافظة دون إستجوابه تُعد باطلة وفقاً لأحكام المادة (51) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل التي نصت على ((كل أمر فيه إعفاء او إقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة إستجواب للشخص المعني)). وإن عبء إثبات التبليغ بالإستجواب يقع على عاتق رئيس مجلس المحافظة بإعتباره المسؤول عن تبليغ المحافظ بطلب الإستجواب. الا أنه ما يجدر ملاحظته أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) 2008 المُعدل لم يُنظم حالة عدم حضور المحافظ جلسة الإستجواب من قبل مجلس المحافظة بعد تبليغه بموعد جلسة المحافظة، فهل يجوز لمجلس المحافظة إقالته دون إستجوابه أم لا يجوز له ذلك.

---

[1] - المادة (7/ثامناً/4) من قانون المحافظات غير المنتظة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل .

[2] - د- حنان محمد القيسي – رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في الإستجواب البرلماني) – مجلة الحقوق – الجامعة المستنصرية – العدد العاشر – 2010 ص203.

ثالثاً: التصويت على قرار إقالة المحافظ من مجلس المحافظة:

بعد تقدم طلب من ثُلث أعضاء مجلس المحافظة لإستجواب المحافظ، وتقديم المحافظ أجوبته، تُعرض تلك الأجوبة على المجلس لغرض التصويت عليها، وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة لمجلس المحافظة بأجوبة المحافظ تُعقد جلسة ثانية لغرض التصويت بالأغلبية المطلقة على إقالة المحافظ [1]. وتتحقق الأغلبية المطلقة بأكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس المحافظة لا بنصف عدد الأعضاء الحاضرين[2] . فاذا كان مجلس محافظة يتكون من (25) عضواً وأراد التصويت على إقالة محافظ يجب أن يكون عدد أعضاء مجلس المحافظة المصوتين النصف زائد واحد، فلما كان النصف (12،5) فيجبر النصف تبعاً لذلك ويكون (13) عضو، ومن ثم تكون الاغلبية المطلقة (14) عضو[3] .

الفرع الثاني

الشروط الموضوعية لإقالة المحافظ

بالرجوع الى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل نجد أن المادة (7/ثامناً/1) حددت أربعة أسباب على سبيل الحصر لا يجوز إقالة المحافظ الا اذا توفر أحدها، فلا يمكن إضافة سبب أخر غير منصوص عليه في هذه المادة، وهذه الأسباب سنتناولها في فقرات أربع بشئ من التفصيل.

أولاً: عدم النزاهة أو إستغلال المنصب الوظيفي

تُعد هذه الحالة من الحالات التي يجوز فيها لمجلس المحافظة إقالة المحافظ، فيجوز للمجلس إقالة المحافظ الذي يقوم بإستغلال منصبه لتحقيق منفعة او ربح شخصي له او لغيره، مما يعني تحقيق ربح غير مشروع عن طريق الإستيلاء بغير حق على مال عام او تسهيل الإستيلاء عليه. ومن الأمثلة على ذلك تملك المحافظ قطع أراضي تسلمها بصفته محافظاً، أو تسليم هذه الأراضي لغيره مع علمه أنه لا يستحق هذه القطعة قانوناً وإنما حصل عليها من خلال إستغلاله لمنصبه الوظيفي على إعتبار أن بإمكانه إستغلال نفوذه ومنصبه الإداري لتحقيق هذا الغرض، ويمكن أن يندرج تحت هذا المفهوم إستعمال

---

[1] - المادة (1) من القانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل.

[2] - د- واثبة السعدي – قانون العقوبات القسم الخاص – المكتبة الوطنية – بغداد 1989- ص33.

[3] - راجع في تفسير الأغلبية المطلقة قرار مجلس الدولة رقم (2009/76).

وسائل النقل العائدة للدولة وإستعمالها لأغراض شخصية. مع ملاحظة أن قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المُعدل قد حظر التربح من الوظيفة العامة والإنتفاع منها لأغراض وغايات شخصية وهذا ما نصت عليه المادة (4/تاسعاً) والتي جاء فيها ((يلتزم الموظف بالواجبات الأتية: تاسعاً: الإمتناع عن إستغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره)) [1].ويرى الباحث أن إستغلال المنصب الوظيفي يدخل ضمن عيب الإنحراف في أستعمال السلطة، وهو العيب الذي يتعلق بالغاية او الهدف من إصدار القرار الإداري، وهو عيب يتعلق بالجانب النفسي لمصدر القرار اي بالقصد او النية من القرار، فقد يُصدر رجل الإدارة قراراً إدارياً لتحقيق منفعة شخصية له او لغيره لا لتحقيق المصلحة العامة لذا يُطلق عليه الفقه الفرنسي بالعيب الخفي والذي يكون من الصعب إثباته، وقد الغى مجلس الدولة الفرنسي العديد من القرارات الإدارية لكونها مشوبة بعيب الإنحراف السلطة منها حكمه في قضية Olle Reuli ( ) سنة 1934 الذي ألغى بموجبه قرار صادر من عمدة المدينة بتحديد أوقات العمل في ملهى عام بحجة أن ذلك الملهى قد صرف الشباب من الجنسين عن العمل، بعد أن كشف تقرير من المحافظ أن ذلك العمدة يملك مقهى أصيب بالكساد لإنصراف الشباب عن إرتياده، وبذلك إستهدف تحقيق مصلحة شخصية بدل المصلحة العامة.

ثانياً: التسبب في هدر المال العام

يلتزم المحافظ بإستخدام الأموال التي تحت تصرفه بصورة رشيدة، فلا ينفق هذه الأموال على مشاريع لا تخدم مصلحة مواطني المحافظة، لا سيما أن المُشرع العراقي قد أضفى الحماية القانونية سواء كانت مدنية أم جزائية أم إدارية على أموال الدولة لضمان المحافظة عليها وعدم الإضرار بها [2]. فضلاً عن أن الأهمال او التقصير المؤدي الى ضياع الأموال وهدرها أو الإضرار بالإقتصاد الوطني يُعد مخالفة مالية نص عليها قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 المُعدل في المادة (2/ثانياً) التي نصت على ((تُعد مخالفة مالية لأغراض هذا القانون: ثانياً: الإهمال او التقصير المؤدي الى الى ضياع او هدر المال العام او الإضرار بالإقتصاد الوطني)) [3]. ويرى الباحث أن مصطلح هدرالأموال

[1] - القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (3356) بتاريخ 1991/6/3.
[2] - د- محمد فؤاد المهنا – مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الإتجاهات الحديثة – منشأة المعارف – الإسكندرية – 1975 – ص517.
[3] - القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (4217) بتاريخ 2011/11/14.

العامة مرن وغير محدد ويمكن أن يُفسر بأكثر من تفسير، لذا لا بد أن يتم وضع تعريف تشريعي لمصطلح هدر المال العام من أجل تأمين الحماية القانونية للأموال العامة.

ثالثاً: فقدان المحافظ أحد شروط العضوية

فقدان المحافظ أحد شرط العضوية التي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل يُعد من الأسباب التي يمكن من خلالها إقالته من منصبه، الا أن السؤال الذي يُطرح بهذا الخصوص من هي الجهة التي تُحدد فقدان المحافظ أحد شروط العضوية في مجلس المحافظة؟ إذ أن القانون لم يبين ذلك.

يرى الباحث أن مجلس المحافظة هو الذي يُحدد فقدان المحافظ أحد شروط العضوية طالما أن مجلس المحافظة يُمارس الرقابة على شخص المحافظ وعلى أعماله، مع ملاحظة أن إيراد المُشرع هذا الشرط ضمن الأسباب الحصرية لإقالة المحافظ لا داع له، إذ أن فقدان شرط من شروط العضوية حالة قائمة بذاتها من حالات إنتهاء العضوية، لذا كان الأجدر بالمشرع عدم ذكرها من بين الأسباب الموضوعية والحصرية لإقالة المحافظ طالما أن هناك فقرة تناولتها، فاذا فقد المحافظ أحد شروط العضوية فالمجلس ملزم بإقالته حيث يكون قراره كاشفاً وليس منشأً [1].

رابعاً: الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية

يُقصد بالإهمال او التقصير الغفلة عن القيام بما يجب أن يقوم به الرجل المتبصر أو الرجل المعتاد ويتمثلان بالسلوك السلبي الذي ينشأ عنه ضرر[2] . وسبب الإقالة أو التوصية بها يقع بإهمال أو تقصير متعمدين، ويكون قرار التقصير صادراً عن لجنة مختصة وفقاً للقانون، وكان الأجدر بالمشرع أن ينص على إحالة المحافظ الى المحكمة المختصة لإرتكابه أياً من من هذه الأفعال التي تعد جريمة بمقتضى القانون. ومن أجل إثبات التقصير او الإهمال المتعمدين هناك مجموعة من المعاييرلمجلس المحافظة الإستناد عليها تستوجب إقالته بسببها من خلال الإعتماد على تقارير ديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة. كما يمكن إثبات حالة الأهمال او التقصير المتعمدين من خلال حكم قضائي يصدر عن القضاء المختص، كما يمكن لمجلس المحافظة إثبات ذلك بما يملكه من أدلة ومستندات تثبت إدانة

---

[1] - قرار مجلس الدولة رقم (2010/14 في 2010/2/21).

[2] - د- علي حسين الخلف ود- سلطان عبدالقادر الشاوي – المبادئ العامة في قانون العقوبات – العاتك لصناعة الكتب – القاهرة -2006 – ص351.

المحافظ. وخلاصة الأمر أن المحافظ أُنتخب من مجلس المحافظة، ومجلس المحافظة يملك حق إقالته إستناداً لمبدأ توازي الإختصاص لمجلس المحافظة.

المطلب الثاني

إقالة مجلس النواب للمحافظ

وفقاً للمادة (7/ثامناً/2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءاً على إقتراح رئيس الوزراء، لذات الأسباب التي حددها القانون لإقالة مجلس المحافظة للمحافظ، لذا لا بد لمجلس النواب من إتباع إجراءات معينة لإقالة المحافظ من منصبه، وهذا ما سنتناوله في فرعين:

الفرع الأول

إقتراح رئيس الوزراء إقالة المحافظ

اذا ثبت لرئيس الوزراء توافر أحد الأسباب إقالة المحافظ التي نصت عليها المادة (7/ثامناً/1) من قانون المحافظات النافذ في محافظ من محافظات العراق فله تقديم إقتراح الى مجلس النواب لإقالته من منصبه، ويرى الباحث أن إقتراح إقالة المحافظ من رئيس الوزراء يُعد تدخلاً من رئيس الوزراء في الإختصاصات الحصرية لمجلس المحافظة ومخالفة صريحة للمادة (122/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي نصت ((لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة)). فاذا كانت رغبة رئيس الوزراء إقالة المحافظ بينما رغبة مجلس المحافظة الإبقاء عليه في منصبه، ففي هذه الحالة ينشأ تعارض بين صلاحيات رئيس الوزراء وصلاحية مجلس المحافظة، ويرى الباحث أن الأولوية ستكون لمجلس المحافظة وفقاً لنص المادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 [1]. ومما تجدر الإشارة اليه أيضاً أنه سبق أن بينا أن تعيين المحافظ يكون بمرسوم جمهوري يصدر من رئيس الجمهورية ولا يتدخل رئيس الوزراء بتعينه، لذا كان الأولى بالمشرع أن يجعل إقالة المحافظ بمقترح من رئيس الجمهورية بدل رئيس الوزراء وفقاً لمبدأ توازي الإختصاص.

---

[1] - محمد الأسدي – ملاحظات حول قانون المحافظات الأخير – مجلة الملتقى – مؤسسة أفاق للدراسات والبحوث العر اقية – العدد الحادي عشر – 2008 –ص184.

الفرع الثاني

تصويت مجلس النواب على قرار الإقالة

وفقاً لنص المادة (7/ثامناً/2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل يشُترط لإقالة المحافظ من مجلس النواب تصويت الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وتتحقق هذه الأغلبية بتصويت أكثر من نصف عدد أعضاء مجلس النواب وهذ ما نصت علية المادة (1) من قانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ جاء فيها ((يُقصد بالتعابير الأتية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة أزاء كل منها: تاسعاً: الأغلبية المطلقة: تتحقق بأكثر من نصف عدد أعضاء المجلس)) [1]. والتصويت على إقالة المحافظ من مجلس النواب لا بد أن تسبقها عملية إستجوابه، فقد نصت المادة (51) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل على ((كل أمر فيه إعفاء أو إقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة إستجواب الشخص المعني)).

ويرى الباحث أن المُشرع لم يكن موفقاً بمنح مجلس النواب صلاحية إقالة المحافظ، إذ أن إقالة المحافظ من إختصاصات السلطة التنفيذية المركزية طالما أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل على وفق نظام اللامركزية الإدارية، ومن ثم لا يد لمجلس النواب بهذا الشأن، فما دام مجلس المحافظة مختص بإقالة المحافظ إستناداً للقانون لأن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة ولو لم ينص القانون على ذلك، لذا فلا يوجد مبرر منطقي لإشراك مجلس النواب في ممارسة هذا الإختصاص الإداري البحت [2] .

ويترتب على إقالة المحافظ من منصبه سواء كانت الإقالة من مجلس المحافظة أو مجلس النواب إستمرره في عمله لتصريف الأمور اليومية للمحافظة لحين بت المحكمة بقرار الطعن وتبليغ المحافظ به، هذا في حال طعن المحافظ بقرار الإقالة أمام محكمة القضاء الإداري وهذا ما نصت عليه المادة (7/ثامناً/4) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل [3]، وقد بين

---

[1] - القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (4284) بتاريخ 2013/8/5.

[2] - د- غازي فيصل – نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 في الميزان- مصدر سابق -ص147.

[3] - نصت المادة (7/ثامناً/4) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعُدل على ((للمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محمكة القضاء الإداري خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ إستلامها الطعن، وعليه أن يقوم بتصريف أمور المحافظة خلالها)).

مجلس الدولة المقصود بتصريف الأمور اليومية بأنها الأمور التي لا يترتب عليها أي التزامات، من قبيل تغيير المراكز الوظيفية أو أن يكون المحافظ طرفاً في العقود أو الدخول في التزامات مالية او تنفيذ المشاريع [1].

الخاتمة

بعد الإنتهاء من دراسة تعيين المحافظ وإقالته من منصبه وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل على وفق المنهج التحليلي المقارن، لا بد من الإشارة الى أهم النتائج التي توصل اليها البحث ومن ثم نعرض بعدها التوصيات وكما يأتي:

اولاً:- النتائج:

في إطار البحث في تعيين المحافظ وإقالته من منصبه وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل توصلنا الى النتائج الأتية:

1- نصت المادة (1/سابعاً) على ((رئيس الوحدة الإدارية: المحافظ – القائمقام – مدير الناحية)) إذ يُعد منصب رئيس الوحدة الإدارية وعل رئسهم المحافظ من المناصب المهمة في التنظيم الإداري المحلي، إذ يتمتع بمهام وصلاحيات مهمة تُعد العامل الأكبر لتنمية المجتمع المحلي.

2- يُعد المحافظ وفقاً للقانون المقارن ووفقاً لقانون المحافظات العراقي رقم (159) لسنة 1969 الملغي مُمثل للسلطة المركزية يتم تعينه من قبلها ومركزه القانوني يُعد موظف العام، أما بعد عام 2003 ووفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل فيتم إنتخابه من مجلس المحافظة الذي يمثل سكان المحافظة، ولم يبين القانون ما اذا كان المحافظ موظفاً او مكلفاً بخدمة عامة الا إن الباحث استنتج ان المحافظ يُعد مكلفاً بخدمة عامة.

3- لم ينص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل على ألية الترشيح لمنصب المحافظ، لكن الواقع العملي يُشير الى أن الكتل الفائزة بمقاعد مجلس المحافظة هي من تقوم بتقديم مرشحيها لشغل منصب المحافظ.

[1] - قرار مجلس الدولة رقم (2009/76) في 2009/9/13.

4- رئيس الجمهورية يكون ملزم بموجب قانون المحافظات النافذ أن يُصدر المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ خلال المدة القانونية التي نص عليها القانون، وفي حال إمتناعه يجب أن يستند الى أسباب قانونية، وبخلافه يستطيع المحافظ المنتخب أن يُمارس مهامه بعد مضي المدة وعدم إصدار مرسوم جمهوري لعدم أستناد الرفض لأسباب قانونية كون إصدار المرسوم الجمهوري يُعد قراراً كاشفاً وليس منشأ لهذا المنصب، إذ أن إنتخاب المحافظ يتم من مجلس المحافظة.

5- نص التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (10) لسنة 2018 في المادة (7/أولاً) على أن يُشترط في المرشح لمنصب المحافظ أن يكون متمتعاً بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق العام وله خبرة في مجال عمله لا تقل عن (10) عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الإقتصادية والإجتماعية والبيئية، وهذا الشرط جاء في عبارات غامضة يصعُب تحديدها، إذ ماهو معيار توفر هذه المؤهلات؟

6- تُعد الإقالة إحدى الحالات التي نص عليها قانون المحافظات غيرالمنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل التي تنتهي بسببها خدمة المحافظ، والإقالة من الحالات التي إنفرد المشرع العراقي بالنص عليها فلا تجد لها مقابل في القانون المقارن او في قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغي، وتختلف الإقالة عن الإعفاء من حيث الأثر، إذ أن الإقالة هي الإبعاد النهائي من المنصب أما الإعفاء هو إبعاد مع إمكانية الرجوع الى المنصب مرة اخرى.

7- لم يُنظم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) 2008 المُعدل حالة عدم حضور المحافظ جلسة الإستجواب من قبل مجلس المحافظة بعد تبليغه بموعد جلسة المحافظة.

ثانياً:- التوصيات:

أبرز التوصيات التي توصلنا اليها في موضوع بحثنا تتمثل بالأتي:

1- يقترح الباحث تعديل الفقرة الرابعة من المادة (5) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل لتكون بالشكل الأتي ((أن يكون من سكنة المحافظة ولم يكن سكناه فيها لأغراض التغيير الديمغرافي)). ذلك أن مصطلح الإقامة يستخدم مع الأجنبي وليس مع مواطني الدولة، فضلاً عن أنه يتعارض مع نص المادة (20) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ التي نصت

((للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والترشيح والإنتخاب)).

2- تعديل الفقرة (2) من البند (ثامناً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل التي تنص ((لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على إقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه)) وتصبح بالشكل الأتي ((لمجلس الوزراء إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على إقتراح رئيس الوزراء ...))، لأن إقالة المحافظ تُعد من إختصاصات السلطة التنفيذية المركزية متمثلة بمجلس الوزراء، فضلاً عن مخالفتها أحكام دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ المادة (61) التي حددت إختصاصات مجلس النواب وليس من ضمنها إقالة المحافظ من مجلس النواب، فقد أضاف قانون المحافظات النافذ إختصاصاً جديداً الى مجلس النواب لم ينص عليه الدستور.

3- نوصي المشرع العراقي بضرورة تعديل شرط الشهادة الجامعية بأن يشترط في المرشح لتولي منصب المحافظ أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل.

4- إشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المُعدل في المادة (25/أولاً) في المرشح لمنصب المحافظ أن يُتم الثلاثين سنة من عمره، كما إشترط قانون رقم (10) لسنة 2018 قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المُعدل توافر الخبرة في المرشح لمنصب المحافظ في مجال عمله وأن تكون لديه مؤهلات القيادة، وهذا ما نص عليه المادة (7/أولاً) والتي جاء فيها ((يشترط في المرشح لمنصب المحافظ بالإضافة الى شروط الترشيح المطلوب توفرها في عضو المجالس أن يكون : 2- متمتعاً بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق الإداري.3- له خبرة في مجال عمله لا تقل عن (10) عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الإقتصادية والإجتماعية والبيئية)). وإن سن الثلاثين غير كافي لإكتساب الخبرة في مجال عمله مدة لا تقل عن عشر سنوات وغير كافية لإكتساب مؤهلات القيادة، فكيف لشخص أن تكون لديه خبرة في مجال عمله إذا ما علمنا أن الحد الادنى للعمر للحصول على شهادة جامعية في العراق هو (22) سنة وبعدها من الممكن أن يمارس العمل الإداري الذي يكتسب منه الخبرة في مجال إدارة المحافظة. لذا يوصي الباحث بضرورة تعديل المادة المتعلقة بشرط العمر او المادة المتعلقة بالخبرة والمؤهل العلمي بغية تجنب التناقض والتضارب بين الشرطين.

المصادر

أولاً:- الكتب

(1) – د- إحسان حميد المفرجي ود- كطران زغير نعمه ود- رعد ناجي الجدة – النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق – ط2- المكتبة القانونية – بغداد – 2007.

(2)- د- حنان محمد القيسي – المحافظون في العراق دراسة تشريعية مقارنة – ط1- مكتبة الغفران- بغداد – 2012.

(3)- د-عصام عبدالوهاب البرزنجي – القضاء الإداري – كلية القانون – جامعة بغداد – 1990.

(4)- د- علي حسين الخلف ود- سلطان عبدالقادر الشاوي – المبادئ العامة في قانون العقوبات – العاتك لصناعة الكتب – القاهرة – 2006.

(5) – د- علي غالب الداوودي والدكتور حسن الهداوي – القانون الدولي الخاص، الجنسية والموطن والمركز القانوني للأجانب – ج1- جامعة بغداد -1988.

(6)- د- محمد فؤاد المهنا – مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الإتجاهات الحديثة – منشأة المعارف – الإسكندرية – 1975.

(7) – د- واثبة السعدي – قانون العقوبات القسم الخاص – المكتبة الوطنية – بغداد – 1989.

ثانياً:- الرسائل والأطاريح

(1)- محمد علي يوسف – نظام الإدارة المحلية في العراق – رسالة ماجستير – كلية القانون – جامعة بغداد -1971 .

(2)- نورس هادي السلطاني – التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق- رسالة ماجستير – كلية القانون – جامعة بابل – 2010.

ثالثاً:- البحوث

(1) – إدريس حسن محمد وفواز خلف ظاهر – الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 – مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية – المجلد 4 – العدد 14 -2012.

(2) – د– إسماعيل صعصاع غيدان ومحمد هدام العامري – التنظيم القانوني للإختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق (دراسة مقارنة) – مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية – العدد الثاني المجلد الرابع – 2012.

(3) – د– حنان محمد القيسي – رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في الإستجواب البرلماني) – مجلة الحقوق – الجامعة المستنصرية – العدد العاشر – 2010.

(4) – د– غازي فيصل – نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 في الميزان– مجلة الملتقى – العدد 11– 2008 .

(5) – محمد الأسدي – ملاحظات حول قانون المحافظات الأخير – مجلة الملتقى – مؤسسة أفاق للدراسات والبحوث العر اقية – العدد الحادي عشر – 2008.

(6) – د– ياسر عطيوي عبود الزبيدي – التنظيم القانوني لإنتخابات أعضاء مجالس المحافظات في العراق (دراسة مقارنة)– مجلة الحقوق– السنة الثانية – العدد الثالث – 2010 .

رابعاً:– القوانين

(1) – دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ

(2) – قانون إدارة الألوية رقم (58) لسنة 1927 الملغي

(3) – القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المُعدل

(4) – قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المُعدل

(5) – قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغي

(6) – قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المُعدل

(7) – قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المُعدل

(8) – أمر سلطة الإتلاف رقم (71) لسنة 2004

(9) – قانون مكافحة الإرهاب رقم (13) لسنة 2005

(10) – قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006

(11) – قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليمم رقم (21) لسنة 2008 المعدل

(12) – قانون إنتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008

(13) – قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.

(14) – قانون المحافظات لإقليم كردستان – العراق رقم (3) لسنة 2009

(15) – قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 المُعدل

(16) – قانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008

(17) – قانون رقم (10) لسنة 2018 قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل

References

First: Books

1-Dr. Ihsan Hamid Al-Mufriji, Dr. Qatran Zgair Ne'ma, and Dr. Raad Naji Al-Jiddah, The General Theory in Constitutional Law in Iraq, 2nd ed., Legal Library, Baghdad, 2007.

2-Dr. Hanan Mohammed Al-Qaisi, Governors in Iraq: A Comparative Legislative Study, 1st ed., Al-Ghufran Library, Baghdad, 2012.

3-Dr. Issam Abdulwahab Al-Barzanji, Administrative Judiciary, Faculty of Law, University of Baghdad, 1990.

4-Dr. Ali Hussein Al-Khalaf and Dr. Sultan Abdulqader Al-Shawi, General Principles in Criminal Law, Al-Atak Book Industry, Cairo, 2006.

5-Dr. Ali Ghalib Al-Dawoodi and Dr. Hassan Al-Hadawi, Private International Law: Nationality, Domicile, and Legal Status of Foreigners, Vol. 1, University of Baghdad, 1988.

6-Dr. Mohammed Fouad Al-Muhanna, Principles and Provisions of Administrative Law in Light of Modern Trends, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 1975.

7-Dr. Wathba Al-Saadi, Criminal Law – Special Part, National Library, Baghdad, 1989.

Second: Theses and Dissertations

1-Mohammed Ali Yousif, The System of Local Administration in Iraq, Master's Thesis, Faculty of Law, University of Baghdad, 1971.

2-Nuwras Hadi Al-Sultani, The Legal Organization of the Provincial Councils Not Incorporated into a Region in Iraq, Master's Thesis, Faculty of Law, University of Babylon, 2010.

Third: Research Papers

1-Idris Hassan Mohammed and Fawaz Khalaf Dhahir, “Oversight of Regional Decentralized Administrative Bodies in Iraq in Light of the Provisions of the 2005 Constitution and Law No. (21) of 2008,” Tikrit University Journal for Legal and Political Sciences, Vol. 4, No. 14, 2012.

2-Dr. Ismail Sa’sa’ Ghidan and Mohammed Haddam Al-Ameri, “The Legal Organization of the Supervisory Jurisdiction of Heads of Administrative Units in Iraq (A Comparative Study),” Al-Muhaqqiq Al-Hilli Journal for Legal and Political Sciences, Vol. 4, No. 2, 2012.

3-Dr. Hanan Mohammed Al-Qaisi, “Parliamentary Oversight of Government Actions (A Study on Parliamentary Interpellation),” Al-Huqooq Journal, Al-Mustansiriya University, Issue No. 10, 2010.

4-Dr. Ghazi Faisal, “The Provisions of Law No. (21) of 2008 on Governorates Not Incorporated into a Region: A Critical Analysis,” Al-Multaqa Journal, Issue No. 11, 2008.

5-Mohammed Al-Asadi, “Remarks on the Recent Law of the Provinces,” Al-Multaqa Journal, Afaaq Foundation for Iraqi Studies and Research, Issue No. 11, 2008.

6-Dr. Yasser Atiwi Aboud Al-Zubaidi, “The Legal Organization of Provincial Council Elections in Iraq (A Comparative Study),” Al-Huqooq Journal, Year 2, Issue No. 3, 2010.

Fourth: Legislation

1-Constitution of the Republic of Iraq (2005, in force).

2-Canceled Law of District Administration No. (58) of 1927.

3-Iraqi Civil Code No. (40) of 1951, as amended.

4-Civil Service Law No. (24) of 1960, as amended.

5-Canceled Law of Provinces No. (159) of 1969.

6-Iraqi Penal Code No. (111) of 1969, as amended.

7-Law on Discipline of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991, as amended.

8-Coalition Provisional Authority Order No. (71) of 2004.

9-Anti-Terrorism Law No. (13) of 2005.

10-Nationality Law No. (26) of 2006.

11-Law of Governorates Not Incorporated into a Region No. (21) of 2008, as amended.

12-Law on the Election of Provincial, District, and Sub-District Councils No. (36) of 2008.

13-Law of the National Commission for Accountability and Justice No. (10) of 2008.

14-Kurdistan Region Law of Governorates No. (3) of 2009.

15-Federal Board of Supreme Audit Law No. (31) of 2011, as amended.

16-Law No. (19) of 2013 – Second Amendment to Law No. (21) of 2008 on Governorates Not Incorporated into a Region.

17-Law No. (10) of 2018 – Third Amendment to Law No. (21) of 2008 on Governorates Not Incorporated into a Region.