وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة القادسية

كلية القانون

اختصاصات المحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل

بحث تخرج مقدم من قبل الطالب

**زينب حسن عبد اليمه الاسدي**

**الى مجلس كلية القانون في جامعة القادسية كجزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون**

بإشراف

د. زينب كريم

**1439هـ 2018 م**

بسم الله الرحمن الرحيم

**{ مَا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ إِلا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ }**

صدق الله العلي العظيم

سورة ق: (18)

الإهداء

لله الحمد والمنه بإنجاز هذا العمل الذي اهديه ..

الى من وهبني حنان الكون إلى من كانت سندي ونور طريقي إلى...... امي الغالية

إلى من هو اعز من نفسي إلى نور عيني إليك يا اعظم شخص ........أبي العزيز

كما اهديه إلى كل من كان سنداً لي

**شكر وتقدير**

بدأنا بأكثر من يد وقاسينا أكثر من هم وعانينا الكثير من الصعوبات وها نحن اليوم والحمد لله نطوي سهر الليالي وتعب الأيام وخلاصة مشوارنا بين دفتي هذا العمل المتواضع

أتقدم بخالص شكري وامتناني إلى عمادة كلية القانون والرئاسة , كما أتقدم بخالص الامتنان إلى أساتذتي الكرام

وبالأخص الأستاذة الفاضلة **(د. زينب كريم)**

للمساعدة السديدة والملاحظات الدقيقة التي لولاها لما اكتمل البحث

كما اشكر زملائي وزميلاتي للأيام الجميلة التي قضيناها معاً

إلى كل من ساعدني في معلومة أو نصيحة

لكم مني كل الحب والتقدير

**المقدمة :**

أكدت المادة ( ١١٦ ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على ان النظام الاتحادي في العراق يتكون مما يأتي :-

أ- العاصمة .

ب- أقاليم اتحادية حاليا فقط اقليم كردستان م ١١٧ .

ج- محافظات .

د- إدارات محلية (\*)

وتتكون المحافظة مما يأتي :

أ- الاقضية

ب- النواحي

ج- القرى

ويعتبر المحافظ بمثابة الرئيس التنفيذي في المحافظة (م ١٢٢ ثالثا ) وفي سبيل ان يؤدي مهامه بصورة أفضل ، لابد له ان يتمتع بصلاحيات تنفيذيه وماليه وغيرها .

ومن الضروري القول ان الواقع العملي يشير إلى المحافظ في ادائه لتلك الصلاحيات ، ربما يواجه العديد من الإشكاليات او التحديات التي ينبغي إيجاد الحلول او البدائل الناجعة لمواجهتها بصورة مؤسساتيه .

**وعليه تكمن أهمية هذا الموضوع فيما يأتي :-**

١- معرفة صلاحيات المحافظين ، خاصة وان العراق يخوض تجربة حقيقية في هذه الممارسة الإدارية - السياسية .

٢- ملاحظة كون مدى صلاحيات المحافظين متوافقة مع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ( ٢١ ) لسنة ٢٠٠٨ ، وبيان مدى كفايتها .

٣- بيان اهم التحديات والمشكلات التي يواجهها المحافظ في ممارسته لصلاحيته في أداء واجبه . ومن ثم ايجاد الحلول اللازمة او الوسائل الناجعة لتجاوزها .

**وتتحدد اشكالية هذا الموضوع** في ان صلاحيات المحافظين تختلف من ناحية القوة والتأثير من نظام دستوري لآخر ، فضلا عن خضوعها لتاثيرات العوامل المساعدة او المعيقه لممارستها على ارض الواقع .

**ويفترض بحث هذا الموضوع** ، ان صلاحيات المحافظين تكون أوسع نطاقا في الدول الاتحادية الفيدرالية مما هو الحال في الدول الموحدة ، خاصة عندما يتكامل تطبيقات كل من اللامركزية السياسية و اللامركزية الإدارية الإقليمية .

وتعتبر الإدارة اللامركزية الإقليمية اسلوب يتم فيه توزيع الاختصاصات الإدارية ، على أسس تخويل وحدات او هيئات إقليمية سلطة صنع واتخاذ القرارات اللازمة الملبية لحاجاتها ، والمحققة لمصالحها مع الاخذ بنظر الاعتبار رقابة الحكومة المركزية ، الذي يتعين الا يتخطى استقلال تلك الوحدات او الهيئات الإقليمية الإداري والمالي .

وبالمحصلة العملية يؤدي تطبيق الإدارة اللامركزية الإقليمية إلى تولي الوحدات الإقليمية إدارة شؤونها بقدر كبير من الاستقلال عن الحكومة المركزية . ولابد من القول ، إن توزيع الاختصاصات الإدارية يكون ضمن إطار الوظيفة الإدارية للدولة ، والاختصاصات الإدارية السياسية او وظيفة الحكم ف) في الدول الاتحادية بين الوحدات المكونة للاتحاد يكون وفقا للدستور الاتحادي ، وبالتالي تكون أكثر رسوخا كونها صعبة التعديل او الإلغاء ، وذلك على العكس من التخويل الممنوح للوحدات الإقليمية في حالة الدول البسيطة .

ويتم في ظل اللامركزية الإقليمية الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من اقليم الدولة كالمحافظة ، بما يترتب على ذلك من استقلال في قيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشروع لهذه المحافظة عن طريق إدارة مرافقة المحلية التي يحددها القانون في بيانة لاختصاصات الهيئات المحلية ومن امثلتها مرافق المياه والكهرباء والمواصلات .

وتدار هذه المرافق عادة عن طريق مجالس منتخبة من مواطنيها وتضطلع الهيئات اللامركزية الإقليمية المحلية بإدارة جميع المرافق المحلية .

التي تخص بإدارتها طبقا للقانون ، وهي مرافق متنوعة وغير متجانسة لأنها تشمل جميع الخدمات التي تقدم لسكان المحافظة من خدمات صحية وتعليمية ومواصلات وكهرباء ومياه وغيرها من المصالح والمرافق التي تتبع حاجات ضرورية و هامه لسكان المحافظة و وحداتها الإدارية.

إضافة لما تقدم ، فإن اللامركزية الإدارية تسعى إلى تحقيق المصالح العامة حالها حال الحكومة الاتحادية ، ومن ثم فإن تحقيق الانسجام العملي يكون ضروريا بين الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية ، ابتداءا من عملية توزيع وتخويل الاختصاصات فيما بينها ومتى تنفيذها .

ويتطلب الامر على امتداد مراحل تلك العملية تخصص مالي كافي ، إضافة إلى الدعم الحكومي اللازم لجميع الهيئات او السلطات اللامركزية الإدارية .

ان ذلك التخصص المالي ، وذلك الدعم الحكومي يمكن السلطات اللامركزية من أداء وظائفها المختلفة من خلال الإنفاق المخطط والهادف إلى تحقيق تقدم في كافة المجالات المحلية .

وعلى هذا الأساس سنبحث في صلاحيات المحافظين وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ( ٢١ ) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وقد قسم بحث موضوع صلاحيات المحافظين كما يأتي :-

المبحث الأول - الصلاحيات التنفيذية

المبحث الثاني - الصلاحيات المالية

المبحث الثالث - الصلاحيات الضبطية

**اختصاصات المحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم**

**رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل**

يمارس المحافظ في العراق اختصاصات خولها اياه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في المادة ( ٢١ ) منه لغرض قيامه بمهامه التي تهدف إلى الارتقاء بالواقع الخدمي للمحافظة .

**المبحث الأول**

**الاختصاصات التنفيذية**

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

**أولا :** 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 » .

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

**أ -** ان تكون تلك القرارات متفقة مع الدستور والقوانين الاتحادية ، فيكون واجب التنفيذ والطاعة قائما ويلتزم المحافظ بتنفيذ تلك القرارات ([[1]](#footnote-1)) .

**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 الاتية :

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 الحاله على المجلس إحالة الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا للبث فيه.

**ثانيا:**  لما كان رسم السياسة العامة للدولة الاتحادية من اختصاصات الحكومة الاتحادية حصرا ، فإن المحافظ يكون ملزما بتنفيذ تلك السياسات في حدود المحافظة([[2]](#footnote-2)).

**ثالثا:**  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([[3]](#footnote-3)).

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 الحاله اداة تنفيذية طيعة للمجلس بل جعلها مقترنه بشرط عدم مخالفة الدستور والقوانين النافذة ([[4]](#footnote-4)).

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([[5]](#footnote-5)).

ان من ابرز الاصلاحيات 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 الاصلاحيات 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 ([[6]](#footnote-6)).

**المبحث الثاني**

**الاختصاصات المالية**

يمارس المحافظ دورا في المجال المالي ، إذ انه يمارس مهمة إعداد الموازنة العامة للمحافظة ، وفق للمعايير عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها إلى مجلس المحافظة وهنا تظهر إحدى صور التداخل في العلاقة ، حيث يجب على المحافظ التنسيق مع الحكومة المركزية لغرض إعداد الموازنة العامة للمحافظة ([[7]](#footnote-7)).

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

أولا- إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظه ( المادة ٣١ اولا من القانون ) :- يقوم المحافظ بإعداد مشروع الموازنة العامة لمحافظته مراعيا ما يأتي :-

١- الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الواردة في المادة ( ١١٠ - اولا [ سياسة الاقتراض] ، وثالثا [ وضع الميزانية العامة للدولة ] ، وسابعا [ وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية] ) من الدستور ([[8]](#footnote-8)).

على اساس ذلك تكون الموازنة العامة للمحافظه متضمنة الميزانيات المخصصة لمجلس المحافظة ومجلس الاقضية والنواحي ومكاتب كل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية . ولا يدخل ضمن الموازنة المذكورة المؤسسات المديريات والدوائر الاتحادية القضائية والعسكرية والتربوية والتعليمية والصحية و الاتصالية وغيرها .

٢- مضمون المادة ( ١١١ ) الذي يؤكد على ان النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات .

٣- تحديد الواردات الماليه الناجمه عن الإدارة المشتركة [ الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة لحقول النفط والغاز ] ، وفق ما ورد في المادة ( ١١٢اولا).

٤- تحديد الواردات الماليه الناجمة عن الإدارة المشتركة للكمارك ، وفق ماورد في المادة (١١٤ اولا ) .

٥- التنسيق مع مجلس المحافظة بشأن مشروع الموازنة الخاصة به ، وادراجها ضمن إطار الموازنة العامة للمحافظه ، (المادة ٧ - خامسا-١ من القانون ) .

ثانيا - إحالة مشروع الموازنة العامة للمحافظه إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لاعضائه ، ومن ثم رفعها إلى وزارة المالية لتوحيدها في الموازنة الاتحادية ( المادة ٧- خامسا -٢ من القانون ) . هذا مع العلم ان للمجلس حق المناقلة بين أبواب الموازنة العامة للمحافظه بنسبة محددة كانت ١٠% عام ٢٠٠٨ ([[9]](#footnote-9)).

ويمكن اجمال مكونات الموارد المالية للمحافظه مما يأتي :-

١- التخصيص المالي السنوي الذي تحصل عليه المحافظة ضمن إطار الموازنة العامة الان المصادق عليها من قبل مجلس النواب ، وهذا هو المورد الرئيسي للمحافظه حاليا . ( المادة ٤٤ - اولا ) .

٢- الإيرادات المحلية التي يمكن الحصول عليها من جراء الخدمات التي تقدمها المحافظة للمواطنين والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها ( مراكز ترفيهيه ، فنادق سياحية ، اسواق تجارية ، مصانع متنوعه ، شركات مختلفة ، ..... الخ ) . ( الماده ٤٤- ثانيا) .

٣- الإيرادات المحلية التي يمكن الحصول عليها من الرسوم التي تدفع مقابل خدمات محددة ذات نفع خاص للمواطن ، ومن الغرامات التي تفرض جراء مخالفة القانون والتعليمات .( المادة ٤٤- ثالثا ) .

٤ - التبرعات والهيئات التي تقدم للمحافظه والتي تحظى بموافقة الأغلبية المطلقة لمجلس المحافظة . ( المادة ٤٤ - رابعا ) .

٥- الإيرادات التي تتكون من خلال بيع او إيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة العائدة للمحافظه فقط . ( المادة ٤٤ - خامسا ) ([[10]](#footnote-10)).

ويشير الواقع العملي في الجانب المالي ، إلى ما يأتي :-

١- تأخر مجلس النواب في المصادقة على الموازنة العامة للدولة ، ومن ثم تأخر حصول المحافظات على ميزانياتها في الوقت المناسب ، الأمر الذي سوف يعيق ويؤخر اعمالها ومشاريعها التنموية .

٢- وجود اختلاف في الرؤى بين حكومات المحافظات المحلية وبين وزارة المالية بشأن تعليماتها ذات الصلة . ومن الجدير بالذكر انه يمكن لوزارة المالية الاعتراض على الموازنة ومناقلة التخصيصات المالية واعادة موازنة المحافظة العامة إلى مجلسها لإجراء التعديلات المطلوبة .

٣- قيام حكومات المحافظة المحلية بالصرف أكثر مما هز مقرر في موازنتها ومن ثم جعل الحكومات اللاحقة لها تعاني من الديون الثقيلة في اول يوم تمارس فيه واختصاصاتها . ولابد من القول ان ما تحصل عليه المحافظة من مورد مالي محتسب في الموازنة العامة للدولة الاتحادية يعد المورد المالي الرئيسي لها في الوقت الحاضر بسبب غياب المشاريع الاستثمارية الضخمة فيها واسباب أخرى ، وبما ان مجمل الموازنة مصاغة على اساس مورد اقتصادي واحد تقريبا وهو النفط ، وان أسعاره تتغير دائما الأمر الذي يلقي بضلاله على حصة المحافظة من الموازنة الاتحادية وغالبا ما يكون ذلك الأثر سلبيا . لذا يستدعي الأمر ضرورة التنسيق بين المحافظات في إطار الآلية التي ذكرناها آنفا بغية تفادي تلك الانعكاس السلبية الناجمة عن تذبذب أسعار النفط على موازنتها المالية ([[11]](#footnote-11)).

ان من أهم الاختصاصات المالية التي يتمتع بها المحافظ بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة \_ ٢٠٠٨ م المعدل هو إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظه .

وتعرف الموازنة بأنها نظام موحد يشمل البرنامج المالي للدولة لمدة مالية قادمة وتعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة ، والموازنة تتضمن نفقات المحافظة وايراداتها خلال مدة زمنية قادمة غالبا ما تكون سنه .

ان الموازنة بعد اعدادها يقوم المحافظ برفعها إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها ، وهنا تبرز احد صور العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، والموازنة بعد التصديق عليها ترفع من قبل المجلس إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية .

ان مجلس المحافظة يمتلك صلاحية المناقلة بين أبواب الموازنة العامة للمحافظه بنسبة محددة ، وللمحافظ التصرف في الأموال العائدة لمجلس المحافظة بموجب نظام الإدارة المحلية بما يراه يتناسب وحاجيات المنطقة والسكان المحليين ، وهذا حسب ما أشار إليه قرار مجلس شورى الدولة المرقم ٣ /٢٠٠١ في ١٣ / ١ / ٢٠١١ « للمحافظ ولاية التصرف في الأموال العائدة للإدارة المحلية وفق القانون » . ان اختصاص المحافظ بإعداد الموازنة المحلية ، يكون وفق المعايير الدستورية في التوزيع ( مركز المحافظة والاقضية والنواحي ) عدا مايقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية .

اما بالنسبة لاختصاصات المحافظ في الدول المقارنة ، ففي فرنسا يمارس المحافظ اختصاصات عامة تتمثل بالسهر على ممارسة إدارة المحافظة والمدن لاختصاصاتها بشكل منتظم كفالة التنسيق بين نشاطه وعمل مرافق المحافظة و مرافق الدولة بها . فضلا عن ذلك فهناك اختصاصات خاصة حصرية للمحافظ ([[12]](#footnote-12)).

فضلا عن ذلك فهناك اختصاصات خاصة حصرية للمحافظ وهي:-

1. العمل على تنفيذ القوانين واللوائح الصادرة عن السلطة المركزية داخل حدود محافظته .
2. تمثيل المحافظة أمام القضاء .
3. تمثيل السلطة المركزية أمام مجلس المحافظة .
4. إتخاذ القرارات نيابة عن مجلس المحافظة في أوقات الأزمات والاضطرابات الخطيرة.
5. التصديق على الموازنة العامة للمحافظه، وعلى الموازنات العامة للبلديات الداخلة في حدودها .
6. المصادقة على القرارات الإدارية والمالية التي يتخذها مجلس المحافظة .

اما في مصر فإن المحافظ يمارس نوعين من الاختصاصات ، اختصاصات مركزية واختصاصات لا مركزية ، فالاختصاصات المركزية تكون بوصفه ممثلا للسلطة التنفيذية اذ ان له سلطة الوزير بالنسبة للجهات التي نقلت من الوزارات الى وحدات الحكم المحلي وله وحدة الصفة في تمثيل فروع الوزارات ومصالحها التي نقلت إلى المحافظات ، وللمحافظ الإشراف على جميع العاملين المدنيين بفروع الوزارات في نطاق المحافظة ، وله في ذلك اقتراح اي موظف من المحافظة ، وابداء الرأي في ترقية العاملين قبل صدور القرار من السلطة المختصة ، وانه يستطيع إحالة اي موظف إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية في الحدود المقررة للوزارة المختصة . والمحافظ : هو المسؤول عن كفاءة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي ، وكذلك هو المسؤول عن الأمن والخدمات والقيم في المحافظة ([[13]](#footnote-13)).

**المبحث الثالث**

**الاختصاص الضبطي للمحافظ:**

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

ويعد الضبط الإداري من اهم الاختصاصات التي يمارسها المحافظ في المحافظة ضمن حدود الدولة الحديثة لما تنطوي عليه من سلطة حقيقية والتي تتضمن إجراءات وقائية وقسرية ، وتنحصر 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 ، السكينه العامة والأخلاق والآداب العامة .

ولتحقيق الاغراض سالفة الذكر يمارس المحافظ الاختصاصات التالية ([[14]](#footnote-14)):

١- ولعل من اهم 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 الشرطة بإجراء تحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظه وفقا للقانون ، وتقدم 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 ([[15]](#footnote-15)).

يعرف الضبط الإداري بإنه النشاط الذي تباشره الهيئات الإدارة وتمس به حرية الأفراد ونشاطهم الخاص لغرض استتباب الأمن وصيانة النظام العام وإعادته إلى الحالة التي كان عليها اذا اضطرب واختل ([[16]](#footnote-16)).

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 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 ([[17]](#footnote-17)).

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 فورا على وزير الداخلية مبينا مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات ([[18]](#footnote-18)).

**الخاتمة :**

**النتائج :**

1. الدستور العراقي النافذ ساوى بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وخصوصاً في المادتين (114-115) اذ ساوى بين المصطلحين على الرغم من وجود اختلافات بين النظامين فالإقليم تدار وفقاً للنظام الفدرالي في حين تدار المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقا لنظام اللامركزية الادارية .
2. لم ينص المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على بعض الوسائل الرقابية كحق السؤال والتحقيق وطرح موضوع للنقاش واكتفى بالنص فقط على حق الاستجواب بنصوص عامه لم تبين اجراءات هذا الحق .
3. على الرغم من القرار الصادر بحل مجلس المحافظة او اقالة المحافظ قرار اداري , الا ان المشرع لم ينص على الاجراءات الخاصة بالطعن بالقرار الاداري , فلم ينص على التظلم من القرار امام الجهة التي اصدرته . وكذلك لم يبين طبيعة القرار الصادر من محكمة القضاء الاداري هل هو قرار بات ام لا . وذلك لإطلاق المشرع عبارة (المحكمة المختصة) فهو لم يحدد المقصود بذلك.

**التوصيات :**

1. على المشرع الدستوري ان يقوم بتعديل الصياغة القانونية للفصل بين مصطلحين ( الاقاليم) و (المحافظات غير المنتظمة في اقليم ) لاختلاف النظام القانوني لكل منهما خصوصا في المادتين (114-115) .
2. نوصي المشرع بالنص صراحة على حق السؤال وحق التحقيق وطرح موضوع عام للمناقشة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم كوسائل رقابية . وكذلك النص على القواعد الشكلية والموضوعية للاستجواب . لانه يعد اهم الوسائل الرقابية.
3. نوصي المشرع بالنص صراحة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على الاجراءات الخاصة بالطعن بالقرار الاداري . وذلك بالنص على التظلم من قرار اقالة المحافظ او قرار حل المجلس امام الجهة التي تصدره على اعتبار هذه القرارات ادارية كذلك جعل القرار الصادر من محكمة القضاء الاداري قابل للطعن به تمييزاً امام المحكمة الادارية العليا .

**المصادر**

1. **الكتب:**

* **د . حنان القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ( ٢١ ) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .**

1. **الرسائل:**

* **قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون ، جامعة البصرة .**

1. **المصادر المشهورة على شبكة الإنترنت :**
   * **WWW.uobabylon.exu.lq**

1. () الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الدكتورة حنان محمد القيسي ، ص١٣٠. [↑](#footnote-ref-1)
2. ()المصدر السابق الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الدكتورة حنان محمد القيسي ، ص١٣١. [↑](#footnote-ref-2)
3. () د. حنان القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ص ١٣١ . [↑](#footnote-ref-3)
4. () قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني الرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، ص٥٤ . [↑](#footnote-ref-4)
5. ()مصدر سابق قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، ص٥٥ . [↑](#footnote-ref-5)
6. () علي هادي حميد التكرواي ، 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.Iq [↑](#footnote-ref-6)
7. ()مصدر سابق الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الدكتورة حنان محمد القيسي ، ص١٢٦ . [↑](#footnote-ref-7)
8. ()مصدر سابق علي هادي حميد التكراوي ، صلاحيات المحافظين وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني WWW.uo babylon.exu.iq [↑](#footnote-ref-8)
9. ()مصدر سابق علي هادي حميدي التكراوي ، صلاحيات المحافظين وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني WWW.uo babylon.exu.iq بتاريخ ٦١/٤/٢٠١٨ . [↑](#footnote-ref-9)
10. ()علي هادي حميدي النكرواي ، صلاحيات المحافظين وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني WWW.UO babylon.exu.iq بتاريخ ١٦ / ٤ / ٢٠١٨ . [↑](#footnote-ref-10)
11. ()مصدر سابق علي هادي حميدي التكراوي ، صلاحيات المحافظين وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني WWW.uo babylon.exu.iq ، بتاريخ ١٦ /-٤/ ٢٠١٨ . [↑](#footnote-ref-11)
12. ()مصدر سابق قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، ص58 . [↑](#footnote-ref-12)
13. ()مصدر سابق قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، ص٥٩ . [↑](#footnote-ref-13)
14. ()مصدر سابق الدكتورة حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ص١٢٨ . [↑](#footnote-ref-14)
15. () د . حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ص١٢٩ . [↑](#footnote-ref-15)
16. () قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، ص٥٦ . [↑](#footnote-ref-16)
17. ()مصدر سابق قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، ص٥٧ . [↑](#footnote-ref-17)
18. () مصدر سابق قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، كلية القانون ، جامعة البصرة ، ص57 . [↑](#footnote-ref-18)