جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا

ضمانات رؤساء الوحدات الإدارية في مواجهة سلطة الإدارة في الإقالة

رسالة ماجستير قدمتها

الطالبة

سندس عمران محمد سعيد الطريحي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من مشروع كتابة رسالة الماجستير في القانون العام

بإشـــراف

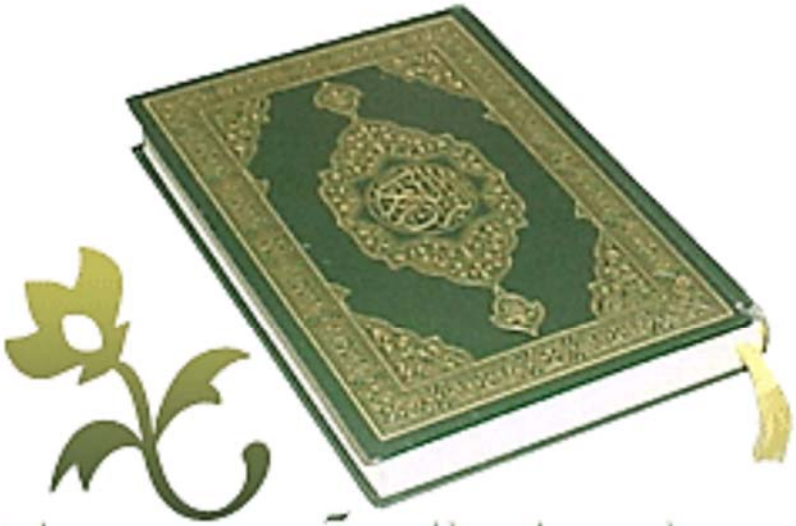
أ. د. مازن ليلو راضي
أســـتاذ القـــانون الإداري

1441هـ **2020م**

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ ۖ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾

سورة القصص : ٢٦



اللهم اجعل القرآن ربيع قلبي

الإهـــــداء

إلى منقذ البشرية من الظلم

الرسول الأعظم محمد (صلى الله عليه وآله وسلم)

إلى أولياء أمري والدي أطال الله في عمره و والدتي

وأخي رحمهما الله إلى سندي زوجي ، وفقه ربي ،

وأخوتي أخواتي

حفظهم الله من كل مكروه

إلى رفيقة دربي صديقتي

الباحثة

شكر وعرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة – آية (٣٢)

لقد انعم الله تعالى عليّ اثناء كتابة هذه الرسالة بمعرفة أَساتذتي الأَفاضل الذين أَقف شاكرةً ومثمنةً للجهود الكبيرة التي بذلوها معي وأَخص بالذكر أُستاذي الفاضل الأُستاذ الدكتور مازن ليلو راضي الذي شرفني بقبول الإِشراف على رسالتي وكان لفضل توجيهاته السديدة وملاحظاته القيمة الأَثر الكبير والواضح فلولا توجيهاته لما ظهرت رسالتي بهذه الصورة ، فله مني الشكر والعرفان ، والشكر موصول إِلى رعاة معهد العلمين قدس سره الشريف كل من العلامة الدكتور السيد محمد بحر العلوم مؤسس المعهد ونجليه السيد محمد علي بحر العلوم والسيد ابراهيم بحر العلوم ، والشكر والعرفان لأَساتذتي عميد معهد العلمين ومعاونيه الأَفاضل ، والشكر والعرفان لأَساتذتي في معهد العلمين والشكر والعرفان إِلى السادة رئيس وأَعضاء لجنة المناقشة والاعضاء المحترمين والشكر والعرفان للمقوم اللغوي والخبير العلمي الذين كان لملاحظاتهما المهنية والسديدة الأَثر الكبير في تنقية رسالتي ، وجعلها مؤهلة للمناقشة ، فجزاهم الله عني خير الجزاء والشكر لكل من ساعدني في انجاز رسالتي فلهم مني كل الشكر والعرفان.

الباحثة

إقرار المشرف

أشهد أن إعداد رسالة الماجستير للطالب (مندوس عمران محمد سعيد)
الموسومة بـ (ضمانات رؤساء الوحدات الإدارية في مواجهة سلطة الإدارة في الإقالة)
قد جرى تحت إشرافي في معهد العلمين للدراسات العليا، وأنها صالحة للمناقشة .

الامضاء :

اللقب العلمي : استاذ

الاسم : د. حازم الببلاوي

العنوان: مجلس الدولة

التاريخ: ٢٠١٩/

اقــرار الخــبير اللــغوي

أشهدُ أن رسالة الطالب (**سندس عمران محمد سعيد**) ، الموسومة بـــ(**ضمانات رؤساء الوحدات الادارية في مواجهة سلطة الادارة في الاقالة**)،تمت مراجعتها لغةً ، وتكون صالحة للمناقشة بعد الاخذ بالتصويبات من قبل الطالب.

الامضاء:

اللقب العلمي : م.م

الاسم : لمياء شهيد عباس

العنوان: معهد العلمين للدراسات العليا

التاريخ :

إقـرار لجنـة المناقشـة

نحــن أعضــاء لجنة المناقشة نشهد أننا قـد اطلعنا على رسالة الطالبة(**سندس عمران محمد**) المعنونة (**ضمانات رؤوساء الوحدات الادارية في مواجهة سلطة الادارة في الاقالة**) ناقشناها في محتوياتها وأقررنا أنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون (العام) بتقدير (جيد جداً عالي).

التوقيع:
اللقب العلمي: أ. م.د
الاسم: زينب كريم سوادي
التاريخ: / /٢٠٢٠
عضوا

التوقيع:
اللقب العلمي: ا. د
الاسم: سعيد علي غافل
التاريخ: / /٢٠٢٠م
عضواً

التوقيع :
اللقب العلمي: ا. د
الاسم: مازن ليلو راضي
التاريخ: / /٢٠٢٠م
عضواً ومشرفاً

التوقيـــــع :
اللقب العلمي: أ. د
الاســـــم: صعب ناجي عبود
التـــــاريخ: / /٢٠٢٠م
رئيساً

صدقت من قبل مجلس معهد العلمين للدراسات العليا في جلسته المرقمة (٨) المنعقـــدة في ١٢ / ٥ /٢٠٢٠م .

أ. د.

زيد عدنان محسن

عميد معهد العلمين للدراسات العليا

/ /٢٠٢٠م

المستخلص

يعدّ النظام الفيدرالي في العراق بعد عام 2003 حديثاً وقد تحوّل من نظام دكتاتوري مركزي قبل عام 2003 إلى نظام ديمقراطي لا مركزي أداري بعد عام 2003 وبموجبه منحت الوحدات الإدارية صلاحيات واسعة واختصاصات بين سلطة العاصمة ، وبين المجالس المحلية المستقلة والمنتخبة ، إذ تمارس مهامها عبر نصوص قانونية ، وتحت إشراف ورقابة مركزية ، وفي الوقت نفسه تراقب الحكومات المحلية ، هذا الأداء فقد نصّ دستور العراق لعام 2005 على أن اللامركزية إدارية واستناداً إليها صدر قانون المحافظات المعدّل النافذ رقم 21 لسنة 2008 مانحاً صلاحيات إدارية واسعة لرؤساء الوحدات الإدارية واعتبرهم الموظفين التنفيذيين الأعلى كلٌ في وحدته ، فقد عالج آلية تعيينهم وإقالتهم ولأهمية هذا المنصب في التنظيم الاداري المحلي ، فهو العامل الأكبر في تنمية المجتمع في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية وهو المسؤول عن كل صغيرة وكبيرة في وحدته ، فقد وجدنا ثمة غموضاً في بعض النصوص ، وانتابها الابهام والتعارض بعضها مع بعض ، فحاولنا فك الإشكالات والغموض والإبهام بإبداء بعض الآراء والمقترحات ، وبحثناها بثلاثة فصول عمّا نعني بالوحدة الإدارية ورؤسائها ، ووصفهم القانوني ، والتنظيم القانوني للوحدات عبر المراحل الزمنية المتعاقبة وصولاً إلى ما بعد عام 2003 وبحثنا مشروعية قرار الإقالة واختصاصات مجلس المحافظة ومجلس النوّاب ، وبحثنا في الفصل الثالث عن أهم الضمانات لرؤساء الوحدات الإدارية في مواجهة قرار الإقالة بثلاث مراحل هي : معاصرة ولاحقة وواقعية لقرار الإقالة ، واستخلصنا منها أمور عديدة منها ان تجزئة السلطة ضعف بالأصل لكنّ النظام اللامركزي يمثل عنصر قوة لتخفيف أعباء السلطة وزيادة في الحرية ، فالمركز يدير المرافق العامة الأساسية ، وتترك إدارة المرافق العامة للسلطات المحلية مع الاحتفاظ بحق الرقابة إضافة لرقابة الحكومات المحلية ، فلا توجد في الواقع مركزية مطلقة ، ولا يتصور دولة من دون تقسيمات ، وكذلك لامركزية تامة ، لإنَّ الأمر المنطقي لا ينسجم مع اللامركزية الإدارية كاملاً لأنه يعني وجود دولة تكون صلاحياتها الإدارية بيد الهيئات المحلية وسلطتها بحيث تنعدم كل سلطة من القوة المركزية ، فقد كانت الوحدة الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، أمَّا الاتجاه الحديث فقد أعطاها الشخصية المعنوية لتحمل الالتزامات والتمتع بالحقوق ، وقد تعارض نص المادة (5) الفقرة رابعاً من شروط العضوية للمجالس مع المادة 20 من الدستور في حق ممارسة الحقوق السياسية ، وكذلك مصطلح الموظف في

المادتين (23) و (39) من قانون المحافظات النافذ إذ يتعارض مع تعريف الموظف العام ، وكذلك أمور عديدة ، وبحثنا ببحثنا بشيء من التفصيل مثل الأسباب الحصرية في المادة (7/ثامناً) وكذلك المادة (26) من قانون المحافظات المعدّل النافذ رقم 21 لسنة 2008 في تنازع السلطات في الرقابة ، وملابسات الشروط الشكلية والموضوعية من مدة تحديد جلسة الاستجواب ، وطرحنا مقترحات لإصدار مرسوم إقليمي بالنسبة لتغيير الوحدة الإدارية من قضاء وناحية أسوة بقانون إقليم كردستان ، وكذلك منح اختصاص الإقالة إلى رئيس مجلس الوزراء بوصفه الرئيس الاعلى التنفيذي لاستقرار عمل المحافظات المهني غير السياسي ، وكذلك معالجة شروط مزدوج الجنسية ، لكونه منصباً سيادياً امنياً وكذلك اعطاء التخصص الدقيق لشروط الشهادة الجامعية او اعطاء الصلاحية الإدارية لرئيس الوحدة الإدارية واعطاء الصلاحية الخدمية والرقابية إلى مجلس المحافظة او المجلس المحلي ، وكذلك زيادة الضمانات القانونية والقضائية مثل حق السؤال فضلاً عن الاستجواب وزيادة عدد المحاكم الإدارية في المحافظات ، وسن قانون يحدد أسباب وشروط والاجراءات المحدّدة لمقاومة طغيان السلطة ، وهي ضمانة مهمة لجميع السلطات الثلاث لتوقيفهم من التسيس وعدم الحيادية ، ومنح اختصاصات الرقابة إلى محكمة القضاء الإداري والمحكمة الاتحادية ونرجو أن تكون هذه الدراسة ان تثري التعليمات والنصوص القانونية ، وتنير الدرب لكل من يعنيهم الأمر لتحقيق الهدف.

المحتـــــويـات

الأية الكريمة	
الأهداء	
شكر وعرفان	
إقرار المشرف	
إقرار المقوم اللغوي	
اقرار لجنة المناقشة	
المستخلص	
الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	3-1
الفصل الأول : التعريف بالوحدات الإدارية	4
المبحث الأول : تعريف الوحدة الإدارية ورئيسها	5
المطلب الأول : الوحدة الإدارية وأقسامها	6
الفرع الأول : الأتجاه التقليدي والأتجاه الحديث	8-7
الفرع الثاني : أقسام الوحدة الإدارية	14-8
المطلب الثاني : تعريف رئيس الوحدة الإدارية	14
الفرع الأول : التوصيف القانوني لرئيس الوحدة الإدارية	25-15
الفرع الثاني : تعريف الوحدة الإدارية الأقليمية وعناصرها	32-25
المبحث الثاني : الاساس القانوني للوحدة الإدارية	33-32
المطلب الأول : التنظيم القانوني إبَّان الحكم العثماني والاحتلال البريطاني والعهد الملكي على العراق	33
الفرع الأول : التنظيم القانوني أَبان الحكم العثماني والاحتلال البريطاني	40-34
الفرع الثاني : التنظيم القانوني في العهد الملكي	41-40
المطلب الثاني : التنظيم القانوني للمناصب الإدارية في العهد الجمهوري	41
الفرع الأول : التنظيم القانوني للمناصب الإدارية في المرحلة قبل عام 2003	46-42
الفرع الثاني : التنظيم القانوني للمناصب الإدارية في المرحلة بعد عام 2003	49-47
المبحث الثالث : واجبات رئيس الوحدة الإدارية وحقوقه	50-49
المطلب الأول : واجبات رئيس الوحدة الإدارية	54-50
الفرع الأول : طرق اختيار رئيس الوحدة الإدارية	57-54

الفرع الثاني : طرق إنهاء خدمة رئيس الوحدة الإدارية (محافظ – قائمّقام – مدير ناحية)	58-57
المطلب الثاني : حقوق رئيس الوحدة الإدارية	62-58
الفصل الثاني : حالأت إقالة رؤساء الوحدات الإدارية وشروطها	63-62
المبحث الأول : إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة وشروطها	65-63
المطلب الأول : اجراءات إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة	65
الفرع الأول : اختصاص مجلس المحافظة بإقالة المحافظ	73-65
الفرع الثاني : مشروعية قرار إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة	76-73
المطلب الثاني : شروط إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة	76
الفرع الأول : الشروط الشكلية	81-77
الفرع الثاني : الشروط الموضوعية	88-81
المبحث الثاني : إقالة المحافظ من قبل مجلس النواب وشروطها	88
المطلب الأول : اجراءات إقالة المحافظ من قبل مجلس النوّاب	88
الفرع الأول : اختصاص مجلس النوّاب بإقالة المحافظ	95-89
الفرع الثاني : مشروعية الإقالة	101-95
المطلب الثاني : شروط إقالة المحافظ من قبل مجلس النوّاب	101
الفرع الأول : الشروط الشكلية	107-102
الفرع الثاني : الشروط العامة الموضوعية	111-107
المبحث الثالث : إقالة رؤساء الوحدات المحلية الأخرى وشروطها	111
المطلب الأول : إجراءات إقالة القائمّقام وشروطها	111
الفرع الأول : إجراءات إقالة القائمّقام	116-112
الفرع الثاني : شروط قرار إقالة القائمّقام	120-116
المطلب الثاني : إجراءات إقالة مدير الناحية وشروطها	120
الفرع الأول : إجراءات إقالة مدير الناحية	124-120
الفرع الثاني : شروط قرار إقالة مدير الناحية	128-124
الفصل الثالث : ضمانات رؤساء الوحدات الإدارية في مواجهة قرار الإقالة	128
المبحث الأول : الضمانات المعاصرة لقرار الإقالة	132-129
المطلب الأول : ضمانة الأستجواب	132
الفرع الأول : الطبيعة القانونية للأستجواب	140-132
الفرع الثاني : مشروعية الأستجواب	143-140
المطلب الثاني : ضمانة التسبيب	143

الفرع الأول : التعريف بالتسبيب	148-144
الفرع الثاني : شروط التسبيب	152-148
المبحث الثاني : الضمانات اللأحقة لقرار إقالة رؤساء الوحدات المحلية	152
المطلب الأول : الطعن بقرار الإقالة أمام محكمة القضاء الأداري	153
الفرع الأول : التظلم كشرط للطعن القضائي	158-154
الفرع الثاني : الطعن أمام القضاء	161-158
المطلب الثاني : إجراءات الطعن ورقابة القضاء	161
الفرع الأول : إجراء الطعن أمام القضاء	167-162
الفرع الثاني : رقابة القضاء على قرار الإقالة لرؤساء الوحدات الإدارية	174-167
المبحث الثالث : الضمانات الواقعية لقرار إقالة رؤساء الوحدات المحلية	174
المطلب الأول : الرأي العام	174
الفرع الأول : مفهوم الرأي العام	179-175
الفرع الثاني : أهمية الرأي العام	183-179
المطلب الثاني : الأعلام	183
الفرع الأول : وسائل الأعلام	187-184
الفرع الثاني : الأحزاب السياسية	190-188
الخاتمة (الاستنتاجات والمقترحات)	199-191
المراجع	218 -200
Abstract	