جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام



الضماناتُ القانونيةُ لرؤساءِ الوحداتِ الإدارية في العراقِ (دراسةٌ مقارنةٌ)

رسالة تقدَّم بها الطالب

عبدالله قاسم كاظم

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور

صعب ناجي عبود
استاذ القانون الإداري

١٤٤٨ هـ ٢٠٢٦م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمنِ الرَّحِيمِ

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسانِ وَإِيتاءِ ذِي الْقُرْبى وَيَنْهى عَنِ الْفَحْشاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة النحل, الآية ٩٠

الإهداء

إلى مَن كانا النور الذي أضاء دربي

والسند الذي لم يخب يوماً

إلى والديَّ العزيزين...

بفضلكما بعدَ اللهِ وصلت وبدعائكما واصلت

فلكما أَهدي هذا الجهد العلمي, عرفاناً بما لا يوفى

وإلى من كانوا ظلي في التعب ونوراً في لحظات اليأس

إلى إخوتي وأهلي...

شكراً لصبركم ومحبتكم التي كانت قوتي

وإلى أساتذتي الأفاضل...

الَّذين لم يكتفوا بتعليمي؛ بل علموني قيمة البحث وأمانته

أُهدي هذا العمل تقديراً وامتناناً

وإلى كلّ من آمن بي ولو بكلمة

وكان له أثر في هذه الرحلة

لكم جميعاً هذا الإهداء

الباحث

شكر وعرفان

قال تعالى (لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ) (ابراهيم:٧)

الحمدُ اللهِ الذي يسّر الطريق بعد عُسره, وأنار الدربَ بعد عتمته, وبلغني هذه الغاية بعد طول سعيٍ واجتهاد الصلاة والسلام على سيدناَ ونبينا محمدَ وعلى وآله وسلم أحمد الله تعالى حمداً كثيراً على ما أفاضه عليَّ من توفيق وعون فلولاه ما كان لهذا العمل أن يرى النورَ ولا كان لهذا الجهد أن يكتمل.

وبقلبٍ يملؤه الإمتنان, أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى استاذي المشرف الأستاذ الدكتور (أ. د. صعب ناجي عبود) الذي لم يدخر جهداً في ارشادي فكان لي موجهاً واستاذاً وناصحاً يغمرني بعلمه وصبره ويقوّم خطاي بلطفه وتوجيهه فله مني أصدق الدعاء, وأوفى العرفان.

كما اتقدم بوافر الشكرَ والتقدير إلى السادة اعضاء لجنة المناقشة الكرام لتفضلهم بقراءة هذه الرسالة من ملاحظات قيّمة تزيده رسوخاً ونضجاً.

واعبر عن الإمتنان العميق لأساتذتي الأفاضل في قسم القانون العام- معهد العلمين للدراسات العليا- وهم الأستاذة الدكتورة (اسراء محمد علي سالم) و الأستاذ الدكتورة (سحر جبار يعقوب) و الأستاذة المساعدة الدكتورة (نجلاء مهدي بحر) والأستاذ الدكتور(علي حمزة عسل) والأستاذ الدكتور (علي عادل اسماعيل) والأستاذ الدكتور (محمد عبد الرحيم حاتم) و الأستاذ الدكتور(عبد الرسول كريم مهدي) والدكتور (رعد عبد السادة بزون) والأستاذة المساعدة الدكتورة (رشا شاكر حامد) والمرحوم الأستاذ المساعد الدكتور (خالد غالب مطر) الذين كانوا نبراس العلم الذي استنرت به إذ غرسوا فينا حب المعرفة والبحث فكان لهم الأثر الكبير في تكويني العلمي.

ولا يسعني في هذا المقام إلى أن أتوجه بالشكر إلى كل من وقف بجانبي وساندني بكلمة طيبة, أو نصيحة صادقة, فكان لذلك الأثر البالغ في تخفيف مشقة الطريق.

كما أتوجه بالشكر إلى زملائي الأعزاء الذين شاركوني رحلة السعي فكانوا خير رفقة وسند.

واخص بالشكر والامتنان عائلتي الكريمة التي كانت الداعم الأولى في حياتي فبصبرهم ودعائهم وتشجيهم تذللت الصعابَ وبحبهم استمددت القوة لأواصل هذا الطريق.

واتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى مؤسس معهد العلمين الاستاذ الدكتور (ابراهيم بحر العلوم) وإلى عمادة المعهد ممثلة بالأستاذ الدكتور (زيد عدنان محسن العكيلي) على جهودهم المتميزة في بناء هذا الصرح العلمي الذي ساهم في تطوير المجتمع وتقدم الأجيال, نسأل الله أن يوفقكم في مسيرتكم وأن يبارك جهودكم.

المستخلص

تتناول هذه الدراسة موضوع الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق في اطار تحليل قانوني مقارن مع كل دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية, وذلك بالنظر إلى اهمية هذه المناصب بوصفها تمثل القيادة التنفيذية العليا على المستوى المحلي, وما يرتبط بها من ضرورة تحقيق التوازن بين استقلالها في اداء مهامها وخضوعها للرقابة القانونية, وقد اعتمدت الدراسة على تحليل النصوص الدستورية والتشريعية, ولاسيما دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل, إلى جانب الإستفادة من الاجتهادات القضائية والتجارب المقارنة, وتوصلت الدراسة إلى ان الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية لا تقوم على تعريف تشريعي صريح, وإنما تستفاد من مجموعة متكاملة من القواعد الدستورية والقانونية والقضائية, حيث ان هذه الضمانات تسهم في تحقيق التوازن بين مقتضيات الاستقلال الوظيفي ومتطلبات الرقابة القانونية التي تهدف إلى حماية المركز القانوني للمحافظ والقائممقام ومدير الناحية, وتمكينهم من ممارسة اختصاصاتهم باستقلال نسبي, مع خضوعهم لمبدأ المشروعية والمساءلة, كما بينت ان هذه الضمانات تظهر في اختيارهم, وتحديد اختصاصاتهم وصلاحياتهم, وتنظيم حالات انهاء خدماتهم, ولا سيما الاستقالة والاقالة, فضلا عن الرقابة القضائية وغير القضائية, إلا ان فعاليتها تتأثر بجملة من التحديات من ابرزها وجود تداخل في الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والوحدات المحلية, مما يؤدي إلى ازدواجية في المركز القانوني لرئيس الوحدة الإدارية ويؤثر في استقلاله الوظيفي والاداري, خاصة في إجراءات الإختيار والإقالة, كما تناولت الدراسة الرقابة القضائية بوصفها الاكثر حماية المشروعية مع معالجة الفراغ التشريعي, ولاسيما طرق اختيار المحافظ عند تعذر الاتفاق داخل مجالس المحافظات, وانتهت الدراسة إلى ضرورة تعزيز الانتخاب المباشر لرؤساء الوحدات الإدارية, وربط اقالتهم بالإرادة الشعبية, مع توسيع الحماية القضائية العاجلة لهم, والإفادة من النموذج الألماني في الشرعية الديمقراطية, ومن النموذج الاماراتي في تنظيم المسؤولية والرقابة المالية.

قائمة المحتويات

ت	الموضوع	رقم الصفحة
	المقدمة	١-١٠
١.	**الفصل الأول : التعريف بالضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية**	١١-١٠٤
٢.	**المبحث الأول: ماهية الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية**	١٢-٥٨
٣.	المطلب الأول: مفهوم الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية	١٤-٤٤
٤.	الفرع الأول: تعريف الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية لغةً واصطلاحاً	١٥-٣٣
٥.	الفرع الثاني: أنواع الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية	٣٣-٤٥
٦.	المطلب الثاني: الأساس القانوني للضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية	٤٥-٥٨
٧.	الفرع الأول: الأساس الدستوري للضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية	٤٦-٥١
٨.	الفرع الثاني: الأساس التشريعي للضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية	٥١-٥٨
٩.	**المبحث الثاني: الضمانات الخاصة بإختيار وانهاء خدمة رؤساء الوحدات الإدارية وممارسة الصلاحيات الموكلة لهم**	٥٨-١٠٤
١٠.	المطلب الأول: ضمانات اختيار وانهاء خدمة رؤساء الوحدات الإدارية	٥٩-٨٤
١١.	الفرع الأول: ضمانات اختيار رؤساء الوحدات الإدارية	٦٠-٦٨
١٢.	الفرع الثاني: الضمانات القانونية المتعلقة بإنهاء خدمة رؤساء الوحدات الإدارية	٦٨-٨٥
١٣.	المطلب الثاني: الضمانات المتعلقة بالمهام والصلاحيات لرؤساء الوحدات الإدارية	٨٦-١٠١
١٤.	الفرع الأول: الضمانات الخاصة لمهام رؤساء الوحدات الإدارية لأداء أعمالهم الوظيفية	٨٧-٩٢
١٥.	الفرع الثاني: الضمانات الخاصة لصلاحيات رؤساء الوحدات الإدارية لأداء واجباتهم الوظيفية	٩٢-١٠٤

١٦.	**الفصل الثاني: أثر الحماية القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية والرقابة عليها**	**١٠٥-١٩٢**
١٧.	**المبحث الأول: أثر الحماية القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية**	**١٠٥-١٣٥**
١٨.	المطلب الأول: آثار الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية	١٠٨-١٢٠
١٩.	الفرع الأول: ضمان الاستقلال الإداري في اتخاذ القرارات الإدارية	١١٠-١١٥
٢٠.	الفرع الثاني: دور الضمانات القانونية في تحقيق استقرار السياسة العامة للحكومات المحلية	١١٥-١٢٠
٢١.	المطلب الثاني: أثر الضمانات القضائية لرؤساء الوحدات الإدارية	١٢٠-١٣٥
٢٢.	الفرع الأول: مفهوم الضمانات القضائية لرؤساء الوحدات الإدارية	١٢١-١٢٥
٢٣.	الفرع الثاني: أوجه الضمانات القضائية لرؤساء الوحدات الإدارية	١٢٦-١٣٥
٢٤.	**المبحث الثاني: مسؤولية رؤساء الوحدات الإدارية لأداء مهامهم الوظيفية والرقابة عليها**	**١٣٥-١٩٢**
٢٥.	المطلب الأول: مسؤولية رؤساء الوحدات الإدارية لأداء مهامهم الوظيفية	١٣٧-١٥٠
٢٦.	الفرع الأول: مسؤولية رؤساء الوحدات الإدارية عن الأعمال التنفيذية لأداء مهامهم الوظيفية	١٣٨-١٤٤
٢٧.	الفرع الثاني: مسؤولية رؤساء الوحدات الإدارية عن الأعمال الإشرافية لأداء مهامهم الوظيفية	١٤٤-١٥٠
٢٨.	المطلب الثاني: الرقابة على أعمال رؤساء الوحدات الإدارية	١٥١-١٩٢
٢٩.	الفرع الأول: الرقابة غير القضائية على أعمال رؤساء الوحدات الإدارية	١٥٢-١٧٦
٣٠.	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال رؤساء الوحدات الإدارية	١٧٦-١٩٢
٣١.	**الخاتمة**	**١٩٣-٢٠٧**
٣٢.	**المصادر**	**٢٠٨-٢٣١**
٣٣.	**الملخص**	**A-B**
٣٤.	**العنوان باللغة الإنكليزية**	

مقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين أبي القاسم محمد وعلى آل بيته الطاهرين, وبعد : وإن دراسة (الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق – دراسة مقارنة) تتطلب بيان موضوع الدراسةِ والأهمية والأهداف, والاشكالية وفرضية الدراسة, فضلاً عن نطاقها والدراسات السابقةَ ومنهجية الدراسةَ وهيكليتها, عليه سيتم تقسيم هذه المقدمة على الجوانب الشكلية والموضوعية المذكورة آنفاً, وعلى النحو الآتي:

أولاً: موضوع الدراسة:

إن الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية لا تستمد قيمتها الحقيقية من مجرد تقريرها في نصوص دستورية وتشريعية, وإنما تتجلى أهميتها في مدى فعاليتها عند التطبيق وقدرتها على حماية المركز القانوني لرؤساء الوحدات الإدارية أثناء مباشرتهم لإختصاصاتهم, وضبط حدود سلطتهم في إطار مبدأ المشروعية, ومن ثم فإن هذه الضمانات لا تقتصر على حماية شاغلي المناصب, وإنما تمتد لتشمل حماية الوظيفة العامة, وضمان انتظام سير المرافق العامة واستمرارية العمل الإداري داخل الوحدة الإدارية.

ويكشف الواقع العملي في العراق عن خصوصية المركز القانوني لرؤساء الوحدات الإدارية, إذ يتسم بطابع مزدوج يجمع بين ارتباطهم بالسلطة الاتحادية من حيث تنفيذ السياسات العامة داخل حدود وحدتهم الإدارية وخضوعهم للسلطة المحلية من حيث الرقابة والمساءلة, الأمر الذي يؤدي إلى تداخل في الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والسلطة المحلية, وهو ما قد ينعكس سلباً على إستقرار قراره الإداري, ويحد من قدرته على ممارسة صلاحياته, وتتأثر فعالية هذه الضمانات في عدم وجود تنظيم تفصيلي يعالج حالات تعذر انتخاب المحافظ عند عدم

حصول أي مرشح على الأغلبية المطلوبة, مما يؤدي إلى فراغ إداري, أو تعطيل في إدارة المحافظة.

تهدف الدراسة إلى بناء تصور قانوني إصلاحي, لتطوير الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق, من خلال معالجة الفراغات التشريعية, وتعزيز التوازن بين إستقلال الإدارة المحلية, وخضوعها للرقابة, ويتحقق ذلك من خلال اقتراح تنظيم أوضح للاختصاصات بين السلطة الاتحادية والمحافظات, من حيث تحديد مدد وإجراءات الطعن في قرارات المجالس المحلية, ووضع طرق تدريجية لحسم اختيار المحافظ, وتنظيم الاستقالة بما يمنع الفراغ الإداري, وتعزيز الحماية القضائية السريعةَ والفعالة في قرارات الإقالة أو إنهاء الخدمة أو سحب الصلاحيات, وتحديد نطاق مسؤولية رؤساء الوحدات الإدارية في ضوء التمييز المسؤولية التنفيذية, والمسؤولية الاشرافية لأداء مهامهم الوظيفية.

ثانياً: أهمية الدراسة:

تأتي أهمية دراسة الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية, بوصفها من الموضوعات المهمة في نطاق القانون الإداري, والتنظيم اللامركزي الإداري؛ لما لها من دور في تحقيق التوازن بين إستقلال الإدارة المحلية, وخضوعها لمبدأ المشروعية, والرقابة القانونية, وتزداد هذه الأهمية, لما يشهده التطبيق العملي في العراق في ظل التداخل القائم بين اختصاصات السلطة الاتحادية والوحدات الإدارية, وغموض طرق إختيار المحافظ, عند تعذر التوافق داخل مجلس المحافظة, وما يترتب على ذلك من تأثير مباشر في المركز القانوني للمحافظ, وسائر رؤساء الوحدات الإدارية.

إذ لا تقتصر أهمية هذه الدراسة على الجانب النظري فحسب, بل تمتد إلى بعدها العملي, وذلك من خلال سعيها إلى تقييم مدى كفاية الضمانات القانونية في الواقع التطبيقي لرؤساء الوحدات

الإدارية, وتقديم مقترحات تشريعية تسهم في تحقيق الاستقرار الإداري, وتعزيز فعالية الإدارة المحلية, مع الاستفادة من الدول المقارنة, ولاسيما في دولة الإمارات العربية المتحدة, وجمهورية ألمانيا الاتحادية للوصول إلى نظام أكثر توازناً وفعالية.

ثالثاً: أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل التنظيم القانوني للضمانات المقررة لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق, وبيان مدى جديتها, وقدرتها في حماية استقلالهم أثناء ممارسة اختصاصاتهم في ضوء مبدأ المشروعية, وتسعى إلى تقييم فعالية هذه الضمانات في تنظيم طرق اختيارهم, وطرق إنهاء خدماتهم, وتحديد نطاق مسؤولية رؤساء الوحدات الإدارية في ضوء تمييز المسؤولية التنفيذية و الاشرافية؛ لأداء مهامهم الوظيفية.

فضلاً عن دورها في تحقيق الاستقلال الإداري, واستقرار السياسات العامة داخل الوحدات الإدارية, وتتناول الدراسة فعالية الرقابة القضائية وغير القضائية, مع الاستفادة من تجارب دول المقارنة لتطوير النظام القانوني في العراق.

رابعاً: إشكالية الدراسة:

تتمحور إشكالية هذه الدراسة حول مدى تكفل الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق في تحقيق التوازن بين استقلالهم الإداري, وخضوعهم للرقابة, في ظل تداخل الاختصاصات مما يترتب عن هذه الاشكالية مجموعة من التساؤلات, تتمثل بالآتي:

١- ما المقصود بالضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية في ظل غياب تعريف تشريعي صريح لها في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل؟ وهل يمكن إستخلاص مفهومها من مجموع النصوص الدستورية والقانونية والاجتهادات القضائية؟

٢- ما الأساس الدستوري, والتشريعي للضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق؟ وإلى أي مدى تسهم هذه الضمانات في تحقيق التوازن بين استقلال رئيس الوحدة الإدارية في ممارسة اختصاصاته, وخضوعه لمبدأ المشروعية والرقابة؟

٣- هل يوفر التنظيم القانوني لاختيار رؤساء الوحدات الإدارية, ضمانات كافية لتحقيق الكفاءة والاستقرار الإداري, ولاسيما عند تعذر توافق أعضاء مجلس المحافظة على إختيار المحافظ؟ أم أن هذا التنظيم يكشف عن قصور تشريعي يستدعي المعالجة؟

٤- ما مدى فاعلية الضمانات الإجرائية المرتبطة بإنهاء خدمة رؤساء الوحدات الإدارية, في حالات الاستقالة, والإقالة وفقدان شروط الترشيح, والعجز الصحي؟ وهل تكفل هذه الضمانات حق الدفاع, وتمنع التعسف في إستعمال سلطة الإنهاء؟

٥- إلى أي مدى يسهم تحديد مهام, وصلاحيات رؤساء الوحدات الإدارية في حماية مراكزهم القانونية؟ وهل يؤدي عدم وضوح الحدود بين الاختصاصات الاتحادية والمحلية إلى إضعاف إستقلالهم الإداري, وخلق حالة من التبعية المزدوجة؟

٦- ما أثر الضمانات القضائية في حماية رؤساء الوحدات الإدارية من القرارات غير المشروعة, في قرارات الإقالة, أو إنهاء الخدمة أو سحب الصلاحيات؟ وهل تكفل الرقابة القضائية التحقق من مشروعية السبب, وسلامة الاختصاص وصحة الإجراءات؟

٧- ما مدى فعالية الرقابة القضائية وغير القضائية على أعمال رؤساء الوحدات الإدارية في تحقيق المشروعية, ومنع الانحراف في إستعمال السلطة؟ وهل تمثل هذه الرقابة ضمانة لحماية المرفق العام ومراكز رؤساء الوحدات الإدارية في الوقت نفسه؟

٨- كيف يمكن تحديد نطاق مسؤولية رؤساء الوحدات الإدارية في التمييز بين المسؤولية التنفيذية عن أعمالهم وقراراتهم, والمسؤولية الاشرافية عن أعمال الجهات الخاضعة لإشرافهم؟

٩- ما أبرز أوجه القصور في التنظيم القانوني العراقي للضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية, وكيف يمكن تطوير هذه الضمانات تشريعياً, ومؤسسياً بما يحقق التوازن بين الاستقلال الإداري, والمساءلة القانونية؟

١٠- إلى أي مدى يمكن الإفادة من التجارب المقارنة, لاسيما للتجربتين الإماراتية والألمانية في تطوير الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق من حيث الانتخاب المباشر, وتنظيم الإقالة, وتعزيز الرقابة وتحديد المسؤولية؟

خامساً: فرضية الدراسة:

تقوم فرضية الدراسة على ما يأتي (إن الضمانات القانونية المقررة لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق, في ضوء من تعدد مصادرها الدستورية والتشريعية والقضائية, ما تزال غير كافية لتحقيق التوازن المطلوب بين الاستقلال الإداري ومتطلبات الرقابة القانونية, وتفترض الدارسة أن هذا القصور يعود إلى تداخل الاختصاصات بين السلطات, وتأثير الاعتبارات السياسية, فضلاً عن ضعف التنظيم القانوني للإجراءات المتعلقة باختيار رؤساء الوحدات الإدارية وإنهاء خدماتهم والرقابة على أعمالهم).

وعليه, تنطلق الدراسة من فرضية تقوم (على أن الضمانات المقررة لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق من خلال التجارب المقارنة, في كل من دولتي الإمارات العربية المتحدة وألمانيا الاتحادية, من شأنهما أن تعزز الاستقرار الوظيفي, وتكرس مبدأ المشروعية وتحقق فعالية الإدارة المحلية).

سادسًا: نطاق الدراسة:

١- النطاق الشخصي للدراسة

يتحدد النطاق الشخصي لهذه الدراسة برؤساء الوحدات الإدارية في العراق, وبوجه خاص من يشغلون مراكز إدارية قيادية على مستوى المحافظة, والقضاء والناحية, وذلك من حيث

الضمانات القانونية التي تحكم اختيارهم, وممارسة صلاحياتهم, وإنهاء خدماتهم, ولا تقتصر الدراسة على بيان المركز القانوني لهؤلاء المسؤولين في العراق فحسب, بل تمتد إلى مقارنته بما يقابله في دولتي الإمارات العربية المتحدة وألمانيا الاتحادية, من أجل الوقوف على طبيعة الحماية القانونية الممنوحة للقيادات الإدارية المحلية في هذه الأنظمة, ومدى اختلافها, أو تقاربها مع التنظيم العراقي.

٢- النطاق الزماني للدراسة

يتحدد النطاق الزماني للدراسة في المرحلة اللاحقة لنفاذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م, وما تلا ذلك من تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨م المعدل, بوصفهما يمثلان الأساس الدستوري والتشريعي الحديث لتنظيم الإدارة المحلية في العراق, أما في الجانب المقارن, فتتمثل الدراسة التنظيم القانوني المعاصر في كل من دولتي الإمارات العربية المتحدة وألمانيا الاتحادية, بالقدر الذي يساعد على فهم التطور الحديث للضمانات القانونية المقررة لرؤساء الوحدات الإدارية, أو ما يقابلهم في النظامين الإماراتي والألماني.

٣- النطاق المكاني للدراسة

يتمثل النطاق المكاني الإجرائي للدراسة في جمهورية العراق, بوصفها المجال الرئيس للبحث والتحليل, بلحاظ أن الدراسة لا تقف عند حدود النظام القانوني العراقي, بل تذهب إلى المقارنة مع دولتي الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية؛ وذلك لاختلاف طبيعة التنظيم الإداري في كل منها, فالإمارات تقدم نموذجاً اتحادياً له خصوصية في توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والإمارات في حين تمثل ألمانيا نموذجاً اتحادياً متقدماً يقوم على اللامركزية الإدارية

وتنظيم الإدارة المحلية ضمن الولايات, ومن خلال هذه المقارنة يمكن إبراز أوجه القوة والقصور في النظام العراقي.

٤- النطاق المادي للدراسة

ينصب النطاق المادي للدراسة على تحليل الضمانات القانونية المقررة لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق, سواء كانت هذه الضمانات ذات أساس دستوري أم تشريعي أم قضائي, وتشمل هذه الضمانات القواعد المتعلقة بطريقة الاختيار, وحدود الصلاحيات, وأدوات الرقابة, وإجراءات إنهاء الخدمة, أو الإعفاء من المنصب, ويقارن البحث هذه الجوانب بما هو معمول به في دولتي الإمارات العربية, وجمهورية ألمانيا الاتحادية؛ لبيان مدى قوة الحماية القانونية الممنوحة للقيادات الإدارية المحلية, وقدرة كل نظام على تحقيق التوازن بين الاستقلال الإداري وخضوع الإدارة للرقابة القانونية.

٥-النطاق الموضوعي للدراسة

يتحدد النطاق الموضوعي للدراسة, ببحث مدى كفاية, وفاعلية الضمانات القانونية المقررة لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق, و قدرتها على حماية استقلالهم الإداري من جهة, وضمان خضوعهم للرقابة والمساءلة من جهة أخرى, كما تتناول الدراسة الاشكالات العملية التي تؤثر في هذه الضمانات, لا سيما التداخل في الاختصاصات بين السلطات الاتحادية, والوحدات الإدارية المحلية والقصور التشريعي, وفي الإطار المقارن, تسعى الدراسة إلى تحليل التجربتين الإماراتية والألمانية لإستخلاص الحلول القانونية التي يمكن أن تسهم في تطوير النظام العراقي, وتعزيز فعّالية الضمانات المقررة لرؤساء الوحدات الإدارية.

سابعاً: الدراسات السابقة:

١- صداع دحام طوكان الفهداوي, اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق, (٢٠٠٥).

تسعى هذه الدراسة إلى توضيح المركز القانوني لرئيس الوحدة الإدارية عن طريق بيان حقوقه وواجباته, وكيفية ممارسته لإختصاصاته, بما يسهم في تحقيق أمن المواطنين, وتقديم الخدمات العامة بكفاءة, من ضمن إطار قانوني وإداري, في حين اهتمت دراستنا بالتركيز على تحليل مفهوم الضمانات القانونية التي تحمي هذا المركز, وتوازن بين استقلاله, وخضوعه للرقابة.

٢- سارة خلف جاسم التميمي, المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل دراسة مقارنة مع قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى,(٢٠١٤).

تسعى أطروحة الدكتوراه إلى تحليل المركز القانوني للمحافظ في إطار نظام اللامركزية الإدارية في العراق من خلال بيان طبيعته القانونية, واختصاصاته, وحقوقه, وواجباته, وحدود رقابة السلطة المركزية عليه, مع تحليل التنظيم التشريعي الوارد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨, مقارنة بالقانون الملغى, في حين اهتمت دراستنا بالتركيز على دراسة الضمانات القانونية المقررة لرؤساء الوحدات الإدارية بوصفها أدوات لحماية مركزهم القانوني.

٣- بوخاري نجاة, تطبيق مفهوم اللامركزية في دولة الإمارات العربية المتحدة,(٢٠١٤-٢٠١٥).

تسعى هذه الدراسة إلى تحليل تطبيق اللامركزية الإدارية في الدول الفدرالية, ولاسيما في الإمارات العربية المتحدة, بوصفها نظاماً مرناً يتأثر بالعوامل السياسية, والإقتصادية, والإجتماعية, ويستلزم التغيير المستمر لتحقيق, وتلبية احتياجات المواطنين على وفق أحسن الأساليب الإدارية, في حين

انمازت دراستنا بالتركيز على المركز القانوني للأشخاص القائمين على تطبيق هذا النظام, من حيث استقلالهم وحقوقهم ووسائل تكفل حمايتهم من التعسف, والضغوطات السياسية.

٤-ابراهيم ولد الشيخ سيدا, النظام القانوني للمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة تحليلية مقارنة), (٢٠١٧).

تناولت هذه الدراسة ثنائية القضاء, وبيان مدى تحقيق التوازن بين وحدة النظام القانوني واستقلال القضاء المحلي, وفعالية الرقابة الاتحادية, في حين انمازت دراستنا بالتركيز على تقييم مدى كفاية الضمانات القانونية (الإدارية, التشريعية, القضائية) في حماية رؤساء الوحدات الإدارية من التعسف, وتحقيق التوازن بين استقلالهم وخضوعهم للرقابة.

٥- آمانج ناصح قادر, تنازع الاختصاصات في العراق بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم(٢٠١٧).

تتناول هذه الدراسة تحديد نطاق الاختصاصات بين السلطة التنفيذية الاتحادية, والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق, وتحليل صور تنازع الإختصاص بينهما وبيان طبيعته القانوني في الواقع والتطبيق المستقبلي, في حين انمازت دراستنا بالتركيز على الضمانات القانونية التي تحمي المركز القانوني لرؤساء الوحدات الإدارية, وتمكنهم من ممارسة تلك الاختصاصات باستقلال ضمن إطار الرقابة والمشروعية.

٦- سندس عمران محمد, ضمانات رؤساء الوحدات الإدارية في مواجهة سلطة الإدارة في الإقالة, (٢٠٢٠)

تتناول هذه الدراسة إلى بيان أهمية منصب رئيس الوحدة الإدارية, بوصفة الرئيس التنفيذي الأعلى في نظام اللامركزية الإدارية, وأثره في تنمية المجتمع المحلي, مع تحليل أدوات إقالته, والتحول الذي طرأ عليها بعد عام ٢٠٠٣م, وتحديد مدى كفاية الضمانات المقررة في واجهتها, أما

دراستنا إهتمت بالتركيز على تناول الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية بوصفها قواعداً متكاملاً تشريعياً وقضائياً تعزز مركزهم القانوني.

ثامناً: منهج الدراسة:

نسعى في هذا البحث إلى تحقيق الأهداف العلمية, والإجابة على إشكالياته الرئيسية من خلال اعتماد منهج علمي مزدوج يجمع بين التحليل والمقارنة؛ إذ يعنى المنهج التحليلي بدراسة النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة بموضوع البحث, مع تفسيرها وبيان أبعادها القانونية, كما يعتمد البحث على المنهج المقارن من خلال إجراء موازنة مع كل من دولتي الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية, ويستند إختيار هاتين الدولتين إلى إشتراكهما في تبني النظام الفدرالي مع العراق, إلا أنّ هنالك اختلافاً في التطبيق العملي للامركزية الإدارية, ومن شأنه أن يتيح استخلاص أوجه التشابه, والاختلاف, والاستفادة في تطوير الإطار القانوني محل الدراسة.

تاسعاً: هيكلية الدراسة:

جاءت خطة الدراسة من فصلين قسما على مباحث ثم قائمة بأهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة, خُصِصَ الفصل الأول في بيان التعريف بالضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية, وقُسَّمَ على مبحثين, الأول ماهية الضمانات القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية, في حين عُنِيّ الثاني الضمانات الخاصة بإختيار وإنهاء خدمة رؤساء الوحدات الإدارية, وممارسة الصلاحيات الموكلة لهم, أما الفصل الثاني فقد خُصِصَ لبحث أثر الحماية القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية والرقابة عليها, وقُسِمَ بدوره على مبحثين, الأول أثر الحماية القانونية لرؤساء الوحدات الإدارية, بينما الثاني مسؤولية رؤساء الوحدات الإدارية لإداء مهامهم الوظيفية, والرقابة عليها, ثم جاءت الخاتمة بأهم النتائج والمقترحات المترشحة من هذه الرسالة.