

بررسی ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران با مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و عراق

علی فقیه حبیبی^۱

وجیهه محسنی^۲

هاشم محمد سرحان^۳

چکیده

یکی از نهادهای اصلی قوه مجریه در کشورهایی که قانون اساسی مدون در آنها حاکم است، نهاد استانداردی است. در کشور ایران، استانداردی زیر نظر وزارت کشور و تحت تدبیرها و فرمان‌های ریاست جمهوری فعالیت می‌کند. در عراق، نظام شورایی این کشور، نقش مهمی در تعیین استاندار و وضع قوانین و مقررات اداره استان بر عهده دارد. نقش تأثیرگذار این نظام شورایی بر نهاد مهم قوه مجریه، روند اداری متفاوتی نسبت به حقوق ایران شکل داده و نظام فدرالی کشور عراق بر اساس قانون اساسی این کشور، اختیارات اداری گسترده‌ای به استانداران داده است.

هدف این پژوهش، بررسی تطبیقی ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق است. پرسش اصلی پژوهش آن است که آیا ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق تفاوت دارد؟ با استفاده از منابع کتاب‌خانه‌ای و به روش توصیفی و تحلیلی ضمن پاسخ به این پرسش مشخص شد که با توجه به وضعیت حکومت، ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق متفاوت است.

واژگان کلیدی: صلاحیت اداری، استانداران، حقوق ایران، حقوق عراق.

۱. گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران، (نویسنده مسئول) a.faghihabibi@gmail.com

۲. گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، تهران، ایران، mosane447@gmail.com

۳. حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران، tbkh457@yahoo.com

مقدمه

قانون اساسی، عالی‌ترین قانون ملی ایران و عراق است. همه مقاماتی که قوانین یا مقررات را در حوزه‌های مختلف وضع می‌کنند، صلاحیت خود را به نوعی منبعث از این قانون می‌دانند. این قانون، میثاق ملی و فصل‌الخطاب حقوق موضوعه ایران و عراق است. قوه مجریه به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال عراق به عنوان یکی از ارکان حاکمیت قانون، وظیفه اجرای قوانین و مقررات را بر عهده دارد. در ایران، یکی از نهادهای کلیدی این قوه، نهاد استانداری است. در خصوص حدود اختیارات و صلاحیت اعمال اداری استانداران و کارکنان دولتی در حقوق ایران، گفتمان جامعی مطرح نشده است. هرچه هست، در میان قوانین و مقررات پراکنده نهفته است و در حقوق عراق، قوه مجریه نیز به عنوان بازوی اجرای سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های کشور، همواره در کانون توجه عموم مردم، نهادها و مؤسسات قرار دارد. پس برای شناخت جایگاه حقوقی استاندار و کارکنان اداری در نظام اداری ایران و عراق باید به مرجع این نهاد یعنی قوه مجریه رجوع کرد.

مطابق قانون شماره ۲۱ مصوب سال ۲۰۰۸، جایگاه استاندار در حقوق اداری عراق، زیر نظر مقام نخست وزیری این کشور و بر اساس اصل سلسله‌مراتب اداری تعریف می‌شود. این اصل بیانگر شکل رابطه‌ای است که بین مقامات مافوق و مأموران مادون در نظام اداری استانداری وجود دارد. به طور خلاصه، این اصل بیان می‌کند هر مأموری که از نظر سازمانی زیر نظر مأمور دیگری فعالیت کند، ملزم است از دستورهای وی پیروی کند. در ایران، استانداران مطابق قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران، مصوب ۲۸ فروردین ۱۳۳۹ در حوزه مأموریت خود، نماینده عالی دولت و مسئول اجرای سیاست عمومی دولتند. از این رو، قانون‌گذار در ایران، روش‌های مختلفی برای نظارت بر تصویب و اجرای آیین‌نامه‌های اداری استانداران پیش‌بینی کرده است. به طور کلی، نظارت بر آیین‌نامه اداری به دو شکل متصور است:

الف) نظارت پارلمانی: تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مشترک وزارت‌خانه‌ها نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و تشخیص این امر به شرح مندرج در اصل ۹۶ قانون اساسی با شورای نگهبان آمده است. ضمناً به منظور بررسی و اعلام مغایرت نداشتن آیین‌نامه‌ها با قوانین عادی باید آن‌ها را ضمن ابلاغ برای

اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی رساند. در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات یادشده در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، نظرویی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به این‌گونه موارد، صلاحیت رسیدگی ندارد.^۱ اگر هیئت وزیران پس از اعلام ایراد به هیئت وزیران، ظرف مدت مقرر نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نکند، پس از پایان مدت یادشده، حسب مورد، تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاطر خواهد بود.

ب) نظارت قضایی: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری تشکیل داده که عهده‌دار نظارت بر مطابقت آیین‌نامه‌ها و تصمیمات و اقدامات اداری قوه مجریه با قوانین کشور است. دیوان عدالت اداری مکلف است اگر شکایت را وارد تشخیص داد، آن را ابطال کند. علاوه بر این، مطابق مقررات قانونی، قضات دادگستری مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها خلاف قانون و شرع خودداری ورزند.

در عراق، وظایف و اختیارات استاندار در این سیستم اداری بر اساس یک سری قواعد و مقررات از سوی حقوق اداری و سلسله‌مراتب اداری تعیین می‌شود. از سوی دیگر، با وجود سلسله‌مراتب اداری و ارتباط مستقیم عملکرد سازمان‌های دولتی با مردم و الزام رعایت حقوق و آزادی‌های شهروندی، امکان سوء استفاده و بروز فساد و تعرض به حقوق شهروندان متصور است. پس برای جلوگیری از این امر، فرآیندی به نام نظارت و کنترل سلسله‌مراتبی به وجود آمده است. مهم‌ترین هدف نظارت سلسله‌مراتبی در اداره‌ها و سازمان‌های دولتی، کنترل کیفیت انجام امور محوله و همچنین جلوگیری از بروز فساد اداری و تضعیف حقوق ارباب رجوع است. علاوه بر آن، مهم‌ترین مرجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های استانداران در عراق، شوراهای استان و ولایتی هستند. در این کشور، شورای استان، بالاترین مرجع تقنینی و نظارتی در محدوده اداری استاندار است و حق دارد قوانین محلی را در محدوده استانداری وضع کند تا بتواند امور خود را مطابق با اصل عدم تمرکز اداری به صورتی اداره کند که با قانون اساسی و قوانین فدرال در تضاد نباشد. شورای ولایتی و شوراهای محلی تحت نظارت مجلس نمایندگان هستند.

۱. نک: تبصره ۸ قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی.

سؤال مهم در این زمینه آن است ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق چگونه است؟ ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق چه تفاوت‌هایی با هم دارند؟ به عنوان فرضیه به نظر می‌رسد که ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران با توجه به شکل حقوقی دولت غیر متمرکز ایران و دولت فدرال عراق تعیین می‌شود و با توجه به وضعیت حکومت، ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق متفاوت است. با وجود اهمیت این مسئله تاکنون پژوهش مستقلی به بررسی ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق با مطالعه تطبیقی نپرداخته است. از میان پژوهش‌هایی که به بررسی وظایف استانداران و فرمانداران در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌اند، به پایان‌نامه کارشناسی ارشد هادی شوشتری (۱۳۸۷) در دانشکده حقوق و علوم سیاسی تهران می‌توان اشاره کرد.

در این پژوهش تلاش می‌شود در قالب چارچوب نظری پژوهش یادشده و با فراتر رفتن از مطالب مختصر آن پژوهش، ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران در ایران و عراق بررسی شود و تفاوت‌ها و شباهت‌های آن بیان گردد. با توجه به نوع پژوهش کنونی و هدفی که دارد، روش تحقیق توصیفی و تحلیلی به کار گرفته شده است. مقاله حاضر در چهار گفتار سازمان یافته است. نویسنده در گفتار نخست به بررسی پیشینه ساختار استانداران در ایران و عراق پرداخته است. در گفتار دوم، ساختار و جایگاه استانداران در ایران و عراق تبیین می‌گردد. در گفتار سوم به بیان محدودیت‌ها و حدود صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران و عراق پرداخته و در گفتار چهارم، مراجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران و عراق بیان شده است.

گفتار اول. پیشینه ساختار استانداری در ایران و عراق

استانداری در حقوق ایران بر اساس قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران، مصوب ۲۸ فروردین ۱۳۳۹ تأسیس شد. در کشور عراق نیز استانداری به موجب قانون شماره ۲۱ مصوب ۱۹ مارس ۲۰۰۸ تعریف و تبیین شده است.

بند اول. پیشینه ساختار استانداری در ایران

از نظر تاریخی، کشور ایران عموماً به صورت متمرکز اداره می‌شده است. بر همین اساس، دولت

مرکزی برای اداره کشور، آن را به مناطق یا واحدهای متعددی تقسیم می‌کرد و برای اداره هر منطقه، مأمور خویش را از مرکز به آن جا می‌فرستاد. در زمان هخامنشیان، کشور به ساتراپی تقسیم می‌شد که شبیه ایالت یا استان عصر حاضر بود. مأموری را که از طرف شاه برای اداره امور ساتراپی تعیین می‌شد، ساتراپ می‌نامیدند. با ورود و حاکمیت اسلام به ایران نیز تقسیماتی مانند ولایت یا ایالت مرسوم گردید که حاکم یا امرایی برای ولایت از طرف حاکم (که عموماً خلیفه نامیده می‌شد) تعیین می‌شد. با ضعیف شدن دولت اسلامی، کشورهای مستقلی از درون امپراتوری اسلامی سر برآوردند. در ایران نیز چیرگی دولت مرکزی بر سراسر کشور، یکی از ویژگی‌های حکومت‌های پدیدآمده پس از فروپاشی دولت اسلامی است. هر چند این نفوذ گاهی با حوادثی مانند حمله چنگیز خان قطع می‌شد، اما از دوره صفویه به بعد، نفوذ دولت مرکزی بر سراسر کشور توسعه یافت. البته در این دوران همیشه سربلندی و طغیان علیه دولت مرکزی وجود داشته است. با وقوع نهضت مشروطیت و شروع سامان‌دهی اداره کشور با وضع قانون، اصل سوم متمم قانون اساسی مشروطیت مقرر کرد که حدود مملکت ایران و ایالات و ولایات و بلوکات آن تغییرپذیر نیست، مگر به موجب قانون. بر همین اساس، نخستین قانون ناظر بر تقسیمات کشوری با عنوان قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام در ۱۳۲۵ هـ.ق تصویب شد. بر اساس این قانون، ایران به غیر از پایتخت به چهار ایالت یعنی آذربایجان، خراسان، فارس، کرمان و بلوچستان تقسیم گردید. هر ایالت هم به چند ولایت و هر ولایت به چند بلوک و هر بلوک به چند قصبه تقسیم شد.^۱

دومین قانون ناظر بر تقسیمات کشوری، قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران، مصوب آذر ۱۳۱۶ بود که برای اولین بار برای مناطق تقسیم‌شده کشور، عناوینی مانند استان، شهرستان و بخش در نظر گرفته شد. بر همین اساس، کشور به ۱۰ استان و ۴۰ شهرستان تقسیم گردید و برای مسئولان این مناطق، عناوین استاندار و فرماندار وضع شد. در نهایت، تا قبل از استقرار نظام جمهوری اسلامی، تعداد استان‌های کشور به ۲۴ استان رسیده بود. سومین قانون در این مورد، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب تیر ۱۳۶۲ است^۲ که در حال حاضر در ایران اجرا می‌شود. قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران، مصوب ۲۸ فروردین ۱۳۳۹ و مصوبه تعیین

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ شانزدهم، تهران: سمت، ۱۳۹۰، ص ۷۸.

۲. همان.

وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، مصوب شورای عالی اداری در هشتادمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸، اصلی‌ترین قوانین و مقرراتی محسوب می‌شوند که در آن‌ها درباره مقام استاندار و سازمان استانداری تعیین تکلیف شده است. در ماده ۱ و ۲ قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران، مصوب ۲۸ فروردین ۱۳۳۹، وظایف و اختیارات مربوط تشریح گردیده است که در ماده ۱ آن، استانداران در حوزه مأموریت خود، نماینده عالی دولت و مسئول اجرای سیاست عمومی دولتند و بر همه ادارات دولتی حوزه مأموریت خود، سوای محاکم قضایی، ریاست عالی و حق نظارت در امور را خواهند داشت. در ماده ۲ نیز همه وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی و بنگاه‌های وابسته به دولت مکلفند هنگام تهیه برنامه‌های اجرایی مخصوص برای هر استان، نظر استاندار محل را در نظر بگیرند و برنامه‌های مصوب را به اطلاع استاندار محل برسانند.

مصوبه تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، در هشتادمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری بنا به پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور و وزارت کشور در اجرای مفاد تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به منظور متناسب کردن اختیارات استانداران و فرمانداران با مسئولیت‌های محوله در استان و تعیین نحوه ارتباط آن‌ها با مقامات مرکزی و نحوه نظارت بر عملکرد مدیران محلی و چگونگی عزل و نصب آنان و همچنین تعیین وظایف استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آن‌ها و چگونگی ارتباط آن‌ها با مسئولان دستگاه‌های اجرایی تصویب شد. در این مصوبه، تعریف کامل‌تری از مقام استاندار و سازمان استانداری آمده است. بر اساس ماده ۱ و دو تبصره آن، «استانداران در قلمرو مأموریت خویش به عنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی را عهده‌دار خواهند بود». در تبصره ۱ ماده یادشده، نیروهای نظامی در چارچوب وظایفی که در زمینه امنیت مناطق دارند، تحت نظارت استانداران عمل خواهند کرد. در تبصره ۲ آن مقرر شده است که «استاندار به عنوان نماینده عالی دولت در برابر رئیس‌جمهور و هیئت وزیران، مسئول است و به عنوان نماینده وزارت کشور، مسئولیت اجرای وظایف و اختیارات آن وزارت در استان را عهده‌دار خواهد بود و در مقابل وزیر کشور

پاسخ‌گوست.» همان طور که ملاحظه می‌شود، تعریف مقنن از مفهوم قانونی استانداردار دچار تغییر شده و قانون‌گذار به سمت گسترش ابعاد مسئولیتی و حقوقی این مقام گام نهاده است.^۱

بند دوم. پیشنهاد ساختار استانداری در عراق

اولین قانونی که در عراق به تعریف «استانداری» دست زد، قانون استانی شماره ۱۵۹ در سال ۱۹۴۸ بود. پس از آن، قانون استانداری کشور عراق، مصوب ۲۰۰۸، مهم‌ترین قانون اداره استان‌های فدرال در این کشور است. در ماده ۲ قانون استانداری در فصلی به نام شوراها و مراحل تشکیل آن‌ها چنین مقرر شده است:

«۱. شورای استان، بالاترین مرجع تقنینی و نظارتی در محدوده اداری استانداری است و حق دارد قوانین محلی را در محدوده استانداری وضع کند تا بتواند امور خود را مطابق با اصل عدم تمرکز اداری به نحوی اداره کند که با قانون اساسی و قوانین فدرال در تضاد نیست.

۲. شورای ولایتی و شوراها محلی تحت نظارت مجلس نمایندگان است.»^۲

«هم‌چنین، مطابق ماده ۵۳ قانون استانداری عراق، مصوب سال ۲۰۰۸، قوانینی که در آن‌ها در خصوص استانداری تعیین تکلیف شده، نام برده شده و همه این قوانین با تصویب قانون شماره ۲۱ یادشده لغو گردیده است. در ماده ۵۳ آمده است: پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، موارد زیر لغو می‌شود:

۱. قانون استانی شماره (۱۵۹) سال (۱۹۴۸) و اصلاحات آن

۲. قانون شوراها محلی شماره (۲۵) سال ۱۹۷۴ و اصلاحات آن

۳. آن‌چه در قانون اداره شهرداری‌ها شماره (۱۶۵) مصوب ۱۹۴۳ در خصوص تشکیلات و اختیارات شوراها شهرداری آمده است.

۴. فرمان مرجع موقت ائتلاف شماره (۷۱) مورخ ۶ آوریل ۲۰۰۴ و اصلاحات آن.»

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۲)، چاپ اول، تهران: میزان، ۱۳۹۱، صص ۸۶-۸۴.

۲. ابوزید، محمد عبدالمجید، مبادئ فی الانظمة السياسية المعاصرة (دراسة المقارنة)، قاهره: دار النهضة العربية، ۱۹۹۶، عدد ۴۲.

بنابراین، قوانین قبلی دیگر در این کشور محل اجرا نیست و قانون فعلی یعنی قانون شماره ۲۱ مصوب سال ۲۰۰۸، همه وظایف و اختیارات و حدود فعالیت‌های استاندار و شوراهای مرتبط با استانداری را تعیین تکلیف کرده است.^۱

گفتار دوم. ساختار و جایگاه استانداری در ایران و عراق

مطابق قانون، استانداری در حقوق ایران زیر نظر سازمان وزارت کشور و ریاست جمهوری مشغول به فعالیت است. در حقوق عراق، استانداری زیر نظر شورای استانی و ولایتی و سازمان نخست وزیر فعالیت می‌کند.

بند اول. نصب و عزل استاندار در ایران

در حقوق ایران، هر استان تحت اداره یک مأمور بلندپایه کشوری به نام استاندار قرار دارد. استاندار از طرف وزیر کشور به هیئت دولت پیشنهاد می‌شود و پس از تأیید انتصاب او در هیئت دولت، حکم استانداری با امضای رئیس جمهور و وزیر کشور صادر می‌گردد. استانداری، مقام سیاسی است و به همین دلیل، قانون‌گذار اجازه داده است که وزارت کشور بتواند در صورت لزوم، اشخاصی را که دارای خدمت رسمی و سابقه خدمت دولتی هم نیستند، به مقام استانداری منصوب کند.^۲ چون استانداران، مقام سیاسی هستند، دولت می‌تواند هر موقع که سیاستش ایجاب کند، آن‌ها را از کار برکنار کند و این امر تابع اصول و تشریفات استخدام کشوری نیست. مقررات حاکم در زمینه عزل و نصب استانداران مبتنی بر چینش حقوقی فردی در انتخاب و عزل است و جنبه عمومی ندارد و به تصمیم شخصی مقامات عالی‌رتبه دولت، وزارت کشور و رئیس جمهور بستگی دارد. ضرورت بازبینی در نحوه نصب و عزل استانداران در ایران بر این تفکر استوار است که «دستیابی به دولتی پاسخ‌گو و مسئولیت‌پذیر مستلزم به‌کارگیری سازوکارهای مدیریتی و اداری از جمله اعتماد و پذیرش صلاحیت‌ها، واگذاری اختیارات متناسب و سرانجام حمایت گسترده در عمل است تا بدین ترتیب،

۱. البدیری، اسماعیل و محمد هدام العامری، التنظيم القانونی للاختصاص الرقابی لرؤساء الوحدات الإدارية فی القانون العراقی (دراسة المقارنه)، جامعه بابل: کلیه القانون، العدد الثانی، ۲۰۲۲، عدد ۳۰.

۲. لایحه اصلاح تبصره ماده ۶ و ۷ قانون تقسیمات کشوری و وظایف استانداران، مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۰.

دولت (قوه مجریه) با توان مندی و استقلال بتواند به وظایف و تکالیف خویش عمل نماید».^۱

عزل استاندار در ایران به پیشنهاد وزیر کشور، تأیید رئیس جمهور و حکم وزیر کشور صورت می‌گیرد. اختلاف فرآیند انتصاب استاندار با عزل استاندار عبارت است از این که هیئت دولت، مرجع تصویب در انتصاب استاندار است، اما هیئت دولت در فرآیند عزل استاندار، مرجع تصویب نیست. پیشنهاد عزل استاندار باید به تأیید رئیس جمهور برسد و پس از تأیید رئیس جمهور با صدور حکم از سوی وزیر کشور، استاندار عزل می‌شود.^۲

بند دوم. نصب و عزل استاندار در عراق

در حقوق عراق، عزل و نصب استانداران با تصمیم شورای استانی و ولایتی و زیر نظر نخست وزیر عراق و بر اساس قانون شماره ۲۱ مصوب ۲۰۰۸ صورت می‌گیرد. در واقع، اعضای شورای استان با رأی اکثریت مطلق از میان خود، یکی را به عنوان استاندار بر می‌گزینند. انتشار تصمیم اداری در خصوص عزل استاندار در عراق به دو صورت است: اعلان و ابلاغ. تصمیم اداری که جنبه عمومی و عینی دارند، مانند آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های اداری، معمولاً از طریق اعلان و تصمیم‌هایی که جنبه انفرادی دارند؛ یعنی مربوط به شخص یا اشخاص معینی هستند، مانند احکام اداری از طریق ابلاغ به اطلاع افراد ذی‌نفع می‌رسند. البته باید متذکر شد که اعلان تصمیم‌های عمومی و اداری در تمام موارد، تابع قواعد و تشریفات یکسان و متحدالشکل نیست. انتشار قوانین، تشریفات خاصی دارد و باید در روزنامه رسمی درج شود، ولی درج تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های اداری در روزنامه رسمی الزام قانونی ندارد و دولت می‌تواند از طریق رسانه‌های ملی عراق، سخن‌گوی دولت و درج در جراید و حتی در مواردی با الصاق در معابر، آن‌ها را منتشر کند.^۳ تصمیم اداری مربوط به نصب یا عزل استانداران تا زمانی که ابلاغ یا اعلان نشده‌اند، برای افراد لازم‌الاتباع نیستند، ولی اگر قبل از ابلاغ موجود شده‌اند، دارای آثار حقوقی محدودی هستند که آثار حقوقی آن عبارت از:

۱. کاظمی، سید علی اصغر و ابراهیم گلشن، «جایگاه دولت (قوه مجریه) در نظام جمهوری اسلامی ایران»، نشریه آینده پژوهی مدیریت، شماره ۲، ۱۳۸۰، ص ۶۷.

۲. مواد ۳ و ۴ مصوب شورای عالی اداری، ۱۳۷۷/۷/۲۸.

۳. سعد عمران، علی، القضا الاداریه العراقی و المقارن، بغداد: مکتب السنهوی، ۲۰۱۱، عدد ۲۵.

۱. اداره استانداری می‌تواند قبل از این‌که منتظر ابلاغ و اعلان تصمیم خود باشد، آن‌ها را در حدی که به حقوق افراد لطمه نزند، اجرا کند.

۲. در مقام رسیدگی به صلاحیت مقام تصمیم‌گیر که آیا دارای صلاحیت بوده است یا نه، باید زمان صدور آن تصمیم، مورد توجه باشد، نه زمان ابلاغ و اعلان.

۳. تصمیم اداری به محض این‌که گرفته شد، برای خود اداره استانداری الزام‌آور است، هرچند به اطلاع افراد ذی‌نفع نرسیده باشد؛ زیرا از لحاظ منطقی، هیچ‌کس نمی‌تواند از اعمال خود اظهار بی‌اطلاعی کند.

۴. معمولاً تصمیم اداری استانداری در قالب احکام و اسناد کتبی، تنظیم می‌شود و به امضای مقام صلاحیت‌دار می‌رسد. این اسناد و احکام، اعتبار اسناد رسمی را دارند؛ یعنی «در مقابل آن‌ها، انکار و تردید مسموع نیست و فقط می‌توان نسبت به آن‌ها ادعای جعل کرد یا ثابت کرد که این اسناد یا احکام به جهتی از جهات قانونی از اعتبار افتاده‌اند»^۱.

برکناری و عزل استانداران در عراق توسط شورای استان صورت می‌گیرد و اگر استانداران مورد سؤال اعضای شورای استان واقع شوند و نتوانند پاسخ‌گو باشند، با رأی اکثریت دو سوم اعضای شورا برکنار می‌شوند. درخواست برکناری یا طرح سؤال توسط اعضای شورای استان می‌تواند به دو دلیل باشد:

۱. وقتی که یکی از شرایط لازم برای نمایندگی در شورای استان را از دست بدهند.

۲. یکی از موارد دزدی یا استفاده ناروا از قدرت و بی‌اعتنایی عمدی در انجام وظایف علیه آنان ثابت شود، برکنار می‌شوند و استاندار می‌تواند علیه شورای استان ظرف ۱۵ روز در دادگاه اداری به حکم عزل و برکناری خود اعتراض کند.^۲

۱. نفس المصدر، عدد ۲۳.

۲. عبود، امیر عبدالله احمد، اختصاصات مجلس المحافظات غير المنتظمه في اقليم و الرقابه عليها، بغداد: مكتب القانون المقارن، ۲۰۱۴، عدد ۱۲۸.

گفتار سوم. محدودیت‌ها و حدود صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران و عراق

حدود و محدودیت‌های اختیارات و صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران و عراق به منع قانونی آن‌ها در تصویب مقررات خلاف قوانین و نیز وضع آیین‌نامه و بخش‌نامه خارج از اختیارات قانونی آن‌ها اطلاق می‌شود که به بررسی این موضوع در حقوق ایران و عراق می‌پردازیم.

بند اول. محدودیت‌ها و حدود صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران

موضوع وضع مقرر خلاف قانون توسط استانداران در حقوق ایران، به طور کلی، خلاف اصل حاکمیت قانون و تفکیک قواست که بر اساس آن، دولت از مسئولیت قانون‌گذاری مبرا شده است. مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمیتواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری میتواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای داخلی خود تفویض کند. در این صورت، این قوانین در مدتی که مجلس تعیین مینماید، به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود. هم‌چنین مجلس شورای اسلامی میتواند تصویب دائمی اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد. در این صورت، مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد».

همان‌طور که ملاحظه می‌گردد، اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص قوانین آزمایشی و تفویض اختیار قانون‌گذاری و نظارت مجلس بر مصوبات دولت است. «به این ترتیب، پرسش این است که معیارهای تفویض اختیار قانون‌گذاری و صلاحیت‌های پیش‌بینی شده در اصل بر چه اساس می‌باشد و حدود قانون‌گذاری و اجرا چیست و نظارت بر آن به چه نحو می‌باشد»^۱.

۱. نجفی، مهدی، «بررسی تحلیلی انتقادی اصل ۸۵ قانون اساسی»، فصل‌نامه قانون‌یار، شماره ۸، ۱۳۹۷، ص ۱۸۵.

مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در موارد ضروری، صلاحیت وضع قوانین آزمایشی را به کمیسیون‌های خویش تفویض کند. از این رو، وجود ضرورت از جمله شرایط امکان قانون‌گذاری تفویضی است. به این ترتیب، پرسش این است که رویکرد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در خصوص مفهوم ضرورت و لوازم آن از جمله نهاد تشخیص‌دهنده ضرورت چیست؟ عده‌ای عقیده دارند: «از نظر مجلس، مفهوم ضرورت، موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی محدود به ضرورت تفویض تصویب قانون است و ضرورت وقتی حاصل می‌شود که این نهاد به هر دلیل، تفویض تصویب قانون برای پیشبرد بهتر امور را مفید بداند. بنابراین، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، این نهاد را مرجعی می‌داند که باید دلایل و ضرورت تفویض اختیار قانون‌گذاری را تشخیص دهد. اما شورای نگهبان در چند سال اخیر با نظرهایی که صادر کرده است، تأیید احراز ضرورت به وسیله مجلس شورای اسلامی را توسط شورا لازم می‌داند. شورای نگهبان، ضرورت را با توجه به نظم حقوقی کشور و در واقع، در قالب ضرورت وضع قانون بررسی می‌کند»^۱.

هم‌چنین گفته شده است که «نظارت تقنینی ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به رئیس مجلس شورای اسلامی واگذار شده است. مصوبه هیئت وزیران هم‌زمان با ابلاغ به دستگاه‌ها باید به اطلاع رئیس مجلس برسد. آن‌چه حایز اهمیت است، دامنه اختیار رئیس مجلس و سازوکار این نوع نظارت بر مصوبات مذکور است. سؤال اصلی در این زمینه این است که در صورت ایراد اشکال از جانب رئیس مجلس بر مصوبه و عدم اصلاح آن توسط هیئت وزیران، پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، آیا مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثرب خواهد شد؟»^۲

در این خصوص، آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، محدوده اقدامات قانون‌گذاری هیئت وزیران را تا حدودی تبیین کرده است. مطابق ماده ۳۰ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت و تبصره آن، مصوب ۱۳۶۸/۹/۸، اگر مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی صرفاً حق یا تکلیف برای وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت ایجاد کند، ولو

۱. تقی‌زاده، جواد، مرتضی نجابت‌خواه و سجاد فولادوند، «مفهوم ضرورت در اصل هشتماد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، دوره پنجم، شماره ۱۶، ۱۳۹۵، ص ۲۳.

۲. پروین، خیرالله و آرین پتفت، «حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران با تأکید بر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوقی عمومی، دوره چهارم و پنجم، شماره ۱، ۱۳۹۴، ص ۶۳.

آن‌که در روزنامه رسمی منتشر نشده باشد یا منتشر نشود، هم‌چنین مصوبات طبقه‌بندی شده (محرمانه، خیلی محرمانه، سری و به کلی سری) از تاریخ ابلاغ به وزارت خانه یا سازمان دولتی که مصوبه به عنوان و خطاب به آن صادر شده است، لازم‌الاجراست. مطابق تبصره، مصوباتی که علاوه بر دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آن برای دیگر مردم، حق و تکلیف ایجاد کند، ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران لازم‌الاجراست، مگر آن‌که در خود مصوبه، زمان یا کیفیت خاصی برای اجرای آن پیش‌بینی شده باشد.

با عنایت به این موارد، صلاحیت‌های استانداران از آن خارج نیست و چون مطابق قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران، مصوب ۲۸ فروردین ۱۳۳۹ و مصوبه تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، مصوب شورای عالی اداری در هشتمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸، استانداران، عالی‌ترین مقام اداری استان هستند، تنها در محدوده قانونی، موظف به صدور دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های اداری هستند. پس موظف به تنظیم و ارائه پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح به هیئت دولت یا مجلس شورای اسلامی نیستند.

استانداران علاوه بر این‌که نماینده عالی دولت در مناطق هستند، نماینده وزارت کشور در استان حوزه مأموریت خودند و مسئولیت اجرای وظایف و اختیارات وزارت کشور را به عهده دارند. مأموریت‌هایی که در پی می‌آید، وظایف بنیادین وزارت کشور، استانداران و فرمانداران است و با اندکی تسامح می‌توان آن را راهنمای کلی استانداران و فرمانداران نامید. بنابراین، وظایف و صلاحیت‌های استانداران عبارتند از:

۱. تأمین و حفظ امنیت داخلی و استقرار نظم و آرامش در کشور با هماهنگی شورای امنیت کشور و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اطلاعاتی و انتظامی

از دیرباز، یکی از مهم‌ترین دلایل عقلی تأسیس حکومت تأمین امنیت برای شهروندان توسط نهاد دولت می‌باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به عنوان سند حقوقی برتر در تعیین وظایف حاکمیت، تأمین امنیت عمومی و فراگیر را در اصول بند ۱۱ اصل سوم و هم‌چنین اصل یک‌صد و هفتاد و ششم به عهده دولت محول کرده است. با توجه به ساختار اداری تقسیمات کشوری، در سطوح استانی استانداران به نمایندگی از حاکمیت، به این وظیفه تأمین امنیت خواهند پرداخت.

علاوه بر قانون اساسی که در اصول یادشده به شکل کلی مقوله امنیت را مطرح کرده است، قانون‌گذار عادی به تفصیل در خصوص وظایف امنیتی استانداران، مطالبی را مقرر داشته است. قانون‌گذار به صراحت در قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، استانداران را مسئول امنیت در استان معرفی کرده و افزوده است که شورای تأمین استان صرفاً به منظور مشورت در امور امنیتی تشکیل می‌گردد و حق تصمیم‌گیری با استاندار است.

بنابراین، همان‌گونه که بیان گردید، استانداران به عنوان نمایندگان دولت مرکزی در مناطق به نمایندگی از دولت مرکزی مسئولیت برقراری نظم و امنیت عمومی را در حوزه مأموریت خود بر عهده دارند. مطابق ماده ۴ قانون راجع به وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ مجلس شورای اسلامی، مسئولیت امنیت در استان بر دوش استاندار است و هدایت و تشکیل مرتب جلسات شورای تأمین استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن از دیگر وظایف اوست.

۲. تلاش در جهت تحقق برنامه‌های توسعه سیاسی و اجتماعی و ارتقای مشارکت و حضور مؤثر مردم در فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی

یکی از وظایف اساسی استانداران، نمایندگی عالی دولت و اجرای سیاست‌های عمومی دولت در حوزه قلمرو مسئولیت خویش است. استانداران در مقام ایفای نمایندگی عالی دولت و اجرای سیاست‌های عمومی همانند وزیران دارای دو شأن سیاسی و اداری هستند. استانداران در اجرای نمایندگی عالی دولت و اجرای سیاست‌های عمومی دولت در چارچوب وظایف «سیاسی» و «وظایف اداری» به اجرای مأموریت محوله می‌پردازند و در وظایف سیاسی استانداران باید به مسئولیت آن‌ها در برابر رئیس‌جمهور و هیئت وزیران، ارتباط با مقامات عالی‌رتبه، نماینده ویژه رئیس‌جمهور، ایجاد ارتباط با دیگر کشورها و تشریفات اشاره کرد. از حدود صلاحیت‌ها و وظایف اداری استاندار می‌توان عزل و نصب مدیران استان، هیئت‌های حل اختلاف بازرسی، نظارت و ارزش‌یابی از مدیران استان، صدور دستورالعمل و حضور در شورای اداری استان را نام برد.

۳. هدایت و راهبری و پشتیبانی شوراهای اسلامی و نظارت بر فعالیت آن‌ها

استانداران در چارچوب اصول هفتم و یک‌صد تا یک‌صد و هفتم قانون اساسی مضاف بر این‌که مأموریت قانونی اجرای انتخابات شوراهای اسلامی کشور را به عهده دارند، به نمایندگی از حکومت

مرکزی، مأموریت قانونی نظارت بر فرآیند کارکرد شوراهای اسلامی کشور را نیز دارند.

۴. زمینه‌سازی برای فعالیت مطلوب احزاب و تشکل‌های سیاسی و نظارت بر فعالیت آن‌ها

یکی از وظایف اساسی وزارت کشور، زمینه‌سازی برای فعالیت احزاب و تشکل‌ها و نظارت بر فعالیت آن‌هاست. مخاطب اصلی قانون فعالیت احزاب و جمعیت‌ها نیز وزیر کشور است. به وظایف استانداران اشاره‌ای نشده است، اما در مواردی، وظایفی را به استانداران احاله کرده است. دقت در ماهیت وظایف ارجاعی به استانداران نشان می‌دهد وظایف ارجاعی، ماهوی و اصلاتی نیست، بلکه نیابتی است. استانداران در خصوص فعالیت احزاب به نیابت از وزیر کشور آن‌هم با هدف تسهیل و تسریع در روند امور ایفای وظیفه خواهند کرد. اختیارات مندرج در آیین‌نامه اجرایی، وکالتی است، نه اصلاتی و هم‌چنین از وظایف دیگر استانداران در خصوص سازمان‌های غیر دولتی^۱ می‌توان به دو وظیفه عمده اشاره کرد:

الف) صدور پروانه فعالیت برای متقاضیان تأسیس سازمان‌های غیر دولتی

ب) نظارت بر فرآیند کارکرد سازمان‌های غیر دولتی^۲

۵. برنامه‌ریزی و اجرای انتخابات

۶. انجام اقدامات لازم برای پیش‌گیری و مقابله با حوادث غیر مترقبه و بلایای طبیعی و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های مسئول امور امدادی و بازسازی در این موارد

یکی از وظایف اساسی استانداران، مدیریت بحران و حوادث غیر مترقبه ناشی از بلایای طبیعی است که ریاست ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه استان بر عهده استاندار است.

۷. هدایت و پشتیبانی فنی - اجرایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به آن‌ها

۸. سازمان‌دهی و استقرار واحدهای خدمات انتظامی و انجام امور مربوط به صدور گذرنامه

۱. مبانی قانونی تأسیس سازمان‌های غیر دولتی: موضوع ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم.

۲. مقیمی، محمد، اداره امور حکومت‌های محلی، تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۱۳۸۲، ص ۶۵.

۹. سامان دهی امور مرزها و مراقبت در تردد اتباع ایرانی و بیگانه از مرزها

۱۰. برنامه ریزی و هدایت اقدامات مربوط به کنترل قاچاق کالا، اسلحه و مواد مخدر در کشور

۱۱. انجام امور مربوط به اقامت، تردد و اشتغال اتباع بیگانه در کشور و ثبت و نگاهداری اطلاعات آنها

۱۲. ایجاد نظام مطلوب تقسیمات کشوری و بررسی و ارائه پیشنهادهای لازم برای تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری

۱۳. ثبت و نگاهداری امور سجلی و هویت آحاد جامعه (ایرانیان)^۱

به جز این موارد، مستندات قانونی به لزوم ارتباط بین استانداران با نمایندگان مجلس شورای اسلامی اشاره نکرده است، اما بر اساس اصول متعددی از قانون اساسی، نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، سیستم پارلمانی است. معنی و مفهوم این گزاره آن است مقامات عالی قوه مجریه یعنی رئیس جمهور و وزیران - از جمله وزیر کشور - در قبال پارلمان و نمایندگان مجلس شورای اسلامی مسئولیت سیاسی دارند و در خصوص کارکرد خود و زیرمجموعه سازمانی خویش باید به نمایندگان مجلس شورای اسلامی پاسخگو باشند. پس فرآیند ارتباط بین وزارت کشور، استانداران و فرمانداران با نمایندگان مجلس شورای اسلامی از جایگاه برتری برخوردار است. در این میان، یکی از وظایف اساسی استانداران، ایجاد ارتباط و تعامل با نمایندگان استان حوزه مأموریت خود در مجلس شورای اسلامی است. در ساختار سازمانی وزارت کشور، حوزه معاونت حقوقی و امور مجلس، مسئولیت قانونی تنظیم مناسبات و ارتباطات دوسویه استانداران با مجلس شورای اسلامی و تنظیم ارتباطات نمایندگان مجلس شورای اسلامی با استانداران را بر عهده دارد.^۲

هم چنین یکی از وظایف و کارکردهای دولت، برنامه ریزی برای توسعه و عمران کشور است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این زمینه، وظایفی را برای دولت جمهوری اسلامی ایران مشخص کرده است. استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت در مناطق مأموریت خود، اجرای این وظایف را به نمایندگی از دولت به عهده دارند. هم چنین قانون گذار در قوانین عادی با هدف اجرایی

۱. شوشتری، هادی، «بررسی وظایف استانداران و فرمانداران در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، صص ۳۴-۳۳.

۲. همان، ص ۱۱۰.

و عملیاتی کردن این مسئولیت‌ها، نهادی قانونی به نام «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» به ریاست استانداران تأسیس کرده است. استانداران با استفاده از ابزار قانونی این نهاد، وظایف عمرانی خود را در سطح استان انجام می‌دهند.^۱

بند دوم. محدودیت‌ها و حدود صلاحیت‌های اداری استانداران در عراق

صلاحیت‌های استانداران در حقوق عراق بر اساس اصل حاکمیت قانون تشریح شده است و مربوط به امور امنیتی، شورایی، بیگانگان و فرمانداران و بخشداران و کارکنان اداری می‌شود. اگرچه بر اساس ماده ۲۴ قانون استانداری عراق، استاندار، بالاترین مقام اجرایی در استانداری است و از نظر حقوقی و شغلی دارای رتبه معاونت وزیر است، ولی با توجه به نقش شوراها در نهاد استانداری کشور عراق، صلاحیت اختیاری اداری استانداران محدود شده است. از سوی دیگر، با توجه به نظام فدرالی عراق، نقش قوه مجریه و نهاد استانداری این کشور در تأمین امنیت استان‌های هجده‌گانه عراق انکارناپذیر است که در قانون استانداری مصوب سال ۲۰۰۸ نیز بر این امر تأکید شده است. مطابق بخش دهم از ماده ۳۱ قانون استانداری مصوب ۲۰۰۸، استانداران دارای اختیار مستقیم در مورد دستگاه‌های امنیتی محلی و همه مراجعی هستند که وظیفه حفاظت و حفظ امنیت و نظم را بر عهده دارند (به استثنای نیروهای مسلح). استانداران می‌توانند در صورتی که دستگاه‌های امنیتی استانداری در برقراری نظم و امنیت به وظایف خود عمل نکنند، بلافاصله موضوع را با ذکر میزان نیروی کافی برای انجام آن وظایف به شورای وزیران ارائه کنند.^۲ هم‌چنین در خصوص محدودیت‌های صلاحیت‌های استانداران می‌توان به محدودیت‌های ویژه آنان در خصوص انتخابات کشور عراق اشاره کرد.^۳ استانداران می‌توانند پس از صدور رأی انحلال شورای استان یا انقضای مهلت تجدیدنظر قانونی، به برگزاری انتخابات جدید دعوت کنند. مدت فعالیت شورای استان برای مدت چهار سال است، ولی قانون‌گذار، مدت زمانی را که استاندار متعهد به برگزاری انتخابات جدید است، مشخص نکرده است. این چالش نیز باید در قانون اساسی اصلاح شود.^۴ علاوه بر موارد یادشده، نقش شورای

۱.

۲.

۳. شیخا، ابراهیم عبدالعزیز، النظم السیاسیة و القانون الدستوری، بغداد: منشأة المعارف بالاسکندریه، ۲۰۱۲، عدد ۴۱۷.

۴. البیدی و العامری، نفس المصدر، عدد ۸.

وزیران مطابق ماده ۷۸ قانون اساسی عراق، در محدودیت‌ها و تعیین صلاحیت‌های استانداران از اهمیت بسزایی برخوردار است. از این جهت، دیگر اختیارات شورای وزیران عبارت است از:

۱. برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های کلی دولت و نظارت بر عملکرد وزارت خانه‌ها و دستگاه‌های غیر مرتبط با وزارت؛

۲. ارائه لوایح قانونی؛

۳. صدور دستورها و تصمیم‌گیری با هدف اجرای قوانین؛

۴. آماده کردن پیش‌نویس بودجه عمومی، تراز نهایی و برنامه‌های توسعه؛

۵. توصیه به مجلس نمایندگان به منظور موافقت با تعیین کفیل وزارت خانه‌ها، سفیران، صاحبان درجه‌های ویژه، رئیس ستاد ارتش و معاونان او، مناصب فرماندهی لشکر و مافوق آن، رئیس دستگاه اطلاعات ملی و رؤسای دستگاه‌های امنیتی؛

۶. گفت‌وگو درباره معاهدات و توافق‌نامه‌های بین‌المللی و امضای آن‌ها یا رسیدگی به امور محوله.^۱

هم‌چنین بر اساس ماده ۸۳ قانون اساسی عراق، شورای وزیران برای سامان‌دهی به روند فعالیت‌هایش، نظام‌نامه داخلی تدوین می‌کند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، نقش هیئت وزیران یا همان شورای وزیران در جمهوری فدرال عراق در زمینه قانون‌گذاری بسیار پررنگ است، به طوری که با توجه به نظام پارلمانی این کشور، مسئولیت قانون‌گذاری دولت و نهاد نخست‌وزیری و شورای وزیران در موارد زیادی حتی بالاتر از پارلمان عراق تعریف شده است که این موضوع خلاف اصل تفکیک قوا در این کشور است. اندیشمندان حقوق عمومی در توجیه فلسفه تفکیک قوا، آن را تضمینی برای امنیت و جلوگیری از استبداد می‌دانند. هدف از نهادینه شدن اصل تفکیک قوا در حقوق اساسی بیش‌تر کشورها به ویژه عراق، کنترل قدرت سیاسی مطرح شده و مدلی برای روش حکومتی یک حکومت است.

بر اساس تفکیک قوا، حکومت عراق به شاخه‌های مختلفی تقسیم می‌شود که هر یک دارای محدوده مجزا و مستقلی از اختیارات و مسئولیت‌هایند، به گونه‌ای که اختیارات هر بخش در

۱. جبر الحافظ، عبدالعظیم، اشکالیه النظام السیاسی البرلمانی فی دستور جمهوری العراق، جامعه النهرین: کلیه العلوم السیاسی، ۲۰۱۵، عدد ۱۳۲.

تعارض اختیارات بخش‌های دیگر نباشد. هر شاخه قادر است در قدرت اعمالی توسط شاخه‌های دیگر محدودیت‌هایی ایجاد کند که این محدودیت‌ها را اصطلاحاً «نظارت و توازن یا تعادل قوا» می‌گویند تا از جمع شدن و انحصار قدرت در یک قوه جلوگیری شود. نقش شورای وزیران در زمینه قانون‌گذاری باعث در هم پیچیده بودن قوا در نظام پارلمانی و نیز ممزوج شدن قوای مجریه در قوه مقننه شده است. هم‌چنین دولت قانونی به معنای تبعیت دولت از قانون در همه صلاحیت‌ها و جنبه‌های فعالیتش اعم از اداری، قضایی و قانونی است، برخلاف دولت پلیسی و انتظامی که در آن، افراد، تابع اراده دولت استبدادی از مقام حاکم هستند. حتی اگر اسنادی و متونی در قانون اساسی به نام قانون اساسی (متمدن و آزادی‌خواه) موجود باشد، محدودیت‌ها و حدود صلاحیت‌ها در عراق، همه به شئون دولت مجری برمی‌گردد^۱ که این امر (تصویب قوانین و اجرا نشدن آن‌ها)، یکی از چالش‌های تحقق دولت قانون‌مدار در عراق به شمار می‌رود.

علاوه بر آن، عده‌ای از حقوق‌دانان عراقی معتقدند که نظام پارلمانی عراق اشکالات متعددی دارد؛ زیرا با مبانی و ویژگی‌های نظام پارلمانی سازگار نیست. نظام پارلمانی مستلزم همکاری و توازن بین قوه مقننه و مجریه است، در صورتی که اختیارات و صلاحیت‌های شورای وزیران و رئیس‌جمهور و حتی استانداران در عراق بیش از اختیارات و صلاحیت‌های قانونی آن‌هاست. پس باید برای اصلاح قانون اساسی اقدام کرد تا تفکیک قوا و ثبات نظام پارلمانی تضمین شود.^۲ از این رو، نقش نظام پارلمانی و اعضای پارلمان در زمینه نظارت بر شئون حکومت و صلاحیت‌ها از جمله شورای وزیران در کشور عراق به ویژه در صلاحیت‌های استانداران بسیار اهمیت دارد، به گونه‌ای که حتی عده‌ای به «نقش نظارتی مجالس پارلمانی عراق بر صلاحیت‌های استانداران» اشاره کرده‌اند.^۳

شورای وزیران عراق و هم‌چنین نخست‌وزیر با قدرت قانون‌گذاری خود توانسته‌اند تا حدودی خلأهای قانون‌گذاری مجالس نمایندگان عراق را پوشش دهند، ولی با توجه به ضرورت اجرای اصل تفکیک قوا که مورد قبول بسیاری از نظام‌های حقوقی جهان است، اختیارات گسترده قانون‌گذاری

۱. شیخا، ابراهیم عبدالعزیز، *النظم السیاسیه لدول و الحکومات*، بغداد: منشأة المعارف بالاسکندریه، ۲۰۰۶، عدد ۱۰۲.

۲. عبدالحمیدی، یحیی غازی، *النظام البرلمانی العراقی فی ظل دستور ۲۰۰۵*، بغداد: جامعه الشرق الاوسط، کلیه الحقوق، ۲۰۱۷، عدد ۱۳.

۳. ابوزید، محمد عبدالمجید، *مبادئ فی الانظمة السیاسیه المعاصره (دراسة المقارنه)*، قاهره: دار النهضة العربیه، ۱۹۹۶، عدد ۲۶.

شورای وزیران و نخست وزیر می‌تواند به حاکمیت قانون در کشور عراق آسیب وارد کند و هم اکنون نیز چالش‌های سیاسی و حقوقی فراوانی ایجاد کرده است. با وجود این، استانداران در عراق، مطابق قانون استانداری مصوب ۲۰۰۸، حق وضع قانون را ندارند و تنها در محدوده همکاری با شورای استانی، ملزم به اجرای مصوبات این شورا و دیگر نهادهای قانون‌گذاری عراق هستند.^۱

استاندار در عراق مانند وزیر از صلاحیت‌های سیاسی و اداری برخوردار است. استاندار از اعضای اداره‌های محلی محسوب می‌شود، اما صلاحیت‌های اداری او مهم‌تر است. پس باید به صلاحیت‌های گسترده استاندار بر اساس قانون استانداری عراق مصوب ۲۰۰۹ اشاره شود. استانداران، نماینده شورای وزیران در استان حوزه مأموریت خودند و مسئولیت اجرای وظایف و اختیارات شورای وزیران را به عهده دارند. هم‌چنین وزیران مربوط می‌توانند برخی از وظایف و اختیاراتشان را به استانداران محول کنند. وزارت خانه‌هایی که به هیچ‌وزارتی مرتبط نیستند، باید نظر استاندار را در مورد آن امور بگیری که می‌خواهند در حوزه استانداری انجام دهند. استاندار باید بر امور آن‌ها نظارت داشته باشد. نظارت بر بهره‌برداری از خدمات عمومی در پروژه‌هایی با هدف دستیابی به منفعت عمومی نیز از دیگر صلاحیت‌های استاندار محسوب می‌شود. هم‌چنین استاندار، پیشنهادهای کمیته تحقیق و تفحص در مورد کارکنان و رفتار آن‌ها را به همراه نظر خود در مورد آنان با تصویب شورای استانداری و وزارت خانه‌ها به وزیر صلاحیت‌دار یا رئیس دستگاه غیر وابسته به وزارت خانه ابلاغ می‌کند.^۲

علاوه بر صلاحیت‌های یادشده، به حدود صلاحیت‌های اداری استانداران در عراق به این شرح می‌توان اشاره کرد: آماده کردن طرح بودجه استان با مشارکت فرمانداران و ارسال آن به شورای استان؛ انجام دادن سیاست عمومی حکومت اقلیم در داخل مرزهای استان با همکاری وزارت‌های مرتبط؛ انجام دادن دستورهای شورای استان طبق قوانین؛ نمایندگی استان در گردهم‌آیی‌ها و سمینارهایی که دعوت می‌شود؛ سرپرستی کردن و اداره اماکن عمومی در استان و نظارت بر آن‌ها به غیر از دادگاه‌ها و پادگان‌های نظامی و مرزبان‌های اقلیم (پیش‌مرگه) و دانشگاه و ادارات آموزش

۱. خضیر الخفاجی، سلیم نعیم، «الرقابه القضائیه علی دستوریه القوانين فی الدساتیر العراقیه»، مجله أهل البيت (علیهم السلام)، العدد ۸، ۲۰۰۹.

۲. الطماوی، سلیمان محمد، النظریه العامه للقرارات الاداریه (دراسه المقارنه)، مصر: دار الفكر العربی، ۱۹۵۷، عدد ۲۰۴.

عالی و تحقیقات علمی؛ صدور فرمان استخدام کارمندان ادارات و انتصاب در سطح استان بر اساس سلسله مراتب اداری که در قانون آمده و هم چنین طبق ملاک‌های اعلام شده از طرف مراجع صلاحیت‌دار؛ صدور آیین‌نامه اداری و قانونی در مورد حقوق کارمندان ادارات در سطح استان؛ تأمین امنیت و نظم در استان و فرمان دادن به عنوان رئیس گروه امنیت در استان به پلیس و دستگاه‌های امنیتی طبق قانون در مورد جرایمی که در داخل مرز استان رخ می‌دهد؛ درخواست ایجاد یا انحلال مراکز پلیس بعد از تأیید شورای استان با اکثریت مطلق اعضای آن؛ حفظ امنیت و نظم و حقوق هم‌وطنان و جان و مال و ملک آن‌ها و گزارش دادن به وزیر داخله در صورت ناتوانی دستگاه‌های امنیتی از حفظ نظم و امنیت عمومی و درخواست نیرو در این مورد.^۱

گفتنی است استاندار می‌تواند تعدادی از اختیاراتش را به معاونش یا هریک از فرمانداران یا بخشداران حوزه خودش واگذار کند. هم چنین اگر دستورهای شورای استان، مخالف قانون یا خارج از اختیاراتش یا خلاف طرح عمومی حکومت اقلیم یا بودجه آن باشد، استاندار می‌تواند آن دستورها را ظرف مدت ۱۵ روز از روز اعلام آن همراه با دلایل انتقاد و پیشنهادهايش به شورای استان برگرداند. اگر شورای استان بر دستور خود اصرار کرد، خود شورا باید آن دستور را به همراه اشکال‌هایی که استاندار تشخیص داده است، برای کسب نظر به دادگاه اداری بفرستد.^۲

گفتار چهارم. مراجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران و عراق

مراجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران و عراق متفاوتند که در دو قسمت و به تفکیک در حقوق ایران و عراق بررسی خواهیم کرد.

بند اول. مراجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران

یکی از ابزارهای نظارتی بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های استانداران در ایران، نظارت از طریق سازمان

۱. القیسی، حنان محمد، نظام الاداره اللامركزیه و مجالس المحافظات فی العراق، مجله الملتقى، بحث منشور، بغداد: دار الكتاب و الوثائق، ۲۰۰۸، عدد ۱۲۳.

۲. علی، خالد رشید، نظره تحليلیه لاختیار المحافظ و اختصاصاته علی وفق قانون المحافظات غیر المنتظمه فی اقلیم، بحث منشور فی مجله العلوم القانونیه، بغداد: کلیه القانون، عدد ۲۴۱، ۲۰۰۹.

بازرسی کل کشور است. این سازمان به جواز اصل یک صد و هفتاد و چهارم قانون اساسی تشکیل شده و وظایف و اختیارات سازمان نیز به موجب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تعیین گردیده است. به موجب اصل یک صد و هفتاد و چهارم قانون اساسی بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند. بر اساس قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، بازرسی و نظارت مستمر بر همه وزارت خانه ها و ادارات و امور اداری و مالی، انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب الامر مقام معظم رهبری یا به دستور رئیس قوه قضاییه یا درخواست رئیس جمهور یا کمیسیون اصل نود قانون اساسی مجلس شورای اسلامی، اعلام وقوع جرم در مواردی که گزارش بازرسان سازمان متضمن وقوع جرمی باشد و گزارش موارد تخلف توسط مدیران دولتی به سازمان‌های مربوط و تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های خلاف قانون قوه مجریه به دیوان عدالت اداری از جمله مهم‌ترین وظایف و اختیارات سازمان به شمار می‌آیند.

سازمان بازرسی کل کشور در ارتقای کارآمدی دستگاه‌های اجرایی از طریق نظارت و کنترل راهبردی، بالاتر از حد متوسط عمل کرده است، اما در راهبردهای ارتقای فرهنگ نظارت‌پذیری و اجتناب از نظارت‌گریزی و نیز در شاخصهای نظارت نوین و مقابله با فساد، در حد انتظار ظاهر نشده و نسبتاً ضعیف عمل کرده است. بدون این که نقش مثبت و سازنده سازمان بازرسی کل کشور در پیش‌گیری از تخلفات اداری مدیران دولتی با تأکید بر مقابله با نظارت‌گریزی آنان را در برخی از ابعاد نادیده بگیریم، باید گفت این سازمان در برخی موارد در حد انتظار ظاهر نشده است و می‌تواند به تقویت نقش‌های نظارتی خود بر سازمان‌ها و مدیران دولتی بپردازد.^۱

بند دوم. مراجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های استانداران در عراق

تصمیمات و اعمال سازمان‌های اداری در عراق نیز توسط نهادهای متعددی کنترل می‌شود تا هم از خطاهای احتمالی و خروج از صلاحیت‌های آن‌ها جلوگیری و هم نقص‌ها و مشکلات موجود در آن‌ها بررسی و برای رفع آن‌ها اقدام شود. قانون‌گذار هم نقش نظارتی استانداران بر اداره‌ها و دستگاه‌های

۱. مهرورز، محمودرضا، ایرج حسینی صدرآبادی و عطاءالله محمدی ملقرنی، «نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیش‌گیری از تخلفات اداری با رویکرد نظارت‌گریزی مدیران»، فصل‌نامه مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، شماره ۴۸، ۱۴۰۱، ص ۱۱۹.

اجرائی استان از جمله فرمانداری و بخشداری را از چند جهت مشخص کرده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: نظارت و بازرسی بر عملکرد دستگاه‌های عمومی در استانداری به استثنای دادگاه‌ها و یگان‌های نظامی و دانشگاه‌ها و مؤسساتی که اختیارات وی در این مورد از اختیارات ویژه‌ای است که قانوناً به استانداران اعطا می‌شود و دارای اختیار نظارت و بازرسی از خدمات عمومی در همه واحدهای عمومی اعم از واحدهای اداری و بخش‌های آن‌ها، علاوه بر ادارات وزارت خانه‌های مربوط، دستگاه‌های اجرایی و حتی ادارات باصلاحیت فدرال در محدوده اداری استان هستند.^۱

مهم‌ترین مرجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های استانداران در عراق، شوراهای استان و ولایتی هستند. در این کشور، شورای استان، بالاترین مرجع تقنینی و نظارتی در محدوده اداری استانداری است و حق دارد قوانین محلی را در محدوده استانداری وضع کند تا بتواند امور خود را مطابق با اصل عدم تمرکز اداری به صورتی اداره کند که با قانون اساسی و قوانین فدرال در تضاد نباشد. شورای ولایتی و شوراهای محلی تحت نظارت مجلس نمایندگان هستند. این شورای ولایتی مشتمل بر بیست و پنج کرسی است. به عبارت دیگر، به ازای هر دویست هزار نفر و برای بیش از پانصد هزار نفر، یک کرسی به آن اضافه می‌شود و شورای محلی از هفت کرسی تشکیل می‌شود که به ازای هر بیست و پنج هزار نفر، یک کرسی به آن اضافه می‌شود. اعضای این شوراها، طبق قانون انتخابات شوراها از طریق انتخابات مستقیم مخفی انتخاب می‌شوند.^۲

۱. صداقت نداشتن یا سوء استفاده از سمت؛

۲. اتلاف اموال عمومی؛

۳. از بین رفتن یکی از شرایط عضویت؛

۴. تقصیر یا قصور عمدی در انجام وظیفه و مسئولیت.

علاوه بر شوراهای یادشده، مجلس نمایندگان می‌تواند با اکثریت مطلق به پیشنهاد نخست وزیر به همان دلایل که بیان شد، استانداران را عزل کند.^۳

۱. ناجی، اقبال سعید، «المرکزیه الاداریه فی دستور جمهوریه العراق ۲۰۰۵»، مجله العلوم القانونیه، ۲۰۲۰، عدد ۵۱.

۲. البدیری و العامری، نفس المصدر، عدد ۲۴-۲۳.

۳. بدیر، علیم حمد، عصام عبدالوهاب البرزنجی و مهدی یاسین السلامی، مبادی واحکام القانون الإداری، الطبعة الجدیدة.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر به بررسی تطبیقی ساختار و حدود صلاحیت اداری استانداران در ایران و عراق پرداخته است. همان طور که پیش‌تر اشاره شد، جامعه نیازمند قانون است تا حدود وظایف و صلاحیت‌های همه مشخص باشد و افراد جامعه در مسیر قانون و صلاحیت‌های تعیین‌شده از طرف قانون‌گذار حرکت کنند. به همین ترتیب، صلاحیت‌های تعیین‌شده بر اساس حاکمیت قانون نیازمند مراجع نظارتی صالح و بی‌طرفی است تا به انحراف از قانون و تعدی و تجاوز از حدود صلاحیت‌ها و تجاوز به حقوق دیگران بر اساس ضوابط و معیارهای دقیق قانونی رسیدگی کند و جامعه را در حال اعتدال و نظم و امنیت نگه دارد. از این رو، تعیین صلاحیت‌های اختیاری و اداری استانداران در کشورهای ایران و عراق از ضرورت‌های حقوق عمومی این کشورها بر اساس حاکمیت قانون است.

مطابق قانون اساسی ایران، اعمال قوه مجریه به جز در اموری که به عهده عالی‌ترین مقام سیاسی گذاشته شده است، از طریق رئیس‌جمهور و وزیران و استانداران در حقوق ایران و از طریق نخست‌وزیر و وزیران و استانداران در حقوق عراق انجام می‌شود. می‌توان گفت استانداران بالاترین مقامات قوه اجرایی در استان‌های ایران و عراق هستند.

تفاوت در ساختار و جایگاه استانداران در ایران و عراق ناشی از تفاوت در مبانی و روح حاکم بر قوانین اساسی، ساختارهای کلان حقوقی و سیاسی دو دولت، متمایز بودن اصول فنی حاکم بر سازمان‌های اداری ایران و عراق و شکل حقوقی دولت نامتمرکز ایران و دولت فدرال عراق است. در زمینه اختیارات و وظایف و صلاحیت‌های استانداران در دو نظام حقوقی ایران و عراق، محدودیت‌هایی وجود دارد. تفاوت اصلی نهاد استانداری در دو نظام حقوقی ایران و عراق آن است که نظام اداری ایران، نظامی تابع قوه مقننه و مجریه است، در حالی که در نظام اداری عراق، علاوه بر آن‌ها، شورای وزیران و شوراهای ایالتی و ولایتی دیده می‌شود. در حقوق ایران، استاندار از طرف وزیر کشور به هیئت دولت پیشنهاد می‌شود و پس از تأیید انتصاب او در هیئت دولت، حکم استانداری با امضای رئیس‌جمهور و وزیر کشور صادر می‌گردد. در حقوق عراق، عزل و نصب استانداران با تصمیم شورای استانی و ولایتی و زیر نظر نخست‌وزیر عراق صورت می‌گیرد.

یکی دیگر از تفاوت‌های ساختار استانداران در نظام حقوقی ایران و عراق، مرجع نظارتی بر صلاحیت‌های استانداران است. در ایران، سازمان بازرسی کل کشور، یکی از ابزارهای نظارتی بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های استانداران است. از ابزارهای نظارتی بر اجرای صحیح وظایف و صلاحیت‌های استانداران در نظام حقوقی عراق می‌توان به شوراهای ایالتی و ولایتی اشاره کرد. هم‌چنین اگر دستورهای شورای استان، مخالف قانون یا خارج از حدود صلاحیت‌های شورای استان باشد، استاندار، دلیل مخالفت خود را اعلام و برای اصلاح به همراه پیشنهادها به شورای استان بازمی‌گرداند. اگر شورای استان هم‌چنان بر نظر خود اصرار ورزد، شورای استان باید آن دستورها و دلیل مخالفت استاندار را به دادگاه اداری بفرستد. در عراق، سؤال کردن از استاندار با درخواست یک سوم اعضای شورای استان انجام می‌شود. در صورت پاسخ ننگفتن، با رأی اکثریت دو سوم اعضای شورای استان، استاندار عزل و برکنار می‌شود.

با وجود تفاوت‌های ذکرشده در ساختار و صلاحیت‌های استانداران در ایران و عراق می‌توان به وجه تشابه مسئولیت امنیتی استانداران در ایران و عراق یا تأمین و حفظ امنیت داخلی و استقرار نظم و آرامش توسط استانداران اشاره کرد. هم‌چنین استانداران در ایران و عراق به عنوان نماینده عالی دولت در استان و ناظر بر همه امور اجرایی استان (برای مدت چهار سال) محسوب می‌شوند. در صورت استعفا، عزل، فوت یا دیگر مواردی که مانع از انجام وظایف استانداران گردد، در ایران، سرپرست استانداری موقتاً از سوی وزیر کشور تعیین می‌شود و وزیر کشور موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه، استاندار جدید را به هیئت وزیران پیشنهاد کند. در عراق نیز سرپرست استانداری موقتاً از سوی شورای استان تعیین می‌شود. در غیر این صورت، تا انتخاب استاندار جدید، وظایف او را یکی از معاونان وی انجام می‌دهد.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، *حقوق اداری (جلد ۲)*، چاپ اول، تهران: میزان، ۱۳۹۱.
۲. انصاری، ولی‌الله، *کلیات حقوق اداری*، تهران: میزان، ۱۳۷۴.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، چاپ شانزدهم، تهران: سمت، ۱۳۹۰.
۴. مقیمی، محمد، *اداره امور حکومت‌های محلی*، تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.

ب) مقاله

۱. پروین، خیرالله و آرین پتفت، «*حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران با تأکید بر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*»، فصل‌نامه مطالعات حقوقی عمومی، دوره چهل و پنجم، شماره ۱، ۱۳۹۴.
۲. تقی‌زاده، جواد، مرتضی نجابت‌خواه و سجاد فولادوند، «*مفهوم ضرورت در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، دوره پنجم، شماره ۱۶، ۱۳۹۵.
۳. کاظمی، سید علی‌اصغر و ابراهیم گلشن، «*جایگاه دولت (قوه مجریه) در نظام جمهوری اسلامی ایران*»، نشریه آینده‌پژوهی مدیریت، شماره ۲، ۱۳۸۰.
۴. مهرورز، محمودرضا، ایرج حسینی صدرآبادی و عطاءالله محمدی ملقرنی، «*نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیش‌گیری از تخلفات اداری با رویکرد نظارت‌گریزی مدیران*»، فصل‌نامه مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، شماره ۴۸، ۱۴۰۱.
۵. نجفی، مهدی، «*بررسی تحلیلی انتقادی اصل ۸۵ قانون اساسی*»، فصل‌نامه قانون‌یار، شماره ۸، ۱۳۹۷.

ج) پایان‌نامه

۱. شوشتری، هادی، «*بررسی وظایف استانداران و فرمانداران در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران*»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.

الف) کتاب

۱. ابوزید، محمد عبدالمجید، مبادئ فی الانظمة السياسيه المعاصره (دراسه المقارنه)، قاهره: دار النهضه العربيه، ۱۹۹۶.
۲. باسم، حسين، الاستقرار الأمنی فی العراق، مقاربه فی مفهوم المعضله الأمنية (قسم الدراسات السياسيه)، جامعه كربلاء: مركز الدراسات الاستراتيجيه، ۲۰۱۹.
۳. البديري، اسماعيل و محمد هدام العامري، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإداريه فی القانون العراقي (دراسه المقارنه)، جامعه بابل: كليه القانون، العدد الثاني، ۲۰۲۲.
۴. بدير، عليم حمد، عصام عبدالوهاب البرزنجي و مهدي ياسين السلامي، مبادئ و احكام القانون الإداري، الطبعة الجديدة، بغداد، ۲۰۰۸.
۵. جبر الحافظ، عبدالعظيم، اشكاليه النظام السياسي البرلماني في دستور جمهوري العراق، جامعه النهرين: كليه العلوم السياسي، ۲۰۱۵.
۶. سعد عمران، علي، القضا الاداريه العراقي و المقارن، بغداد: مكتب السنهوري، ۲۰۱۱.
۷. شيحا، ابراهيم عبدالعزيز، النظم السياسي لدول والحكومات، بغداد: منشأة المعارف بالاسكندريه، ۲۰۰۶.
۸. شيحا، ابراهيم عبدالعزيز، النظم السياسية و القانون الدستوري، بغداد: منشأة المعارف بالاسكندريه، ۲۰۱۲.
۹. الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الاداريه (دراسه المقارنه)، مصر: دار الفكر العربي، ۱۹۵۷.
۱۰. عبدالمحمدي، يحيى غازي، النظام البرلماني العراقي في ظل دستور ۲۰۰۵، بغداد: جامعه الشرق الاوسط، كليه الحقوق، ۲۰۱۷.
۱۱. عبود، امير عبدالله احمد، اختصاصات مجلس المحافظات غير المنتظمه في اقليم و رقابه عليها، بغداد: مكتب القانون المقارن، ۲۰۱۴.
۱۲. علي، خالد رشيد، نظره تحليله لاختيار المحافظ و اختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير

المنتظمه فی اقلیم، بحث منشور فی مجله العلوم القانونیه، بغداد: کلیه القانون، عدد ۲۴۱، ۲۰۰۹.
۱۳. القیسی، حنان محمد، نظام الاداره اللامرکزیه و مجالس المحافظات فی العراق، مجله الملتقی، بحث منشور، بغداد: دار الكتاب و الوثائق، ۲۰۰۸.

ب) مقاله

۱. خضیر الخفاجی، سلیم نعیم، «الرقابه القضائیه علی دستوریه القوانین فی الدساتیر العراقیه»، مجله أهل البيت (علیهم السلام)، العدد ۸، ۲۰۰۹.
۲. العبودی، عثمان سلمان، «تفویض الاختصاص و تطبیقاته فی شؤون الوظیفه العامه»، مجله القانون و القضا، العدد الثالث، بغداد، ۲۰۱۰.
۳. ناجی، اقبال سعید، «المرکزیه الاداریه فی دستور جمهوریه العراق ۲۰۰۵»، مجله العلوم القانونیه، ۲۰۲۰.

Examining the structure and limits of the administrative authority of governors with a comparative study in the laws of Iran and Iraq

Ali Faghih Habibi¹

Vajiheh Mohseni²

Hashem Mohammad Sarhan³

Abstract

One of the main institutions of the executive branch in the countries where the codified constitution rules is the governorate institution. In Iran, the governorate operates under the supervision of the Ministry of Interior and under the measures and decrees of the president, and in Iraq, its council system plays an important role in determining the governor and establishing the rules and regulations of the province administration. The influential role of the council system is on the important institution of the executive branch, which has formed a different administrative process compared to Iran's laws, and the federal system of Iraq, based on the constitution of this country, has given extensive administrative powers to the governors. The purpose of this research was to investigate the structure and limits of the administrative authority of the governors in Iran and Iraq in a comparative manner. Based on this, the main question of the research is whether the structure and limits of the administrative authority of governors are different in the laws of Iran and Iraq? By using library resources and descriptive and analytical methods, while answering the mentioned question, it was stated that according to the conditions and state of the government, the structure and limits of the administrative authority of the governors are different in Iran and Iraq.

Keywords: Jurisdiction authority, governors, Iran's law, Iraq's law

1. Department of Public Law, Islamic Azad University, Tehran South Branch, Tehran, Iran, a.faghihhabibi@gmail.com

2. Department of Public Law, Islamic Azad University, Tehran Branch, Tehran, Iran, mosane447@gmail.com

3. Public Law, Islamic Azad University, South Tehran Branch, Tehran, Iran, tbkh457@yahoo.com