

صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق و مراجع نظارت بر صلاحیتهای آن

چکیده

حقوق عمومی، از منظر وضعیت حقوقی مبتنی بر صلاحیت است و صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق به عنوان مجری قوانین و مقررات و نقش آن در اداره امور اجرایی کشور، همواره محل نظر حقوقدانان بوده است. در حقوق ایران استانداران یکی از نهادهای اصلی قوه مجریه استانداری زیر نظر وزارت کشور و تحت تدابیر و فرامین ریاست جمهوری مشغول به فعالیت می باشد. اما در حقوق عراق، بعد از سرنگونی دولت بعثی، مقررات حاکم بر نهاد استانداری دچار تغییراتی شده است. نظام شورایی موجود در این کشور، نقش مهمی در تعیین استاندار و وضع قوانین و مقررات اداره استان برعهده دارد و نظارت شوراهای مختلف همچون شورای استان و شورای ولایتی بر مقام استاندار می تواند بیانگر نقش تاثیرگذار آن شورها بر این نهاد مهم قوه مجریه باشد. روش اداره استانها به موجب نظام شورایی، در حقوق عراق توانسته است، روند اداری متفاوتی نسبت به حقوق ایران، شکل دهد. نظام فدرالی کشور عراق براساس قانون اساسی این کشور، صلاحیت اداری گسترده‌ای را به استانداران داده است. هدف اصلی این مقاله آن است که تفاوت‌های صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق را مورد بررسی و واکاوی قرار دهد و به تمامی ابعاد و جوانب آن بپردازد.

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

مقدمه

صلاحیت مجموعه اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام عمل معینی به مأمور دولت داده می شود. صلاحیت تعیین کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره است بعبارت دیگر صلاحیت اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور مانند صلاحیت دادگاهها و صلاحیت مأمور در تنظیم سند رسمی است^۱ اصولاً موضوع صلاحیت در علم حقوق در واقع بحث «تقسیم کار» و «تبیین وظیفه» است^۲ در حقوق اداری گفته می شود صلاحیت شایستگی و اجازه قانونی است که از طرف قانون به مقام اداری برای مدیریت مطلوب اداره اعطاء می گردد. به همین سبب موضوع صلاحیت اداری را باید در چارچوب اصل آزادی و اصل قانونی بودن تحلیل نمود. نکته ای که در اینجا حائز اهمیت است اینکه در حقوق عمومی و اداری اصل بر عدم صلاحیت مقام عمومی واداری است مگر آن قسم صلاحیتی که به موجب قانون به وی اعطاء گردیده است در این رابطه اصولاً اداره تابع دو دسته قواعد است: نخست قواعد آمری که در آن اداره موظف به اتخاذ تصمیم مطابق قواعد از پیش تعیین شده است و دیگر قواعد مجاز که براساس آن مقام اداری مجاز به اتخاذ و انتخاب بهترین تصمیم با توجه به شرایط و ضرورت‌های منفعت عمومی است.^۳ قانون اساسی به مثابه میثاق ملی و سند حقوقی سرمنشاء همه صلاحیتهاست که استانداران در قلمرو مأموریت خود به عنوان نماینده عالی دولتها از این صلاحیتهای برخوردارند. نهاد استانداری در ایران زیر مجموعه وزارت کشور و سازمان ریاست جمهوری و از مهمترین

۱ - منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۰)، ۴۶۱.

۲ - محمد جعفر لنگرودی، ترمینولوژی حقوق (تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۵)، ش ۳۲۵۸.

۳ - علی علی آبادی، آیین دادرسی تخلقات اداری (تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۳)، ۵.

۴ - مهدی هداوند و علی مشهدی، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری) (تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹)، ۱۱۱.

بخش‌های قوه مجریه، دارای صلاحیت‌های اداری است تا بدین وسیله دارای توانایی و اختیارات در حوزه مأموریت خود شود ضمن اینکه نقش قانون در شکل‌گیری حدود و صلاحیت‌های استانداران بر کسی پوشیده نیست و به دلیل بروز مسائل چالشی در نظام اداری قوه مجریه، شناسایی دقیق حدود اختیارات قانونی و صلاحیت‌های اداری استانداران از اهمیت بسزایی برخوردار است و در کشور عراق نیز قانون اساسی متضمن عالی‌ترین و اساسی‌ترین قواعد و اصولی است که مبین ساختارها، روندها، سیاست‌ها و ارزش‌های یک جامعه است که به واسطه‌ی آن قدرت سیاسی مستقر و اجرا می‌گردد و انتقال می‌یابد. ساختار حکومت عراق متشکل از یک مجلس نیابتی مقننه است که مجریه و قضائیه را انتخاب می‌کند و یک دولت فدرالی همراه با استان‌های خودمختار تشکیل شده‌است. بعد از سقوط حکومت دیکتاتوری صدام حسین و تشکیل جمهوری عراق در سال ۲۰۰۳، نخستین قانون اساسی دموکراتیک این کشور در سال ۲۰۰۵ به تصویب رسید. در این نوع از قدرت‌مداری که در زمره نظام‌های مردم‌سالار پارلمانی دسته‌بندی می‌شود، نخست‌وزیر قدرتمندترین در میان ارکان سه گانه است. مردم با آرای مستقیم، نمایندگان مجلس را تعیین می‌کنند و مجلس موظف است رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر را انتخاب و تایید صلاحیت کند. این نوع حکومت از نوع پارلمانی است که در آن قوه مجریه در اختیار نخست‌وزیر عراق بوده که توسط نمایندگان ائتلاف اکثریت مجلس نمایندگان عراق برای یک دوره ۴ ساله انتخاب می‌شود. قانون اساسی عراق، اداره نظام حاکمیتی این کشور را به صورت فدرالی تعریف نموده و استانداری زیر نظر نهاد نخست‌وزیری و به موجب قانون استانداری مصوب ۲۰۰۸ میلادی اداره می‌شود. فرآید انتخاب استاندار و تصویب مقررات و ضوابط استانداری توسط عالی‌ترین شوراهای این کشور انجام می‌شود. شورای ولایتی و شورای استان در این مهم نقش تاثیرگذاری ایفا می‌نمایند. با وجود مشترکات فراوانی که کشورهای ایران و عراق را به هم پیونده داده است و وجود وجه تشابه‌هایی در ساختار حکومتی آنها، همچون جمهوری بودن و تا حدودی اسلامی بودن نظام‌های حقوقی- سیاسی، تفاوت‌های نسبتاً زیادی در ساختار حقوقی و نظام حاکم بر دو کشور به چشم می‌خورد که به نظر می‌رسد ریشه در شرایط و احوال بسیار متفاوت حاکم بر کشورها در زمان تدوین قوانین اساسی جدید آنها داشته باشد. عوامل دیگری همچون پیشینه تاریخی متفاوت حکومت‌های دو کشور ایران و عراق، وضعیت سیاسی قبلی متفاوت و بسیاری تفاوت‌های ساختاری دیگر در دو کشور نیز موثر بوده‌اند.

در این مقاله تلاش می‌شود، مساله « صلاحیت اداری استانداران در حقوق ایران و عراق » تحت بررسی و واکاوی قرار گیرد و به تمامی ابعاد و جوانب آن پرداخته شود.

۱- پیشینه تأسیس استاندار در ایران و عراق

استانداری در حقوق ایران براساس قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۲۸ فروردین ماه ۱۳۳۹ تأسیس گردید. در کشور عراق نیز استانداری به موجب قانون خاص تعریف و تبیین گردیده است. قانون تأسیسی استانداری در عراق در قانون شماره ۲۱ مصوب ۱۹ مارس ۲۰۰۸ اشاره شده است.

۱-۱- پیشینه تأسیس استاندار در ایران

در حقوق ایران در مورد وظایف و اختیارات استانداران چند قانون، آیین نامه و تصویب نامه وجود دارد که همین امر دسته بندی وظایف (صلاحیتها) را مشکل کرده است. از جمله می‌توان به تقسیمات کشوری سال ۱۳۱۶، تصویب نامه استانداران و فرمانداران مصوب ۱۳۳۴، قانون وظایف و اختیارات استانداران سال ۱۳۳۹، لایحه قانونی استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران مصوب خرداد ۱۳۵۹ و قوانین دیگر از جمله قانون تعیین وظایف تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب شهریور ۱۳۶۲ اشاره نمود. اما در ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری به استناد تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه، مصوبه‌ای دارد که در آن وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران تا حدی سازمان یافته است. به همین دلیل در مورد

وظایف و اختیارات استانداران این مصوبه مورد استناد قرار می‌گیرد.^۵ قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۲۸ فروردین ماه ۱۳۳۹ و طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، مصوب شورای عالی اداری در هشتادمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸، به عنوان، 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 ماه ۱۳۳۹، وظایف و اختیارات مذکور تشریح گردیده است، که در ماده ۱ قانون مذکور استانداران در حوزه مأموریت خود نماینده عالی دولت و مسئول اجرای سیاست عمومی دولت می‌باشند و بر کلیه ادارات دولتی حوزه مأموریت خود سواً محاکم قضایی ریاست عالی و حق نظارت در امور را خواهند داشت و در ماده ۲ قانون فوق‌الاشعار کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و بنگاه‌های وابسته به دولت مکلفند در موقع تهیه برنامه‌های اجرایی مخصوص برای هر استان نظراً استاندار محل را مورد توجه قرار دهند و برنامه‌های مصوب را به اطلاع استاندار محل برسانند. اما در طرح تعیین وظایف و اختیارات و صلاحیتهای استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، مصوبه شورای عالی اداری را در هشتادمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸، (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 و صلاحیتهای 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 و صلاحیتهای استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی را تصویب نمودند، که تعریف کامل‌تری از مقام استاندار را مقرر نموده است. که براساس ماده ۱ و دو تبصره آن در این قانون^۶ 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. که در تبصره ۱ ماده مذکور نیروهای نظامی در چارچوب وظایفی که در ارتباط با امنیت مناطق دارند، تحت نظارت استانداران عمل خواهند کرد. و در تبصره ۲ آن مقرر گردیده: استاندار به عنوان نماینده عالی دولت در برابر رئیس جمهور و هیات وزیران مسئول بوده 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. بنابراین استاندار در سازمان اداری کشور (ایران) به عنوان عالی‌ترین مقام در محدوده استان محسوب می‌شود و می‌توان گفت استاندار در استان تنها نماینده وزیر کشور نیست، بلکه نماینده حکومت یا دولت است. از این رو جایگاه سازمانی، اداری و سیاسی استاندار در استان از جایگاه وزیر کشور در کشور برتر است و اختیاراتی که استاندار در محدوده استانی دارد بیش از اختیاراتی است که وزیر کشور در محدوده کشور دارد. به لحاظ جایگاه ویژه استاندار در سازمان اداری کشور، استانداران می‌توانند مستقیماً با مقامات عالی و رسمی جمهوری اسلامی ایران از جمله رهبری ارتباط برقرار نمایند و مسائل مورد نظر در قلمرو خویش را مطرح سازند.^۷

همانطور که ملاحظه می‌شود، تعریف مقنن از مفهوم قانونی استاندار، دچار تغییر شده و قانونگذار به سمت گسترش ابعاد مسئولیتی و حقوقی و صلاحیتهای این مقام گام نهاده است.

۱-۲- پیشینه تأسیس استاندار در عراق

۵ - محمد امامی و کورش استوار سنگری، حقوق اداری جلد اول (تهران، انتشارات میزان، ۱۳۹۱)، ۸۶.

۶- مصوبات شورای عالی اداری - هشتادمین جلسه - تاریخ تصویب ۱۳۷۷/۷/۲۸

۷ - محمد امامی و کورش استوار سنگری، پیشین، ۸۶-۸۵

اولین قانونی که در عراق اقدام به تعریف استانداری نمود قانون استانی شماره (۱۵۹) سال (۱۹۴۸) بود. که پس از آن، قانون استانداری کشور عراق مصوب سال ۲۰۰۸ میلادی، مهمترین قانون اداره استان‌های فدرال در این کشور است. در ماده ۲ قانون استانداری در فصلی به نام شوراها و مراحل تشکیل آنها، مقرر گردیده است:

اولاً: شورای استان بالاترین مرجع تقنینی و نظارتی در محدوده اداری استانداری است و حق دارد قوانین محلی را در محدوده استانداری صادر 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.

ثانیاً: شورای ولایتی و شوراهای محلی تحت نظارت مجلس نمایندگان می باشد.

همچنین، مطابق ماده ۵۳ قانون استانداری عراق مصوب سال ۲۰۰۸، قوانینی که در آنها در خصوص استانداری تعیین تکلیف شده، نام برده شده است و کلیه این قوانین با تصویب قانون شماره ۲۱ مذکور، لغو گردیده است. در ماده ۵۳ آمده است: پس از لازم الاجرا شدن این قانون، موارد زیر لغو می شود:

اولاً: قانون استانی شماره (۱۵۹) سال (۱۹۴۸) و اصلاحات آن

ثانیاً: قانون شوراهای مردمی محلی شماره (۲۵) سال ۱۹۷۴ و اصلاحات آن.

ثالثاً: آنچه در قانون اداره شهرداری ها شماره (۱۶۵) مصوب ۱۹۴۳ در خصوص تشکیلات و اختیارات شوراهای شهرداری آمده است.

رابعاً: فرمان مرجع موقت ائتلاف شماره (۷۱) مورخ ۶ آوریل ۲۰۰۴ و اصلاحات آن.^۸

بنابراین، قوانین قبلی دیگر در این کشور محل اجرا نمی باشند و قانون فعلی یعنی قانون شماره ۲۱ مصوب سال ۲۰۰۸ کلیه وظایف و اختیارات و حدود صلاحیتهای استاندار و شورای‌های مرتبط با استانداری را تعیین تکلیف نموده و صلاحیتهای این مقام را گسترش داده است.

۲- مفاهیم

۲-۱- مفهوم صلاحیت اداری

صلاحیت مفهومی است که در حوزه حقوق عمومی معنی می‌یابد از صلاحیت تعاریف مختلفی صورت گرفته است صلاحیت به معنای توانایی مرجع یا مقام سیاسی، اداری یا قضایی در اتخاذ تصمیم یا انجام عملی در حوزه عمومی است در تعریفی عام، «صلاحیت» مفهومی کارکردی است که در صورت وجود مراجع متعدد برای اعمال اختیار مشابه، حدود اعمال این اختیار را برای هر مرجع مشخص می‌کند^۹ مفهوم صلاحیت اداری را می‌توان در قالب وضعیت حقوقی تبیین کرد بنظر می‌رسد صلاحیت اداری، وضعیت حقوقی مشخصی است که برای مقام یا مرجع اداری تعریف می‌شود و به فرد یا شخص ویژه‌ای نیز ارتباط نمی‌یابد^{۱۰} صلاحیت شایستگی و اجازه قانونی است که از طرف قانون به مقام اداری برای مدیریت مطلوب اداره اعطاء می‌گردد به همین سبب موضوع صلاحیت در حقوق اداری را باید در چهارچوب اصل آزادی و اصل قانونی بودن باید تحلیل نمود^{۱۱} همچنین در حقوق داری اصل تفکیک قوا در تعیین مرزهای حوزه حقوق اداری حائز اهمیت است چرا که مرز اقدام و چهارچوب فعالیت مقامات اجرایی را مشخص می‌کند از این اصل در حقوق اداری میتوان به اصل «صلاحیت» تعبیر کرد که براساس آن فرض می‌شود که مقامات عمومی و اداری محدود به صلاحیتهای اعطایی (وظایفه هسته ای) به آنها هستند. از قواعد این اصل ممنوعیت دخالت مقامات اجرایی در وظایف و

۸- عثمان سلمان العبودی، «تفویض الاختصاص و تطبيقاته فی شئون الوظیفه العامه»، مجله القانون و القضاء (۲۰۱۰)، ۱
9 - Philippe ,Thery, Competence (Paris: Dictionnaire de la culture juridique, 2003), 247

۱۰- محمدرضا ویژه، تأملی بر مفهوم صلاحیت و اعمال آن در حقوق اداری، مجموعه مقالات اندیشه حقوق اداری (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲)، ۳۱۰.

۱۱- مهدی هداوند و علی مشهدی، پیشین، ۱۱۱

صلاحیتهای هسته‌ای سایر قوا (تقنین قضاء) است که امروزه به شدت از سوی قوه مجریه در معرض تحدید و تهدید قرار دارد.^{۱۲}

بنابراین مفهوم شناسی «صلاحیت» برای بحث در خصوص موضوعاتی که از حیث حقوقی فاقد اعتبارند حائز اهمیت است زیرا تنها یک فرد صلاحیت دار می‌تواند اتخاذ تصمیم کند در غیر این صورت تمام اقدامات و تصمیمات خارج از صلاحیت وی فاقد اعتبار می‌شود. زیرا اولین شرط صحت هر تصمیم یا اقدام اداری داشتن صلاحیت مقام اداری است.

۲-۲- مفهوم صلاحیت تکلیفی و اختیاری:

در صلاحیت تکلیفی گفته می‌شود اداره در صورت اجتماع شرایط موظف به اتخاذ تصمیم مطابق متن قانونی دیکته شده است در این قسم از صلاحیت مقام عمومی و اداری حق انتخاب میان چند گزینه را از دست می‌دهد با این حال برخی از نویسندگان حقوق اداری نیز میان صلاحیتهای تکلیفی قائل به دو نوع صلاحیت تکلیفی گردیده‌اند: نخست صلاحیتهای تکلیفی محض که براساس آن اداره در صورت اجتماع شرایط موظف به اتخاذ تصمیم مطابق متن قانونی دیکته شده‌ای است که همه شرایط را دقیقاً آورده است لیکن در قسم دیگری از صلاحیت که می‌توان آنرا صلاحیت تکلیفی نسبی نام نهاد تنها برخی از شرایط اتخاذ تصمیم در قانون پیش بینی شده است بعبارت بهتر در این فرض اداره در چهارچوب قواعد امری قرار داد. لیکن یا همه شرایط الزامی پیش‌بینی نشده و یا همه شرایط پیش بینی شده دقیق نیستند. امری که در صحنه تصمیم به مقام عمومی و اداری حداقلی از قدرت ارزیابی را اعطاء می‌نماید. اما صلاحیت اختیاری به این معنی است که قانون به مقام اداری اجازه می‌دهد که از میان گزینه‌های متعدد قانونی، با توجه به معیارهای غیرحقوقی، دست به انتخاب بزند. این انتخاب متضمن برقراری توازن میان منافع عمومی و خصوصی با استفاده از ارزشهای فراحقوقی در جهت تعیین یک «منفعت عام» است که به وسیله قوانین موضوعه تعیین نشده است.^{۱۳} بنابراین صلاحیت اختیاری یا گزینشی در حقوق اداری به معنی اختیار یا حق تصمیم‌گیری رسمی با استفاده از عقل و تشخیص، به منظور انتخاب از میان گزینه‌های قانونی قابل قبول است. سوء استفاده از صلاحیت اختیاری وقتی اتفاق می‌افتد که تصمیم اتخاذ شده، گزینه قبولی نباشد. گزینه منتخبت ممکن است به این دلیل گزینه قابل قبولی نباشد که به لحاظ منطقی غلط، سست و بی‌پایه و اساس باشد، یا گزینه دلخواهانه بوده و آشکارا با توجه به واقعیتها و شواهد موجود غیرقابل توجیه و پشتیبانی باشد و یا اینکه به صراحت از سوی قانون منع شده یا مغایر با الزامات حکومت قانون باشد.^{۱۴} یکی از مسائل مهم در حقوق اداری چگونگی نظارت بر صلاحیت اختیاری مقام اداری است. نظارت بر صلاحیتهای اختیاری از آنجایی اهمیت دارد که اقدامات مقام اداری در پرتو اصل قانونی بودن توجیه می‌گردد.^{۱۵}

۲-۳- مفهوم اصل عدم صلاحیت:

از آثار اصل حاکمیت قانون در حقوق عمومی اصل عدم صلاحیت مقامات اداری است، بدین معنی که در مورد صلاحیت و اختیارات مقامات و نهادهای حکومتی اصل بر عدم صلاحیت است و مقامات و نهادهای حکومتی تنها در مواردی صلاحیت اعمال قدرت و اختیار و انجام وظایف را دارند که قانون مشخص کرده باشد. اگر قانونگذار نسبت به صلاحیت مقامات دولتی (به مفهوم عام) سکوت کرده باشد باید براساس اصل عدم صلاحیت قائل به فقدان صلاحیت از آن مقام و یا نهاد شد. بنابراین اصل بر این است که مقامات اداری صرفاً می‌توانند صلاحیت و اختیارات خود را براساس قانون و

۱۲ - همان منبع، ۱۱۰

13 - Juli Ponce, "Good Administration and Administrative Procedures", Global legal studies 552(2005), 551

۱۴ - مهدی هداوند، حقوق اداری تطبیقی جلد اول (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۹)، ۱۶۹

۱۵- ولی رستمی و حمیدرضا سلیمی، «نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت اختیاری در حقوق ایران»، مجله حقوق اداری ۲۲(۱۳۹۹)، ۱۰۵

اختیاراتی که قانون به آن اعطاء کرده است اعمال و اجراء نمایند.^{۱۶} بدین لحاظ در حقوق اداری بحث تجاوز از حدود صلاحیت مطرح است.^{۱۷}

۲-۴- مفهوم نظارت:

نظارت در لغت به معنی مشاهده، تأمل و تفکر در چیزی آمده است. در مفهوم حقوقی نظارت عبارتست از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر کسی است که به منظور چنین بازرسی و ارزیابی و سنجش تعیین می‌شود.^{۱۸} در مفهوم عام نظارت یعنی بررسی اجرای صحیح قوانین در بستر مناسب آن که این قانون هم قوانین بشری و هم قوانین تکوینی و الهی می‌تواند باشد. مفهوم خاص نظارت با توجه به آنچه که می‌بایست مورد نظارت قرار گیرد تعیین می‌شود عبارتست از مجموعه اقداماتی که مربوط می‌شود به نظارت در راستای تصویب قوانین مناسب و در جهت نیل به اهداف عالی‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و غیره و نیز نظارت بر گزینش کارگزارانی مناسب در جهت پیش‌برد اهداف مورد تصویب و النهایه نظارت بر عملکرد کارگزاران و تطبیق عملکرد آنها با سیاستهای تقنینی.^{۱۹} بنابراین نظارت یک ضرورت سازمانی است که با ساختارهای گوناگون، عملکرد حاکمان را در منظر و چشم انداز مردم قرار می‌دهد تا به یکی از دو حالت رضایت و ناخشنودی دست یابند و دولت‌ها با احراز ناخشنودی ملت‌های خود، تلاش در جلب رضایت عمومی کرده و مشروعیت سیاسی خود را تضمین کنند. بی‌گمان مشروعیت دولتها در آغاز با آراء عمومی دست یافتنی است. لکن دولتها در ادامه حیات خود به مشروعیت پایدار نیاز دارند و ممکن است به رغم داشتن پشتوانه آرای مردمی، به علت کوتاهی‌ها و یا فساد، در معرض ناخشنودی و یا خشم ملت قرار گیرد و تداوم مشروعیت آنان دچار خدشه و چالش شود. نظارت مداوم بر اعمال حکومت این امکان را فراهم می‌سازد که دولت‌ها با توجه به کاستی‌ها با توجه به رضایت خود را برای جلب رضایت عمومی آماده کنند و از این طریق به مشروعیت خود تداوم بخشند.^{۲۰} می‌توان نظارت را در معنای پیشگیری و پسین تعریف کرد. نظارت در معنای پیشگیری یعنی نظارت بر تصویب قوانین مناسب و نظارت بر گزینش اصلح قبل از واگذاری منصب به کارگزار حکومت، اما نظارت در معنای پسین عبارتست از نظارت بر نحوه عملکرد کارگزار را در بر می‌گیرد که اگر نظارت پیشین به نحو صحیح انجام گیرد محدوده اجرایی نظارت پسین به حداقل می‌رسد.^{۲۱}

۳- ساختار و جایگاه استاندار در حقوق ایران و عراق

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

۳-۱- نصب و عزل استاندار در ایران

در حقوق ایران و در ساختار سازمان نظام متمرکز اداری ایران، استاندار بالاترین مقام حکومتی، اداری و سیاسی محلی است که از طرف مقامات مرکزی برای اداره استان برگزیده می‌شود.^{۲۲} در ایران استاندار یک مقام انتصابی است که از میان فرمانداران شایسته و واجد شرایط یا از میان کارکنان عالی‌رتبه و مطلع سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی یا غیر

۱۶ - مهدی هداوند، علی مشهدی، پیشین، ۱۳۳

۱۷ - محمد امامی و کورش استوار سنگری، حقوق اداری جلد دوم (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۱)، ۶۸

۱۸ - عباسعلی عمید زنجانی و ابراهیم موسی زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹)، ۱۵

۱۹ - سید احمد مرتضایی، نظارت استصوابی یا استطلاع: بررسی فقهی، حقوق نظارت شورای نگهبان بر انتخابات (قم: موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۹۰)، ۴۴

۲۰ - عباسعلی عمید زنجانی و ابراهیم موسی زاده، پیشین، ۴

۲۱ - امیر لطف الله پیرنیکان، «مفهوم و گونه‌های نظارت و کنترل در حقوق ایران»، فصلنامه پژوهش‌های حقوقی میان رشته- ای (۱۳۹۹)، ۶۹

۲۲ - محمد امامی و کورش استوار سنگری، پیشین، ۸۵

کارمندان به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت وزیران و حکم ریاست جمهوری به این سمت منصوب می شود. روشهای دیگر گزینش استاندار عبارتند از: انتخاب به آراء مستقیم مردم محل، انتخاب بوسیله شورا یا انجمن استان، پیشنهاد چند تن از طرف شورای استان و انتصاب بوسیله دولت.^{۲۳} به علت نقش و اهمیتی که استانداران در قلمرو مأموریتشان داشته اند نصب و عزل آنها از اهمیّت زیادی برخوردار بوده است. اهمیّت موضوع باعث شده است تا در نصب و عزل آنها، مسئولان عالی رتبه کشور دخالت داشته باشند. هر استان تحت اداره یک مأمور بلند پایه کشوری به نام استاندار قرار دارد. استاندار طبق مصوبه ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت وزیران و با حکم رئیس جمهور منصوب می گردد و به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید رئیس جمهور و حکم وزیر کشور عزل می گردد و از آنجا که استاندار یک مقام سیاسی است و نماینده عالی حکومت است، عزل و نصب او تابع ضوابط استخدامی از جمله قانون استخدام کشوری نیست، چون دولت می تواند افرادی را که حتی مستخدم دولت نیستند به عنوان استاندار برگزیند.^{۲۴} بنابراین مقررات حاکم در زمینه عزل و نصب استانداران مبتنی بر چنین حقوقی فردی در انتخاب و عزل می باشد و جنبه عمومی ندارد و به تصمیم شخصی مقامات عالی رتبه دولت، وزارت کشور و رئیس جمهور بستگی دارد. فلذا ضرورت بازبینی در نحوه نصب و عزل استانداران در ایران، نیازمند دستیابی به دولتی پاسخگو و مسئولیت پذیر است که آن مستلزم به کارگیری سازوکارهای مدیریتی و اداری از جمله اعتماد و پذیرش صلاحیتها، واگذاری اختیارات متناسب و سرانجام حمایت گسترده در عمل است؛ تا بدین ترتیب دولت (قوه مجریه) با توانمندی و استقلال بتواند به وظایف و تکالیف خویش عمل نماید.^{۲۵}

۳-۲- نصب و عزل استاندار در عراق

در حقوق عراق، عزل و نصب استانداران با تصمیم شورای استانی و ولایتی و تحت نظر نخست وزیر عراق، براساس قانون شماره ۲۱ مصوب ۲۰۰۸ صورت می گیرد. در خصوص عزل استاندار تصمیم اداری باید انتشار یابد که 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 آیین نامه ها و بخشنامه های اداری، معمولاً از طریق اعلان و تصمیم هایی که جنبه انفرادی دارند، یعنی مربوط به شخص یا اشخاص معینی هستند، مانند احکام اداری، از طریق ابلاغ به اطلاع افراد ذی نفع می رسند. البته باید متذکر شد که اعلان تصمیم های 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 تصویب نامه ها و آیین نامه ها و بخشنامه های اداری در روزنامه رسمی الزام قانونی ندارد و دولت می تواند از طریق رسانه های ملی عراق، سخنگوی دولت و درج در جراید و حتی در مواردی با الصاق در معابر، آنها را منتشر کند. تصمیم اداری مربوط به نصب یا عزل استانداران تا زمانی که ابلاغ یا اعلان نشده اند برای افراد لازم الاتباع نیستند، مع الوصف این تصمیمات اداری اگرچه قبل از ابلاغ اتخاذ شده اند اما دارای آثار حقوقی محدودی هستند من جمله:

۱- استاندار می تواند 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 تصمیم گیر که آیا آن مقام 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 اتخاذ شد برای خود اداره استانداری الزام آور است هرچند که به اطلاع افراد ذی نفع نرسیده باشد، زیرا از لحاظ منطقی هیچ کس نمی تواند از اعمال خود اظهار بی اطلاعی کند.

۲۳ - ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶)، ۲۰۰.

۲۴ - محمد امامی و کورش استوار سنگری، پیشین، ۸۵.

۲۵ - سیدعلی اصغر کاظمی و ابراهیم گلشن، «جایگاه دولت (قوه مجریه) در نظام جمهوری اسلامی ایران»، نشریه آینده پژوهی مدیریت ۲(۱۳۸۰)، ۶۷.

۴- معمولاً تصمیم اداری استاندار در قالب احکام و اسناد کتبی، تنظیم و به امضای مقام صلاحیتدار می‌رسد. این اسناد و احکام، اعتبار اسناد رسمی را دارند به عبارت دیگر 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.^{۲۶}

۴- جایگاه استاندار در نظام اداری ایران و عراق

استانداران و کارکنان اداری در نظام حقوقی ایران و عراق از جایگاه ویژه ای برخوردار می‌باشند که در زیر به توضیحاتی در این باره خواهیم پرداخت.

۴-۱- جایگاه استاندار در نظام اداری ایران

درخصوص جایگاه قانون اساسی مطالب زیادی بیان شده است. قانون اساسی، عالی‌ترین قانون ملی ایران است. همه مقاماتی که به وضع قوانین یا مقررات در حوزه‌های مختلف می‌پردازند، صلاحیت خود را به نوعی منبعث از این قانون می‌دانند. این قانون، میثاق ملی و فصل الخطاب حقوق موضوعه ایران است.^{۲۷} قوه مجریه به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به عنوان یکی از ارکان حاکمیت قانون و وظیفه اجرای قوانین و مقررات را برعهده دارد. یکی از نهادهای کلیدی این قوه، نهاد استانداری می‌باشد. در خصوص حدود اختیارات و صلاحیت اعمال اداری استانداران در حقوق ایران، گفتمان جامعی مطرح نشده است. و یا در میان قوانین و مقررات پراکنده، نهفته است. به منظور شناخت جایگاه حقوقی استاندار، می‌بایست، به مرجع این نهاد یعنی قوه مجریه رجوع نمود. از بعد حقوقی، قوه مجریه یکی از مناقشه برانگیزترین قوا در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. هنوز هم میان صاحب نظران پیرامون جایگاه، حوزه نفوذ و قدرت برآمده از دموکراسی کارکردی قوه مجریه و ریاست آن در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بحث و جدل است. اینکه ابزارهای قدرت و اجراء در قوه مجریه از آن کیست و یا دست کم اساساً ریاست قوه مجریه (رئیس جمهور) برطبق فصل نهم قانون اساسی دارای ابزارهای توأمان قدرت و اجراء است یا خیر؟ سبب بروز برخی مشکلات و به لسان حقوقی‌تر در زمانی سبب معضلات گردیده است. ریاست رئیس جمهور بر قوه مجریه آنطور که فصل نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد در عمل اینگونه نیست. این تعارض که می‌بایست بر اساس تعاریف و مولفه های مرسوم غربی قابل حل باشد به دلیل قرائت مغایر با شیوهی حکومت‌گری در غرب خود را بصورت تناقض نمایان می‌سازد. بعبارت دیگر، جایگاه قوه مجریه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران را نه بر مبنای فلسفه وجودی دموکراسی کارکردی مرسوم، بلکه بر اساس تفویض قدرت بر طبق فقه سیاسی شیعه باید باز تعریف و جانمایی کرد.^{۲۸}

همانگونه که اشاره شد، استانداران به موجب قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۲۸ فروردین ماه ۱۳۳۹، لایحه قانونی مصوب سال ۱۳۵۹، مصوب سال ۱۳۷۷ شورای عالی اداری و قانون راجع به وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲/۷/۲ استاندار در حوزه مأموریت خود دارای اختیارات متعدد تصمیم‌گیری و نظارتی می‌باشد. استاندار افزون بر نمایندگی از وزارت کشور، نماینده عالی دولت در استان نیز به شمار می‌آید و مسئول اجرای سیاست عمومی دولت (شامل قوانین مصوب مجلس، مقررات مصوب دولت و سیاستهای آن در حوزه‌های گوناگون از قبیل اقتصاد، آموزش و پرورش، صنایع، معادن، کار و...) را در استان بر عهده دارد. او برای ایجاد هماهنگی در اجرای سیاستهای دولت، مسئول تهیه و ابلاغ دستورالعمل به دستگاههای اجرایی و تشکیل شورای اداری استان می‌باشد.^{۲۹} علاوه استانداران در حوزه مأموریت خود حق وضع آئین نامه دارند. البته وضع آئین نامه های اجرایی قوانین در

۲۶- علی سعد عمران، القضا الاداریه العراقي والمقارن (بغداد: مکتب السنهوری، ۲۰۱۱)، ۲۵.

۲۷- سید محمد هادی اسلامی، اصول و فنون قانون گذاری (تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۷)، ۸۷.

۲۸- اسماعیل جعفری، «جایگاه رئیس جمهور در قوه مجریه از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نهمین همایش ملی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی در ایران (۱۳۹۹)، ۶۲۲.

۲۹- بیژن عباسی، حقوق اداری (تهران، نشر دادگستر، ۱۳۹۸)، ۱۱۶.

صلاحیت آنها نیست بلکه مقامات مذکور در حوزه محل مأموریت خود و در چهارچوب سازمانی حق وضع آئین نامه دارند.^{۳۰} آئین نامه عالی‌ترین مقررات عام الشمول مادون قانون (مصوبه مجلس) است به همین لحاظ با توجه به نقشی که آئین نامه در نظام حقوقی دارد و از جنبه دیگر قدرتی که مرجع صالح وضع آن در قانونگذاری پیدا می‌کند موضوع مرجع صالح وضع آئین نامه اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. در فرضی که معتقد به صلاحیت انحصاری قوه مجریه در وضع آئین نامه باشیم در این صورت این بحث مطرح می‌شود که کدامیک از مقامات قوه مجریه حق وضع آئین نامه را دارند؟^{۳۱} که از استانداران به عنوان آن مقامات یا نهادهای قوه مجریه نام برده است.

۴-۲- جایگاه استاندار در نظام اداری عراق

در حقوق عراق دولت (قوه مجریه) به عنوان بازوی اجرای سیاست‌ها، خط مشی‌ها و برنامه‌های کشور، همواره در کانون توجه عموم مردم، نهادها و مؤسسات قرار دارد؛ چنانکه اداره، سیاست‌گذاری و نظارت بر امور اقتصادی کشور، آموزش و پژوهش، روابط خارجه، بهداشت و درمان، کشاورزی و صنعت، امنیت و تأمین نیازهای دفاعی و تأمین نیازها و ملزومات سایر قوا مانند قوه مقننه، قوه قضائیه و... بر عهده قوه مجریه است. مطابق قانون شماره ۲۱ مصوب سال ۲۰۰۸، جایگاه استاندار در حقوق اداری عراق، زیر نظر مقام نخست وزیری این کشور و براساس اصل سلسله مراتب اداری تعریف می‌شود. این اصل بیانگر شکل رابطه‌ای است که بین مقامات مافوق و مأمورین مادون در نظام اداری استانداری وجود دارد. به طور خلاصه این اصل بیان می‌کند، هر مأموری که از نظر سازمانی زیرنظر مأمور دیگری فعالیت می‌نماید، ملزم است از دستورات وی تبعیت نماید. لازم به ذکر است نمودهای عملی اصل سلسله مراتب اداری محدود به رابطه مأمورین دولتی نبوده و در رابطه با سازمان‌های اداری نیز قابل مشاهده است؛ توضیح اینکه همانگونه که مأمور مادون از مقام مافوق پیروی می‌کند، واحدها و ادارات محلی و منطقه‌ای نیز از اوامر سازمان‌های مرکزی تبعیت می‌کنند. در هر جامعه‌ای برای انجام وظایف و تکالیف حکومتی، سازمان‌های عمومی وجود دارد که در مجموع، سیستم اداری جامعه را تشکیل می‌دهند. وظایف و اختیارات این سیستم اداری بر اساس یک سری قواعد و مقررات از سوی حقوق اداری و براساس سلسله مراتب اداری تعیین می‌شوند. اصل سلسله مراتب اداری یک رابطه سازمانی است که مشروعیت خود را از حکم قانون می‌گیرد و باعث می‌شود مقامات اداری و پرسنل مادون آنها زنجیروار و به صورت طولی به یکدیگر متصل شوند و دستورات صادره مافوق بوسیله پرسنل مادون که در درجات پایین‌تر سلسله مراتب اداری قرار دارند، جز به جز اجرا شود تا انضباط و هماهنگی بین سطوح مختلف سیستم اداری حفظ گردد. از سوی دیگر با عنایت به 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، لذا برای جلوگیری از این امر، فرآیندی به نام نظارت و کنترل سلسله مراتبی بوجود آمده است. مهم‌ترین هدف نظارت سلسله مراتبی در ادارات و سازمانهای دولتی، کنترل کیفیت انجام امور محوله و همچنین جلوگیری از بروز فساد اداری و تضعیف حقوق ارباب رجوع است. بعد از تغییر نظام حکومتی عراق در ۹ آوریل ۲۰۰۳، تفکر به سمت تغییر شکل دولت عراق از یک دولت واحد به یک دولت فدرال آغاز شد. در سال ۲۰۰۴، شورای حکومتی عراق قانون مدیریت انتقالی را صادر کرد که در ماده ۴ آن مقرر گردیده: «که نظام حکومت در عراق جمهوری، فدرال، دموکراتیک، کثرت گرا است» و در قانون اساسی دائمی فدرال عراق در سال ۲۰۰۵، در ماده اول خود تصریح نمود: «جمهوری عراق یک کشور مستقل و دارای حاکمیت است که نظام حکومتی آن نماینده، پارلمانی، دموکراتیک و فدرال است». عراق مانند کشورهای دیگری است که جوامع آن دارای ویژگی ملی هستند و تضاد تنوع مذهبی با آن تعامل دارد، چه به شکل مصنوعی و چه طبیعی. اصل عدم تمرکز اداری برای هویت‌های جغرافیایی کوچک و عدم تمرکز سیاسی (فدرال) برای هویت‌های بزرگ در عراق برقرار است. اهمیت این امر در رسیدگی به موضوع تمرکززدایی

۳۰ - محمد امامی و کورش استوار سنگری، حقوق اداری جلد دوم (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۱)، ۷۰.

۳۱ - پیشین، ۶۷ و ۶۹.

سیاسی و اداری از منظر مثبت تمرکززدایی و از منظر نیاز اجتماعی و سیاسی وضعیت عراق در این مرحله است.^{۳۲} براین اساس، جایگاه نهاد استانداری در زیرشاخه قوه مجریه به منظور برقراری حاکمیت قانون بسیار پر اهمیت می باشد.

۵- محدودیت‌های تقنینی اختیارات و صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران و عراق

محدودیت‌های تقنینی اختیارات و صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران و عراق به منع قانونی آنها در تصویب مقررات خلاف قوانین و نیز وضع آیین نامه و بخشنامه خارج از اختیارات قانونی آنها اطلاق می‌شود که در زیر به توضیحاتی در این باره خواهیم پرداخت.

۵-۱- محدودیت‌های تقنینی و اختیارات و صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران

موضوع وضع مقرر خلاف قانون توسط استانداران در حقوق ایران، به طور کلی خلاف اصل حاکمیت قانون و تفکیک قوا می باشد که براساس آن، دولت از مسئولیت قانونگذاری، مبری گردیده است. قوه مجریه به منزله بازوی اجرایی کشور، مسئول اجرای قوانین و برنامه‌ریزی و اداره امور اجرایی کشور است. این قوا در بسیاری موارد تصمیمات بدیعی اتخاذ میکند و گاهی اینگونه اجرا تابع هیچگونه شرط و مهلت قانونی نیست. در اینگونه موارد راه دیگری وجود ندارد جز آنکه به قوه مجریه اختیار و آزادی اتخاذ تصمیم داده شود. افزون بر این، قوه مجریه دارای قدرت نظامنامه‌ای است که، طبق آن، دولت، با تصویب آیین‌نامه‌های ماهوی یا تصویب نامه‌ها، خود تصمیم قابل اجرا می‌گیرد.^{۳۳}

اما به منظور جلوگیری از هر نوع بی‌قانونی و سوء استفاده از قدرت و در راستای انسجام نظام حقوقی و حاکمیت قانون، باید بر این مصوبات نظارت دقیقی اعمال شود. از جمله مهمترین این نظارتهای نظارت تقنینی است. نظارت تقنینی حفظ چارچوب‌های قانونی توسط مصوبات هیئت وزیران را تضمین میکند و مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی این اختیار نظارتی بر عهده رئیس مجلس است. اما حدود اختیار رئیس مجلس، بر مبنای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، بر اساس استقلال قوا، از یک سو، و لزوم نظارت مؤثر تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران، از سوی دیگر، حساسیت این موضوع را بسیار بیشتر کرده و اختلافات بسیاری در پی داشته است.^{۳۴} 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 می‌باشد. به این ترتیب، پرسش این است که معیارهای تفویض اختیار قانونگذاری و صلاحیتهای پیش‌بینی شده در اصل برچه اساس می‌باشد و حدود قانونگذاری و اجرا چیست و نظارت

۳۲- اقبال سعید ناجی، «المركزية الادارية في دستور جمهورية العراق ۲۰۰۵»، مجله العلوم القانونية (۲۰۲۰)، ۶۵.

۳۳- ابوالفضل قاضی، بایسته‌های حقوق اساسی (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۷)، ۲۳۴.

۳۴- خیراله پروین 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 دانشگاه تهران (۱۳۹۴)، ۶۴.

بر آن به چه نحو می باشد.^{۳۵} مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می تواند در موارد ضروری صلاحیت وضع قوانین آزمایشی را به کمیسیون های 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 تشخیص دهنده ضرورت چیست؟ از نظر مجلس مفهوم ضرورت موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی محدود به ضرورت تفویض تصویب قانون است و ضرورت وقتی حاصل می شود که این نهاد به هر دلیل تفویض تصویب قانون برای پیشبرد بهتر امور را مفید بداند. بنابراین آیین نامه ی داخلی مجلس شورای اسلامی این نهاد را مرجعی می داند 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 ی مجلس شورای اسلامی را توسط شورا لازم می داند. شورای نگهبان ضرورت را با توجه به نظم حقوقی کشور و در واقع در قالب ضرورت وضع قانون بررسی می کند. 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 دستگاه ها، باید به اطلاع رئیس مجلس برسد. آنچه حائز 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 ملغی الاثر خواهد شد؟^{۳۶} در این خصوص، آیین نامه داخلی هیات دولت، تا حدودی محدوده اقدامات قانونگذاری هیات وزیران را تبیین نموده است. مطابق ماده ۳۰ آیین نامه داخلی هیات دولت و تبصره آن، مصوب ۹/۸/۱۳۶۸ «مصوبات هیات وزیران و کمیسیون های موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، در صورتیکه صرفاً حق یا تکلیف برای وزارتخانه ها، سازمانها و موسسات دولتی و وابسته به دولت ایجاد نماید. ولو آنکه در روزنامه رسمی منتشر نشده باشد و یا منتشر نشود، همچنین مصوبات طبقه بندی شده (محرمانه - خیلی محرمانه - سری - بکلی سری) از تاریخ ابلاغ به وزارتخانه یا سازمان دولتی که مصوبه به عنوان و خطاب به آن صادر شده است، لازم الاجرا است». مطابق تبصره آن «مصوباتی که علاوه بر دستگاه های اجرائی و کارکنان آن برای سایر مردم حق و تکلیف ایجاد می نماید، ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران لازم الاجرا است، مگر آنکه در خود مصوبه زمان یا کیفیت خاصی برای اجرای آن پیش بینی شده باشد.» بنابراین، با توجه به اینکه مطابق قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۲۸ فروردین ماه ۱۳۳۹ و طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، مصوب شورای عالی اداری در هشتادمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸، استانداران، عالی ترین مقام اداری استان می باشند، تنها در محدوده قانونی، موظف به صدور دستورالعمل ها و بخشنامه های اداری هستند و موظف به تنظیم و ارائه پیش نویس طرح ها و لوایح به هیات دولت یا مجلس شورای اسلامی نیستند.

۲-۵- محدودیت های تقنینی و اختیارات و صلاحیت های اداری استانداران در عراق

قوه مقننه به عنوان قوه قانونگذار در تمام کشورهای جهان وجود دارد و نقش مهمی در ایفای وظایف حاکمیتی دارد. در نظام حقوقی عراق، قوه مقننه در کنار قوه مجریه و قوه قضاییه، قوای سه گانه این کشور را تشکیل می دهند. قوه مقننه در کشور عراق، شامل دو رکن می باشد که عبارتند از مجلس قانونگذاری و مجلس سنا که شامل نمایندگان شورای استان ها می باشد. علاوه بر این، شورای وزیران در این کشور، دارای اختیارات قانونگذاری می باشد. شورای وزیران، مطابق ماده ۷۸ قانون اساسی عراق، دارای اختیارات مشخصی است که عبارت از:

۳۵- مهدی نجفی، «بررسی تحلیلی-انتقادی اصل ۸۵ قانون اساسی»، فصلنامه قانون یار (۱۳۹۷)، ۱۸۵.

۳۶- خیراله پروین و آراین پتفت، منبع پیشین، ۶۳

۱- برنامه ریزی و اجرای سیاستها و برنامه های کلی دولت و نظارت بر عملکرد وزارتخانه ها و دستگاههای غیر مرتبط با وزارت

۲- ارائه لوایح قانونی .

۳- صدور دستورات و تصمیم گیری با هدف اجرای قوانین .

۴- آماده کردن پیش نویس بودجه عمومی، تراز نهایی و برنامه های توسعه.

۵- توصیه به مجلس نمایندگان به منظور موافقت با تعیین کفیل وزارتخانه ها ، سفرا ، صاحبان درجه های ویژه، رئیس ستاد ارتش و معاونان او ، مناصب فرماندهی لشکر و مافوق آن ، رئیس دستگاه اطلاعات ملی و روسای دستگاههای امنیتی .

۶- گفتگو درباره معاهدات و توافقنامه های بین المللی و امضای آنها یا رسیدگی به امور محوله.

همچنین براساس ماده ۸۳ قانون اساسی عراق، شورای وزیران برای ساماندهی به روند فعالیت ها و کارهای خود نظامنامه ای داخلی تدوین می کند. همانطور که ملاحظه می گردد، نقش هیات وزیران یا همان شورای وزیران در جمهوری فدرال عراق در زمینه قانونگذاری بسیار پر رنگ است. به طوری که با توجه به نظام پارلمانی این کشور، مسئولیت قانونگذاری دولت و نهاد نخست وزیری و شورای وزیران در موارد زیادی حتی بالاتر از پارلمان عراق تعریف شده است. این موضوع خلاف اصل تفکیک قوا در این کشور می باشد. اندیشمندان حقوق عمومی در توجیه فلسفه تفکیک قوا آن را تضمینی برای امنیت و جلوگیری از استبداد ذکر می نمایند. به همین دلیل اصل تفکیک قوا از مباحث مهم مطروحه در حقوق اساسی اکثر کشورها در جهت کنترل قدرت سیاسی نهادینه شده است. تفکیک قوا یا استقلال قوا، مدلی برای روش حکومتی یک حکومت است. نظریه تفکیک قوا در بردارنده اصولی است که توضیح دهنده چگونگی توزیع یا تقسیم قدرت است. توزیع قدرت اصولاً بر مبنای کارکردهای متنوع حکومت در سه بخش تقنینی (قوه مقننه)، اجرایی (قوه مجریه) و قضایی (قوه قضاییه) صورت می گیرد. بر این اساس حکومت به شاخه های مختلفی تقسیم می شود که هر یک دارای محدوده مجزا و مستقلی از اختیارات و مسئولیتها می باشند به گونه ای که اختیارات هر بخش در تعارض اختیارات بخش های دیگر نباشد. هر شاخه قادر است در قدرت اعمالی توسط شاخه های دیگر محدودیت هایی اعمال نماید که این محدودیتها را اصطلاحاً «نظارت و توازن یا تعادل قوا» می گویند، تا بدین ترتیب از جمع شدن و انحصار قدرت در یک قوه جلوگیری شود. ولی ممکن است به علت در هم پیچیده بودن قوا در نظام پارلمانی (از جمله نظام پارلمانی کشور عراق) قوای مجریه و مقننه، در هم ممزوج باشند. اگرچه در بسیاری از کشورها از جمله عراق، شاهد تصویب قوانین اساسی متمدن و آزادی خواه هستیم. ولی تبعیت دولت از قوانین به همه شئون دولت مجری بر می گردد، چنانچه گفته شده: «دولت قانونی به معنای تبعیت دولت در همه جنبه های فعالیتش از قانون است، اعم از اداری، قضایی و قانونی، 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 آزادی خواه) موجود باشد.^{۳۷} و این امر (تصویب قوانین و عدم اجرای آنها) به عنوان یکی از چالش های تحقق دولت قانونمدار در عراق به شمار می رود. نظر یکی از حقوقدانان اساسی عراق بر این است که: «در اولین قانون اساسی کشور عراق در سال ۱۹۲۵، قانونگذار قانون اساسی، نظارت قضایی بر مطابق قانون اساسی بودن قوانین را بر عهده گرفت. اما این تجربه بسیار کم بود و با وجود اینکه این قانون اساسی بیش از سی سال اجرا می شد، هیچ سنت ارزشمند مشروطه را پایه گذاری نکرد. قانون اداره کشور عراق برای دوره انتقالی (پس از سقوط دولت صدام حسین) نظارت قضایی بر مطابق قانون اساسی بودن قوانین را سازماندهی کرد. به نحوی که این امر نسبتاً خوب اجرا می شد و از قوانین اساسی بسیاری از کشورهای توسعه یافته در این زمینه - حتی از منظر تئوریک - پیشی گرفت و در برخی موارد از قانون اساسی سال ۲۰۰۵ پیشی گرفت. با این حال، ملاحظاتی در مورد

۳۷- ابراهیم عبدالعزیز شیمیا، النظم السياسيه لدول والحکومات (بغداد: منشأة المعارف بالاسکندریه، ۲۰۰۶)، ۱۰۲.

تنظیم قانون اداری ایالتی برای این نظارت وجود داشت، از جمله حذف موضوع انتشار احکام دادگاه فدرال در روزنامه رسمی، محدود کردن تشکیل آن به قضات و گسترش بسیار زیاد صلاحیت دادگاه، که از این جهت، قانون اساسی مصوب سال ۲۰۰۵ دارای کاستی‌هایی بوده است. در این راستا، کمیته اصلاح قانون اساسی باید در پرهیز از برخی کاستی‌هایی که قانونگذار قانون اساسی در آن گرفتار شده، نقش داشته باشد، خواه آنهایی که مربوط به مقام قضایی به طور کلی و یا مربوط به دادگاه عالی فدرال به طور خاص است. مانند عدم تنظیم روشن قانون اساسی در مورد مقررات کلی مربوط به مقام قضایی و عدم تصریح تعداد اعضای دیوان عالی فدرال در قانون اساسی، بی توجهی به موضوع انتشار تصمیمات دادگاه در روزنامه رسمی و گسترش قابل توجه صلاحیت‌های دادگاه فدرال و دیگر موارد. در نهایت، نظارت قضایی بر مطابق قانون اساسی بودن قوانین، به تنهایی برای تضمین اصل برتری قانون اساسی و حفظ مفاد آن از سوءاستفاده و نقض کافی نیست و راهکارهای عملی بیشتری نیز لازم است.^{۳۸} عده ای از حقوقدانان عراقی معتقدند که نظام پارلمانی عراق دارای اشکالات متعددی می باشد. زیرا با مبانی و ویژگی‌های نظام پارلمانی سازگار نبوده، و این امر مستلزم همکاری و توازن بین قوه مقننه و مجریه است، زیرا اختیارات عملی رئیس جمهور در عراق بیش از اختیارات قانونی او می باشد. اختیارات در نظام‌های پارلمانی و اعطای اولویت قانون اساسی و سیاسی به مجلس نمایندگان منجر به ایجاد مانع در عملکرد دولت و تداخل اختیارات رئیس جمهور و نخست وزیر شده است. این امر باعث تقویت مجلس نمایندگان نسبت به قوه مجریه و تضعیف موقعیت رئیس جمهور و در نتیجه دور شدن از مبانی و ویژگی‌های نظام پارلمانی می شود که مستلزم کار بر روی اصلاحیه قانون اساسی است که تضمین کننده آن باشد. زیرا ایجاد توازن و همکاری بین قوای مقننه و مجریه از اهداف قانون اساسی عراق می باشد.^{۳۹} اگرچه عده دیگری بر نقش قانون اساسی مصوب ۲۰۰۵ عراق در تحکیم نظام پارلمانی این کشور تاکید نموده اند.^{۴۰} از این رو، نقش نظام پارلمانی و اعضای پارلمان در زمینه نظارت بر شئون حکومت از جمله شورای وزیران در کشور عراق دارای اهمیت می باشد و عده‌ای «بر نقش نظارتی مجالس پارلمانی عراق» تاکید نموده اند.^{۴۱} شورای وزیران عراق با قدرت قانونگذاری خود، توانسته است خالهای قانونگذاری مجالس نمایندگان عراق را پوشش دهد، با این وجود، با توجه به ضرورت اجرای اصل تفکیک قوا که مورد قبول بسیاری از نظام‌های حقوقی جهان می باشد، اختیارات گسترده قانونگذاری شورای وزیران می تواند به حاکمیت قانون در کشور عراق لطمه وارد کند و چالش‌های سیاسی و حقوقی فراوانی از این مقوله ایجاد گردیده است. با وجود این، استانداران در عراق، مطابق قانون استانداری مصوب ۲۰۰۸، حق وضع قانون ندارند و تنها در محدوده همکاری با شورای استانی، ملزم به اجرای مصوبات این شورا و سایر نهادهای قانونگذاری عراق هستند.

۶- مراجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های اداری استانداران در ایران و عراق

وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های اداری استانداران بایستی توسط نهادهای متعددی مورد نظارت و کنترل قرار گیرد، تا هم از تخطی و سوء استفاده از اختیارات و صلاحیت‌های اداری جلوگیری و هم مشکلات موجود و خطاهای احتمالی در آنها بررسی و در جهت رفع آنها اقدام شود و نظارت بر قانونی بودن اعمال و تصمیمات استانداران و مراقبت بر رعایت حقوق و آزادی‌های شهروندان توسط مراجع نظارتی صورت گیرد. به طور کلی نظارتی که نهادهای کنترل کننده حکومتی بر سازمان‌های اداری کشور دارند به سه صورت انجام می‌گیرد: ۱- نظارت (کنترل) اداری؛ ۲- نظارت پارلمانی (سیاسی)؛ ۳- نظارت قضایی. نظارت (کنترل) اداری از نظر موضوع آن سه بعد دارد؛ کنترل قانونی، کنترل مصلحت‌اندیشی، کنترل کارآمدی یا بهره‌وری. این کنترل یا به وسیله مقامات عالی اداری که برخوردار از اقتدار اداری هستند یا به وسیله

۳۸- سلیم نعیم خضیر الخفاجی، «الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدساتير العراقية»، مجلة أهل البيت عليهم السلام ۸ (۲۰۰۹)، ۳۱۵.
 ۳۹- عبدالعظیم جبر الحافظ، «اشکالیة النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق، کلیة العلوم السياسي»، جامعه النهريين ۶۳ (۲۰۱۵)، ۲۶۷.

۴۰- یحیی غازی عبدالمحمدی، النظام البرلماني العراقي في ظل دستور ۲۰۰۵، کلیة الحقوق (بغداد: جامعه الشرق الاوسط، ۲۰۱۷)، ۱۳.

۴۱- محمد عبدالمجید ابوزید، مبادئ في الانظمة السياسية المعاصرة، دراسة المقارنة (قاہرہ: دار النهضة العربية، ۱۹۹۶)، ۲۶.

ارگانهای تخصصی مانند ادارات بازرسی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعمال می‌شود.^{۴۲} در نظارت پارلمانی به رسیدگی به شکایات از سازمانهای اداری کشور در کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ نیز اشاره می‌شود و در نظارت قضایی از وجود دادگستری و دادگاهها به عنوان مرجع رسیدگی به تظلمات و شکایات (اصل ۱۵۹)، نظارت از طریق اصل ۱۷۰، سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴)، دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳) نام برده می‌شود. اما از مهمترین مراجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیتهای اداری استانداران میتوان به سازمان بازرسی کل کشور و دادرس اداری (دیوان عدالت اداری) و دادگاههای اداری اشاره نمود که در صورت مشاهده وقوع تخلف و یا جرم به مراجع اداری، انتظامی و قضایی مربوط اطلاع می‌دهند و هم توسط نهادهای قضایی شامل دادگاههای عمومی یا اداری که مستقیماً به نظارت قضایی بر اداره می‌پردازند و اعمال خلاف قانون آنرا ابطال و محکوم می‌نمایند انجام می‌شود.^{۴۳}

مراجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیتهای اداری استانداران در ایران و عراق شامل نهادهای بازرسی و محاکم و هیات های نظارت بر جرائم و تخلفات اداری استانداران می‌شود که در ذیل به مهمترین آن خواهیم پرداخت.

۶-۱- مراجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت های اداری استانداران در ایران

یکی از ابزارهای نظارتی بر وظایف و اختیارات و صلاحیت های استانداران در ایران، نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور می‌باشد که این سازمان، به جواز اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی تشکیل شده است و وظایف و اختیارات سازمان نیز به موجب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تعیین شده است. به موجب اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند. که بر اساس قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه ها و ادارات و امور اداری و مالی، انجام بازرسی های فوق العاده حسب الامر مقام رهبری و یا به دستور رئیس قوه قضائیه و یا درخواست رئیس جمهور و 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 سازمان های مربوطه و تصویب نامه ها و آیین نامه های خلاف قانون قوه مجریه به دیوان عدالت اداری از جمله مهم ترین وظایف و اختیارات سازمان به شمار می‌آیند. سازمان بازرسی کل کشور اگرچه در ارتقای کارآمدی دستگاه‌های اجرایی از طریق نظارت و کنترل راهبردی، بالاتر از حد متوسط عمل کرده است، اما در راهبردهای ارتقاء فرهنگ نظارت‌پذیری و اجتناب از نظارت‌گریزی، و نیز در شاخصه‌های نظارت نوین و مقابله با فساد، در حد انتظار ظاهر نشده و نسبتاً ضعیف عمل کرده است. به‌عنوان نتیجه‌گیری، بدون اینکه 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 گرفت، اما در برخی موارد در حد انتظار ظاهر نشده و می‌تواند به تقویت نقش‌های نظارتی خود بر سازمان‌ها و مدیران دولتی بپردازد.^{۴۴} بنابراین، لزوم تاسیس نهاد مستقل و قانونمند جهت نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های استانداران در حقوق اداری ایران، جدا از سازمان بازرسی کل کشور، احساس می‌شود. ضمناً لازم به ذکر است تخلفات اداری استانداران در خصوص عدول از اختیارات قانونی آنها در حقوق ایران توسط هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی می‌شود.

۶-۲- مراجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت های استانداران در عراق

۴۲- محمد امامی و کورش استوار سنگری، حقوق اداری جلد اول (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۱)، ۱۴۲.

۴۳- بیژن عباسی، منبع پیشین، ۲۰۱.

۴۴- محمودرضا مهرورز، حسن حیدری، عطاءاله محمدی ملقرنی و ایرج حسینی، «نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از تخلفات اداری با رویکرد نظارت‌گریزی مدیران»، فصلنامه مطالعات بین رشته‌ای دانش راهبردی ۴۸ (۱۴۰۱)، ۹۱.

علاوه بر اینکه تخلفات اداری استانداران در خصوص عدول از اختیارات قانونی آنها در حقوق در حقوق عراق توسط نهادهای نظارتی و محکمه اداری رسیدگی می‌شود. مهمترین مرجع نظارت بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های استانداران در عراق، شوراهای استان و ولایتی می‌باشند. در این کشور، شورای استان، بالاترین مرجع تقنینی و نظارتی در محدوده اداری استانداری است و حق دارد قوانین محلی را در محدوده استانداری صادر 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. شورای ولایتی و شوراهای محلی، تحت نظارت مجلس نمایندگان می‌باشد. شورای ولایتی مشتمل بر بیست و پنج کرسی است که به ازای هر دویست هزار نفر و برای بیش از پانصد هزار نفر یک کرسی به آن اضافه می‌شود. شورای قضایی شامل ده کرسی است که به ازای هر پنجاه هزار نفر یک کرسی به آن اضافه می‌شود. شورای بخشداری از هفت کرسی تشکیل می‌شود که به ازای هر بیست و پنج هزار نفر یک کرسی به آن اضافه می‌شود. اعضای شورا طبق قانون انتخابات شوراها از طریق انتخابات مستقیم مخفی انتخاب می‌شوند. عده‌ای از حقوقدانان عراقی، به منظور نظارت بیشتر و دقیق‌تر بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های استانداران در عراق، پیشنهادات ذیل را ارائه نموده‌اند:

۱- اعطای حق دعوت به روسای واحدهای اداری از شوراهای محلی مورد پیگیری، جهت تشکیل در شرایط استثنایی یا مواردی که نیاز به تصمیم‌گیری سریع شوراهای محلی دارد و رؤسای واحدهای اداری نیز باید حق حضور در جلسه را داشته باشند. جلسات منظم آن شوراها بدون وابستگی به دعوت یا تایید شوراهای محلی خود صورت گیرد، تا آنها را قادر سازد در بحث و گفتگو در مورد موضوعات مورد اهتمام واحد اداری که در رأس آنها قرار دارند و موانعی که با آن مواجه می‌شوند، شرکت کنند و نظرات خود را در مورد آنها بیان کنند و سپس داشتن آگاهی کافی از منطق تصمیمات اتخاذ شده توسط شوراهای محلی خود بدون داشتن رأی شمارش شده در اتخاذ آن تصمیمات.

۲- از قانونگذار خواسته می‌شود مسیر صحیحی را که در اصلاحیه اول قانون استانداری‌های غیر ساماندهی شده شماره ۱۵ سال ۲۰۱۰ طی کرده است، طی کند و قوه قضائیه اداری را داور نهایی در خصوص اعتراض به آن قرار دهد. انحلال شوراهای محلی یا اعتراض به تصمیمات آنها توسط فرماندار به جای دادگاه عالی فدرال با صلاحیت انحصاری طبق ماده (۹۳) قانون اساسی لازم الاجرا شود، و اصلاح آنچه در بند (دوم) ماده (۲) آمده است. تا زمانی که این فرمانداری‌ها بر اساس اصل عدم تمرکز اداری فعالیت می‌کنند، اختلافات آنها منازعه اداری است. پس از پیش‌بینی اعطای شخصیت حقوقی به شوراهای محل، مشروط بر اینکه آرای دیوان عالی اداری قطعی نباشد، زیرا با سلب درجه دعوا نسبت به حق اصحاب دعوا ظلم خواهد شد، بلکه باید از قبل به آن اعتراض شود. مجمع عمومی مجلس شورای ایالتی، چیزی است که امیدواریم قانونگذار در قانون دادگاه فدرال تاسیس کند، که امید است در آینده نزدیک توسط مجلس نمایندگان ابلاغ شود، و برای جایگزینی قانون دیوان عالی فدرال به شماره ۲۰۱۳ در نظر بگیرد.

۳- لزوم تکیه روسای واحدهای اداری بر استانداردها و سازوکارهای عینی و فعال سازی سازوکار گزارش‌های ادواری در ارزیابی عملکرد ادارات و دستگاه‌های اجرایی در سطح واحد اداری از جمله توانایی اتخاذ تصمیمات مناسب در یک واحد اداری. نحوه برخورد به موقع با بحران‌های ناگهانی و سنجش کیفیت خدمات و امکانات محلی به لحاظ کیفی و کمی، زیرا نبود این استانداردها باعث عدم شناخت دلایل موفقیت یا شکست بومی می‌شود. تسهیلات و خدمات و بهره‌مندی از آنها فراهم شود، زیرا نظارت سنتی در تعیین کارایی واقعی دستگاه اداری محلی کافی نیست.

۴- هدایت کار نظارتی در جهت درست از طریق هماهنگی با مقامات نظارتی فدرال در استانداری، مانند اداره نظارت مالی و کمیسیون صداقت عمومی به صورت دائمی با برگزاری جلسات دوره‌ای بین آنها به منظور مطالعه و بررسی کلیه موضوعات مرتبط با اشتباهات و انحرافات اداری و مالی که از شفافیت نظارت محلی و عینی بودن حمایت می‌کند.

۵- توسعه ارتباط رؤسای واحدهای اداری با نهادهای جامعه مدنی و تلاش برای یافتن کانال‌های ارتباطی دائمی و مستمر بین آنها به منظور بهره‌گیری از تخصص این نهادها و مجاورت آنها با پایگاه‌های توده‌ای در واحدهای اداری. علاوه بر این، برگزاری سمینارهای دسته‌جمعی و جلسات عمومی برای آنچه ارائه می‌دهند، در حمایت و تعیین نقش

نظارتی کمک می‌کند. این جلسات فرصتی برای تبادل و تبادل نظر اطلاعات با مردم محلی در نظارت و تشخیص موارد منفی در سطح واحد اداری فراهم می‌کند.^{۴۵}

۷- نتیجه‌گیری:

طبیعی است که هر جامعه‌ای جهت تداوم و بقا خویش به نظم و سامانی نیازمند است تا در سایه آن بتواند آسایش و آرامش شهروندان را تأمین و جامعه را از بروز خطرات و ایجاد ناامنی مصون نگاه دارد. در یک جامعه منظم و مدنی که بر محوریت قانون اداره می‌شود باید زمینه‌ای ایجاد کرد تا هر عمل و رفتار خلاف قانونی که سبب بی‌نظمی در جامعه می‌گردد یا حتی از حقوق شهروندان و دولت را تضییع می‌نماید، از جانب مرجعی رسمی و قانونی مورد رسیدگی قرار گیرد تا آرامش و امنیت بطور مستمر برقرار گردد و حقوق آحاد جامعه محفوظ بماند. تا در سایه این امنیت، کلیه فعالیت‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه به سوی رشد و شکوفایی و کمال سوق داده شود تا افراد جامعه بتوانند با نشاط و شادابی زندگی کنند و اختلافات و منازعات خود را در زمینه‌های مختلف با سرعت و دقت و بر اساس قوانین و مقررات حل و فصل نمایند. همانگونه که جامعه نیازمند قانون است، تا حقوق و حدود وظایف همه مشخص باشد و افراد جامعه در مسیر قانون حرکت کنند، به همان ترتیب نیازمند به مراجع صالح و بی‌طرفی است که انحراف از قانون و تعدی و تجاوز به حقوق دیگران را بر اساس ضوابط و معیارهای دقیق قانونی مورد رسیدگی قرار دهد و همواره جامعه را در حال اعتدال و نظم و امنیت حفظ نماید. کار و فعالیت در محیط ادارات و دستگاه‌های دولتی نیز به رفتار متعارف و اجراء و تبعیت از قوانین و مقررات نیازمند است که البته ممکن است این نظم قراردادی و مقررات حاکم بر دستگاهها و ادارات دولتی با انجام اعمالی توسط کارمندان مختل و مورد نقض قرار گیرد، بدین جهت ضروری است تدابیری اتخاذ شود تا حتی الامکان از رفتار نامتعارف و نابهنجار کاسته و به اجرای مقررات کمک نماید. تعیین صلاحیت‌های اختیاری و اداری استانداران در کشورهای ایران و عراق از ضرورت‌های حقوق عمومی این کشورها می‌باشد.

وظایف و اختیارات قوای سه‌گانه کشورهای ایران و عراق اعم از قوه مقننه، قوه قضاییه و قوه مجریه در قانون اساسی این کشورها تعیین شده است. مطابق قانون اساسی، اعمال قوه مجریه، جز در اموری که به عهده عالی‌ترین مقام سیاسی گذاشته شده است، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا و استانداران در حقوق ایران و توسط نخست‌وزیر و وزرا و استانداران در حقوق عراق انجام می‌شود که بالاترین مقامات قوه اجرایی می‌باشند. علاوه بر این مقامات، سازمان‌های اجرایی این کشورها شامل کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی، شرکت‌های دولتی است که هر یک از آنها بخشی از قوه مجریه کشور را تشکیل می‌دهند و به انجام وظایف خود تحت نظر مقامات اجرایی کشور می‌پردازند. قوه مجریه و زیرشاخه مهم آن یعنی نهاد استانداری، یکی از مهمترین قوای حاکم بر کشورهای ایران و عراق است. کارویژه اصلی و اساسی که در کشورهای مختلف جهان برای این قوه تعریف شده است، اجرای قوانین است. به طور کلی، قوه مجریه وظیفه امور اجرایی کشور را به عهده دارد تا از این طریق نیازهای شهروندان را تأمین نماید. انجام این وظیفه خطیر، قوه مجریه را به قوه‌ای مهم تبدیل کرده است که از اختیارات مهمی برخوردار است. امروزه در بسیاری از کشورها، قوه مجریه منتخب مردم است و با رأی آنان تعیین می‌شود.

در زمینه نگرش حقوق اساسی به مقوله اداری استانداری، قانون اساسی ایران، برخلاف میل و آرمان مدونانش، توفیق چندانی از جهت الگودهی به کشور همسایه خود یعنی کشور عراق نداشته باشد. نتیجه عملی این اختلاف‌های قوانین اساسی، در سه محور حقوقی قابل مشاهده است که عبارت‌اند از: تفاوت در مبانی و روح حاکم بر قوانین اساسی، ساختارهای کلان حقوقی - سیاسی متمایز که تا حد بسیط بودن ایران در مقابل فدرالی بودن نظام حاکمیتی عراق پیش

۴۵- اسماعیل البدیری و محمد هدام العامری، «التنظیم القانونی للاختصاص الرقابی لرؤساء الوحدات الإدارية فی القانون العراقی (دراسة مقارنة)»، کلیة القانون، ج۲ (۲۰۲۲)، ۲۳-۲۴

رفته و در نهایت، جایگاه و نقش متفاوت قوای سه گانه و مسئولین حکومتی دو کشور که از شرح وظایف و مسئولیت ها و نحوه انتخاب و انتصاب آنها مستفاد است. با توجه به بررسی کلی که در زمینه محدوده اختیارات و وظایف و صلاحیتها و محدودیت های استانداران در حقوق ایران و عراق صورت گرفت، تفاوت اصلی نهاد استانداری در دو نظام حقوقی ایران و عراق در این است که نظام اداری ایران نظامی تابع قوه مقننه و مجریه بوده در حالیکه نظام حقوقی عراق تابع شوراهای می باشد. و ازسوی حدود و اختیارات تقنینی استانداران در نظام حقوقی ایران تابع رعایت مصوبات قانونی هیات دولت و مجلس شورای اسلامی و در حقوق عراق، تابع رعایت مصوبات شوراهای استان و ولایتی و نهاد نخست وزیری می باشد. همچنین

تخلفات اداری استانداران در خصوص عدول از اختیارات قانونی آنها در حقوق ایران توسط هیات های رسیدگی به تخلفات اداری و دستگاه قضایی و در حقوق عراق توسط نهادهای نظارتی و محکمه اداری رسیدگی می شود.

فهرست منابع

منابع فارسی

- انصاری، ولی الله. کلیات حقوق اداری. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش. حقوق اداری، جلد اول. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش. حقوق اداری، جلد دوم. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱.
- اسلامی، سیدمحمد هادی. اصول و فنون قانون گذاری. تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۷.
- پروین، خیراله و پتفت، آرین. «حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران با تأکید بر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه مطالعات حقوقی عمومی دانشگاه تهران (۱۳۹۴): ۶۳-۸۲.
- پیرنیکان، امیر لطف الله. «مفهوم و گونه‌های نظارت و کنترل در حقوق ایران». فصلنامه پژوهش‌های حقوقی میان رشته‌ای (۱۳۹۹): ۶۷-۶۹.
- جعفری، اسماعیل. «جایگاه رئیس جمهور در قوه مجریه از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نهمین همایش ملی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی در ایران (۱۳۹۹): ۱-۱۸۴۶.
- رستمی، ولی و سلیمی، حمیدرضا. «نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت اختیاری در حقوق ایران». مجله حقوق اداری (۱۳۹۹): ۱۰۵-۱۲۳.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۰.
- عباسی، بیژن. حقوق اداری. تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۸.
- علی آبادی، علی. آیین دادرسی تخلفات اداری. تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۳.
- عمید زنجانی عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم. نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
- قاضی، ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۷.
- کاظمی، سیدعلی اصغر و گلشن، ابراهیم. «جایگاه دولت (قوه مجریه) در نظام جمهوری اسلامی ایران». نشریه آینده پژوهی مدیریت (۱۳۸۰): ۶۷-۸۴.
- لنگرودی، محمد جعفر. ترمینولوژی حقوق. تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۵.
- مرتضایی، سید احمد. نظارت استصوابی یا استطلاع: بررسی فقهی، حقوق نظارت شورای نگهبان بر انتخابات. قم: موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۹۰.
- مهرورز، محمودرضا وحیدری، حسن و محمدی ملقرنی، عطاءاله وحسینی، ایرج. «نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از تخلفات اداری با رویکرد نظارت گریزی مدیران». فصلنامه مطالعات بین رشته ای دانش راهبردی (۱۴۰۱): ۹۱-۱۱۶.
- نجفی، مهدی. «بررسی تحلیل-انتقادی اصل ۸۵ قانون اساسی». فصلنامه قانون یار (۱۳۹۷): ۱۸۵-۲۰۲.
- ویژه، محمد رضا. تأملی بر مفهوم صلاحیت و اعمال آن در حقوق اداری، مجموعه مقالات اندیشه حقوق اداری. تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲.
- هداوند، مهدی و مشهدی، علی. اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری). تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹.
- هداوند، مهدی. حقوق اداری تطبیقی جلد اول. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۹.

ب- منابع عربی

- ابوزید، محمد عبدالمجید. مبادئ فی الانظمة السياسيه المعاصره، دراسه المقارنه. قاهره: دار النهضه العربيه، ۱۹۹۶.
- البديري، اسماعيل و العامري، محمد هدام. «التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الاداريه في القانون العراقي (دراسة مقارنة)»، كلية القانون، جامعه بابل (۲۰۲۲)، ۲۰-۳۲.

- العبودى، عثمان سلمان. «تفويض الاختصاص وتطبيقاته فى شؤون الوظيفة العامه». مجله القانون والقضاة ٣(٢٠١٠): ٢٥-١٠
- جبر الحافظ، عبدالعظيم. «اشكاليه النظام السياسى البرلمانى فى دستور جمهورى العراق، كلية العلوم السياسى». جامعه النهريين ٦٣(٢٠١٥): ٢٦٧-٢٧٨
- خضير الخفاجى، سليم نعيم. «الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى الدساتير العراقية». مجلة أهل البيت عليهم السلام ٨(٢٠٠٩): ٣١٥-٣٤٥
- شيماء، ابراهيم عبدالعزيز. النظم السياسيه لدول والحكومات. بغداد: منشأة المعارف بالاسكندريه، ٢٠٠٦.
- عبدالمحمدى، يحيى غازى، النظام البرلمانى العراقى فى ظل دستور ٢٠٠٥، كلية الحقوق. بغداد: جامعه الشرق الاوسط، ٢٠١٧
- عمران، على سعد. القضا الاداريه العراقى والمقارن. بغداد: مكتب السنهورى، ٢٠١١.
- ناجى، اقبال سعيد. «المركزية الادارية فى دستور جمهوريه العراق ٢٠٠٥»، مجله العلوم القانونيه ١(٢٠٢٠): ٢٤٠-٦٥

ج - منابع خارجى

- Ponce, Juli. "Good Administration and Administrative Procedures". Global legal studies 552 (2005), 551-588
- They, Philippe. "Competence. Paris: Dictionnaire de la culture juridique", 2003