الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في العراق – دراسة مقارنة

Administrative Supervising the Local Councils in Iraq (Comparative Study)

أ.د. سعيد علي غافل الشبلي

نبذة عن الباحث :
أستاذ القانون الاداري.
تدريسي في كلية القانون جامعة الكوفة

حسام محمد مدفون الجبوري

نبذة عن الباحث :
طالب ماجستير في كلية القانون جامعة الكوفة.

Abstract

The local council is one of the elements of the decentralized(regional) administration, moreover the supervising of the central authority over the local council is an important element that do not contrast the council dependency. The observation should not be without a clear act ore code which defined its role and authority which differs from one country to another according to the political, economic and social conditions. However, central administrative control in Iraq is exercised implicitly and indirectly on the local councils, as well as the presence of local administrative control under regional decentralization, but it cannot compensate for central administrative control, because the objective of the control is to maintain the legitimacy of the work of local councils and maintain administrative unity Political process of the State. The reason for this is the contradiction in which the constitutional legislator exposed to when he confused the concept of administrative decentralization with political decentralization.

الملخص

إن وجود المجالس المحلية يعتبر أحد مقومات اللامركزية الإدارية (الإقليمية) ، كما وتعد رقابة السلطة المركزية الإدارية على المجالس المحلية ركنا من أركانها بما لا يتعارض واستقلال تلك المجالس، إذ أن الرقابة على المجالس المحلية لا توجد إلا بقانون صريح ، ولا تمارس إلا بالقدر الذي يقرره القانون، وتختلف مدى شدتها وضعفها من بلد لآخر باختلاف ظروفها السياسية والاقتصادية

والاجتماعية ، لكن الرقابة الإدارية المركزية في العراق تمارس بصورة ضمنية وغير مباشرة على المجالس المحلية ،فضلا عن وجود رقابة إدارية محلية في ظل اللامركزية الإقليمية، لكنها لا يمكن ان تعوض الرقابة الإدارية المركزية ، لأن الهدف من الرقابة هو الحفاظ على مشروعية أعمال المجالس المحلية والحفاظ على الوحدة الإدارية والسياسية للدولة. والسبب في ذلك هو التناقض الذي وقع فيه المشرع الدستوري عندما خلط بين مفهوم اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية.

المقدمة

موضوع البحث وأهميته :

إن تمتع المجالس المحلية بدرجة كبيرة من الاستقلال في وظيفتها الإدارية لايعني بذلك استقلالها المطلق عن السلطة المركزية ، وانما يجب أن تكون للسلطة المركزية سلطة رقابية على المجالس المحلية بالشكل الذي يوازن بين الاستقلال الوظيفي لهذه المجالس والمحافظة على وحدة الدولة الإدارية والسياسية ، وأن هذه السلطة الرقابية لا تعدّ نفس الرقابة الرئاسية التي يعرفها النظام الإداري المركزي ، بل تكون على درجة أخف تستجيب لمعنى الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية من جهة وتبعيتها لسلطة الدولة من جهة أخرى ، إذ ان الرقابة على المجالس المحلية لا تتخذ صورة واحدة ، وتختلف من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف الأيدلوجية السياسية والاقتصادية التي تنتهجها الدولة ، لذا فأن الدول المعاصرة لا تتخذ أسلوبا واحدا للرقابة إذ قد تركز رقابتها بيد سلطة واحدة أو توزعها بين سلطات متعددة مما يرتب آثار مختلفة ومتفاوتة، ولذلك تعددت أنواع الرقابة على المجالس المحلية،منها الرقابة السياسية، والرقابة القضائية، إضافة إلى الرقابة الإدارية موضوع بحثنا التي تمارسها السلطة التنفيذية على المجالس المحلية .

للرقابة الإدارية على المجالس المحلية أهمية كبيرة لأن تلك المجالس تمارس الوظيفة الإدارية وبالتالي تعتبر جزء متمم للسلطة التنفيذية ، وتعد ركن من أركان تطبيق اللامركزية الإدارية ، بغية الحفاظ على مبدأ المشروعية والوحدة السياسية والإدارية للدولة تمارس الرقابة الإدارية على المجالس المحلية، ومن أجل الوصول إلى تنظيم إداري متوازن يضمن تحقيق الغرض من وجود تلك المجالس .

مشكلة البحث:

إن إشكالية البحث تكمن في عدم وضوح الفكرة السائدة في النصوص القانونية ((سواء كانت دستورية أم تشريع عادي)) المنظمة لعمل المجالس المحلية والرقابة عليها، مما دفع المجالس المحلية في كثير من الأحيان بشعورها شعوراً متطرفاً بالاستقلال وعدم وجود من يملك المحاسبة،إضافة إلى وجود خلل وتناقض في بعض نصوص دستور٢٠٠٥ ، إذ أن المشرع الدستوري خلط بين مفهوم اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية والجمع بينهم في آن واحد على الرغم من اختلاف ميدان تطبيق كل منهما ، وأثر هذا التناقض على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لينعكس على واقع الرقابة الإدارية على المجالس المحلية ، الأمر الذي يثير تساؤل عن كيفية ممارستها في العراق بإعتبارها ركنا من أركان اللامركزية الإدارية؟ وكيفية ممارستها بما

ينسجم مع وحدة الدولة من جهة واستقلال هذه المجالس في عملها من جهة أخرى؟ ومن اجل إيجاد حل لهذه الإشكالية وتحديد الرقابة الإدارية في العراق ، تأتي هذه الدراسة.

منهجية البحث وخطته:

وسنتبع في دراستنا هذه المنهج التحليلي وبأسلوب الدراسة المقارنة بين القانون العراقي وقوانين الدول التي سبقتنا في تطبيق اللامركزية الإقليمية متمثلة في القانون الفرنسي والقانون المصري ، معززين ذلك بالآراء الفقهية وترجيح بعضها بما يتناسب مع الوقائع العملية ، وفقا لدستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والقوانين المتعلقة بالرقابة على المجالس المحلية في العراق.

وسنقسم البحث على فق خطة بحث علمية تتألف من مبحثين نبين في المبحث الأول رقابة السلطة الإدارية المركزية على المجالس المحلية من خلال مطلبين، نتناول في المطلب الأول رقابة رئيس الجمهورية ،وفي المطلب الثاني رقابة الحكومة المركزية ، أما في المبحث الثاني نبين الرقابة بين المجالس المحلية في نطاق اللامركزية الإقليمية ومن خلال مطلبين ، نتناول في المطلب الأول الرقابة المحلية بين المجالس ،اما المطلب الثاني نبين رقابة المحافظ على المجالس المحلية . وأخيراً نتناول الخاتمة لنبين فيها أهم ماتوصلنا أليه من استنتاجات من هذه الدراسة وبناءً عليها نبين أهم التوصيات.

المبحث الأول : رقابة السلطة الإدارية المركزية على المجالس المحلية

إن رقابة السلطة الإدارية المركزية تتمثل برقابة السلطة التنفيذية على المجالس المحلية ، والسلطة التنفيذية في العراق متمثلة برئيس الجمهورية و الحكومة المركزية (مجلس الوزراء)[١]، إلا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص على أن " لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف أية وزارة ، أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة "[٢].

ومن خلال النص أعلاه يتبين لنا ان المشرع الدستوري قد منع بشكل صريح خضوع مجلس المحافظة لرقابة أو أشراف الوزارة أو الجهات الغير مرتبطة بوزارة ، وبالنتيجة عدم الخضوع للسلطة الإدارية المركزية .

حيث يرى جانب من الفقه أن النص أعلاه قد أسقط دعامة من دعائم نظام اللامركزية الإدارية ، والمتمثلة بخضوع المجالس المحلية لرقابة السلطة الإدارية المركزية ، وبذلك أوقع المشرع الدستوري نفسه في تناقض وغموض، كونه من جهة تبنى نظام الإدارة اللامركزية ومن جهة أخرى أسقط ركنا أساسيا من أركانها[٣].

بينما هنالك رأي يرى بأن غياب الرقابة الإدارية المركزية على المجالس المحلية لاينفي قيام اللامركزية الإدارية ، لأن ركن الرقابة على المجالس المحلية يقصد به خضوع الهيئات المحلية للرقابة المجردة سواء كانت تشريعية أو إدارية أو قضائية إلى جانب الأركان الأخرى كالاعتراف في المصالح المحلية مع وجود هيئات محلية منتخبة لإدارة تلك المصالح ، فمسألة إقرار نوع من الرقابة على المجالس المحلية أمر تقتضيه الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة[٤].

ونؤيد الرأي الأول كون المجالس المحلية سلطات ذات اختصاصات حكومية في نطاق وحدتها المحلية ، وبذلك تعتبر جزء متمم للسلطة التنفيذية في الدولة فمن الطبيعي أن يكون نشاطها بما عهد إليها من اختصاصات حكومية وإدارية ملتزما نطاق السياسة العامة للدولة[٥]، ونرى في ذلك ان المشرع الدستوري انحرف في التطبيق السليم لمبدأ اللامركزية الإدارية.

وعلى الرغم من عدم وجود نص صريح في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يقرر الرقابة الإدارية على مجالس المحافظات إلا أنه يمكن القول بوجود نصوص في قانون المحافظات والقوانين الأخرى قد منحت السلطة الإدارية المركزية الرقابة ضمناً وبصورة غير مباشرة على مجالس المحافظات في العراق وبناءً على ذلك سنتناول في هذا المبحث رقابة السلطة الإدارية المركزية على المجالس المحلية من خلال مطلبين نخصص الأول لرقابة رئيس الجمهورية والمطلب الثاني لرقابة الحكومة المركزية على النحو الآتي :

المطلب الأول : رقابة رئيس الجمهورية

إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تبنى النظام النيابي (البرلماني) ، وبذلك تكون السلطة التنفيذية منبثقة من مجلس النواب ، فتؤول السلطات الفعلية إلى رئاسة الوزراء ، بينما منصب رئاسة الجمهورية منصبا فخرياً أو شرطياً[٦].

إلا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منح رئيس الجمهورية صلاحيات ومن بين تلك الصلاحيات إصدار المراسيم الجمهورية [٧]، وطبقا لذلك جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بموجب نص المادة (٢٦/ أولا) منه على أن " يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه ".

ومن خلال النص أعلاه نلاحظ ان رئيس الجمهورية يمارس دورا رقابيا غير مباشر على قرار مجلس المحافظة الخاص بانتخاب المحافظ ، ونلحظ أيضا ان المشرع العراقي لم يشير الى إقالة المحافظ بأن تكون بموجب مرسوم جمهوري صادر من رئيس الجمهورية ولكن طبقا لقاعدة توازي الاختصاص ، أي من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة وسنبين ذلك من خلال فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: رقابة رئيس الجمهورية من خلال مرسوم تعيين المحافظ

حيث يكون لرئيس الجمهورية أن يمارس دوره الرقابي على المجالس المحلية من خلال صلاحيته في إصدار المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة ، وكذلك امكانية عدم إصدار المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين المحافظ في حالة عدم تحقق الشروط القانونية الشكلية والموضوعية الواجب توفرها في المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة [٨] ، وذلك لأن النص المذكور لم يلزم رئيس الجمهورية بشكل صريح بإصدار المرسوم الخاص بتعيين المحافظ خلال المدة المحددة له[٩]، ويوجد قرار لمجلس الدولة بهذا الشأن بالرقم (٧٦/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٩/١٣(الحالة الثانية عشر) من القرار [١٠]، والذي تضمن مايلي: "١- إن انتخاب مجلس المحافظة لمحافظ جديد لاتتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبة مع علمه بذلك هو إخلال جسيم وخطير بواجباته ومن حق مجلس

الرئاسة أن يرفض التعيين إذا تحقق إن الشروط القانونية غير مستوفية. ٢- إن مجلس الرئاسة ملزم بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز للمحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه. ٣-إن المحافظ المنتهية ولايته يستمر بعمله كمحافظ لحين مباشرة المحافظ الجديد" .

وبذلك نلاحظ ان رئيس الجمهورية يمارس سلطته الرقابية على مجلس المحافظة من خلال صلاحياته في إصدار أمر تعيين المحافظ بموجب مرسوم جمهوري ويعتبر شرطاً لمباشرة المحافظ مهامه.

الفرع الثاني: رقابة رئيس الجمهورية من خلال مرسوم إقالة المحافظ

ونلاحظ ان المشرع العراقي منح مجلس المحافظة الحق في إقالة المحافظ أيضا وفق شروط شكلية وموضوعية نظمها قانون المحافظات [١١] . إلا أنه لم يشير الى إن تكون إقالة المحافظ بموجب مرسوم جمهوري صادر من رئيس الجمهورية، ولكن طبقا لقاعدة توازي الاختصاص كما اسلفنا ،أي من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة، وكشف التطبيق العملي عن ممارسة رئيس الجمهورية سلطته في إصدار مرسوم جمهوري يتعلق بإقالة المحافظ وعلى سبيل المثال مرسوم رقم (٦٤) لسنة ٢٠١٥ والخاص بإقالة محافظ النجف السابق [١٢].

إضافة لماتقدم نلاحظ سكوت المشرع العراقي في حالة انقضاء المدة القانونية لصدور المرسوم وعدم الرد بالقبول أو الرفض ، ففي هذه الحالة يجب أن يتدارك المشرع هذا الخلل بتعديله وأن يبين المشرع ان السكوت يعتبر موافقة ضمنية بانقضاء المدة المحددة لإصدار المرسوم لأنه لوكان هناك رفض لكانت الإجابة صراحة.

اما في فرنسا فنلاحظ أن دور رئيس الجمهورية يقتصر على تعيين المحافظ (مفوض الجمهورية) بمرسوم بناء على اقتراح الوزير الأول ووزير الداخلية ، فالمحافظ يمثل الدولة في المحافظة وانتهت سلطته السابقة بتنفيذ قرارات المجلس العام للمحافظة استنادا الى قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ ، والذي من خلاله تمارس السلطة الإدارية المركزية رقابتها على المجالس المحلية[١٣].

وفي مصر تضائل الدور الرقابي لرئيس الجمهورية على المجالس المحلية بصدور قانون الإدارة المحلية الجديد رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ونقل سلطاته الى مجلس الوزراء و رئيسه والمحافظ ، وأهم تلك الاختصاصات التي يتناولها في القانون الجديد تتمثل في إصدار القرارات المتعلقة في إنشاء المحافظات وإلغائها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها، والقرارات المتعلقة بتحديد المرافق القومية ذات الطبيعة الخاصة ومايتعلق بتقسيم الجمهورية إلى أقاليم اقتصادية ، والفصل في حالة تقرير مسؤولية المحافظ من قبل مجلس المحافظة [١٤].

ونلحظ ان رقابة رئيس الجمهورية في مصر حتى في شكلها الجديد فهي رقابة مباشرة ومؤثرة نجدها أكثر شده مقارنة مع رقابة رئيس الجمهورية في فرنسا والعراق.

المطلب الثاني: رقابة الحكومة المركزية

إن الحكومة المركزية تتمثل بمجلس الوزراء والذي يمارس السلطة التنفيذية الفعلية ، ومن خلال استقرائنا للنصوص الدستورية والقانونية لانجد لمجلس الوزراء دور رقابي صريح على المجالس المحلية، بل أن الدستور منع خضوع مجالس المحافظات لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة بشكل صريح كما بينا آنفاً ، إلا أن البعض يرى إن لمجلس الوزراء نفسه وكذلك الحال لرئيس مجلس الوزراء وبعض الوزراء مهام رقابية غير مباشرة على المجالس المحلية نبينها على النحو الآتي :

الفرع الأول : رقابة مجلس الوزراء

يمارس مجلس الوزراء بعض المهام الرقابية غير المباشرة على المجالس المحلية من تلك المهام مايتعلق بتشكيل الأقاليم وحسب قانون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ [١٥]، حيث نص بموجب المادة (٣/أ) منه على أن " يقدم طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء موقعاً من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات ..." وكذلك نصت الفقرة (ب) من نفس المادة على ان "يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا للانتخابات خلال مدة (١٥) يوما من تقديم الطلب باتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه ...".

ومن خلال النصين أعلاه تبين لنا ان مجلس الوزراء لم يمنح سلطة رقابية على تشكيل الأقاليم من قبل مجالس المحافظات وانما منح دور تنسيقي فقط بين مجالس المحافظات التي تروم تشكيل إقليم وبين المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، وهناك من يرى ان مجلس الوزراء أو بالأحرى رئيس الوزراء مارس دور فعلي في رفض إحالة طلبات مجلس محافظة صلاح الدين ومجلس محافظة ديالى على الرغم من قانونية الطلبين إلا ان رئيس الوزراء رفض هذه الطلبات بحجة عدم وجود ظروف مهيأة في الوقت الحاضر [١٦].

ويمارس مجلس الوزراء سلطته في الرقابة على مجالس المحافظات من خلال دوره في إقالة أصحاب المناصب العليا في المحافظة بناءاً على اقتراح الوزير المختص استناداً للأسباب التي سبق ذكرها الواردة في المادة (٧/ ثامنا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل ، على الرغم من ان القانون نفسه منح صلاحية إعفاء وتعيين المناصب العليا في المحافظة من اختصاص مجلس المحافظة[١٧]، وفي الواقع لانجد تطبيق لهذا النوع من الرقابة فلازال الوزراء يتخذون قرارات بتعيين وإعفاء المناصب العليا في المحافظات دون الرجوع الى مجلس الوزراء[١٨].

ونلحظ أن مجلس الوزراء يمارس دورا رقابيا آخر غير مباشر من خلال اقتراح مشروعات القوانين إلى السلطة التشريعية والتي يستطيع من خلالها تعديل اختصاصات مجالس المحافظات بالزيادة أو النقصان [١٩].

اما في فرنسا فيمارس مجلس الوزراء صلاحيات رقابية مباشرة على المجالس المحلية من خلال المحافظ (مفوض الجمهورية) والذي يعتبر ممثل السلطة المركزية في المحافظة ، فمن خلاله تمارس السلطة المركزية رقابتها على المجالس المحلية من خلال صلاحيته في حلّ المجلس العام للمحافظة أو المجلس البلدي أو مجلس الإقليم ، ويجب أن يكون قرار الحل

يصدر بمرسوم مسبب من مجلس الوزراء وبعدها يرسله إلى البرلمان خلال مدة معينة للمصادقة عليه، ويكون القرار قابل للطعن أمام القضاء الإداري [٢٠]، كما لمجلس الوزراء عزل رئيس المجلس البلدي (العمدة) فقط من دون رئيس مجلس الإقليم او المجلس العام بمرسوم صادر من مجلس الوزراء ويكون مسبب وقابل للطعن أيضا أمام القضاء الإداري[٢١].

أما في مصر فمجلس الوزراء يمتلك صلاحية حّل المجلس الشعبي المحلي وغيرها من مجالس الوحدات المحلية الأخرى بقرار من مجلس الوزراء بناءً على مايعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء[٢٢].

ولما تقدم نلاحظ ان المشرع العراقي لم يمنح مجلس الوزراء أي دور رقابي بشكل صريح على مجالس المحافظات على عكس المشرع الفرنسي والمصري، وهذا يعتبر خرق لأركان اللامركزية الإدارية (الإقليمية)، وعلى الرغم من أن مجلس الوزراء هو المسؤول عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ودوره في وضع الخطط العامة ، والإشراف على عمل الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة [٢٣]، ونرى أن من الأولى منح مجلس الوزراء دور رقابي على مجالس المحافظات بمنحه صلاحية حّل مجلس المحافظة بدلا عن مجلس النواب[٢٤]، في حالات محددة بموجب القانون ، وأيضا منحه حق الاعتراض على قرارت المجالس المحلية إذا كانت مخالفة للدستور والقانون ومنحه حق الطعن في إلغائها أمام القضاء ، وأن يكون قراره بالحّل خاضعاً لمصادقة مجلس النواب، حفاظاً على الوحدة السياسية والإدارية للدولة، طالما كانت تلك المجالس مشكلة وفق مبدأ اللامركزية الإقليمية.

الفرع الثاني : رقابة رئيس مجلس الوزراء

يعتبر رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ، ويشرف على إدارة مجلس الوزراء [٢٥].

إلا ان المشرع العراقي لم يمنحه سلطه رقابية مباشرة على مجالس المحافظات ولا على أعمالها ، ولكن من الممكن أن يمارس دور رقابي غير مباشر على مجالس المحافظات من خلال صلاحيته في اقتراح إقالة المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة على مجلس النواب، وأيضا من خلال ترأسه للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وسنبين ذلك على النحو الآتي :

أولا-الرقابة من خلال اقتراح إقالة المحافظ:

كما بينا آنفاً أن المحافظ ينتخب من قبل مجلس المحافظة فيكون المجلس هو المختص بإقالته وفقاً للمادة (٧/ثامنا/١) ، وأضاف لها المشرع العراقي جهة أخرى بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، متمثلة بمجلس النواب من خلال نص المادة (٧/ثامنا/٢) والتي نصت على أن " لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءا على اقتراح رئيس الوزراء ...".

ونلاحظ من خلال النص أعلاه ان مجلس النواب لايمكن له إقالة المحافظ إلا بناءً على اقتراح يقدمه رئيس مجلس الوزراء بشكل رسمي إذا ماتحققت أحد الأسباب القانونية الموجبة للإقالة المحددة بالمادة (٧/ثامنا) والمذكورة آنفا.

ومارس فعلاً تلك الصلاحية في إقالة محافظ نينوى ومحافظ كركوك من قبل مجلس النواب بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء[٢٦]، وباعتبار أن رئيس مجلس الوزراء رئيس الكتلة النيابية الأكبر في مجلس النواب فيمكنه إقالة أي محافظ منتخب من قبل مجلس المحافظة من خلال أغلبيته البرلمانية . ولكن نجد من الصعوبة أن يطبق في ظل التوافقات السياسية التي أصبحت الدستور الواقعي الفعلي للعملية السياسية [٢٧].

اما في فرنسا فيمارس رئيس الوزراء صلاحياته الرقابية على مجالس المحافظات من خلال المحافظ (مفوض الجمهورية) . ويعتبر المحافظ (مفوض الجمهورية) بموجب المادة (١) من مرسوم ٢٩ شباط ١٩٨٨ " ممثل الدولة في المحافظة ... وهو وديع سلطة الدولة في المحافظة وهو كمفوض للحكومة الممثل المباشر للوزير ولكل وزارة "[٢٨]، ولا توجد رقابة مباشرة على رئيس المجلس العام أو رئيس مجلس الإقليم ولكن بإمكان المحافظ(مفوض الجمهورية) طلب إقالتهم من المحاكم الإدارية باعتبارهم أعضاء في هذه المجالس[٢٩].

اما في مصر فأن المحافظ يعيّن ويعفى من قبل رئيس الجمهورية ولم يكن منتخب من قبل المجلس الشعبي المحلي، ويكون مسؤولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته المحلية ويرفع تقارير دورية عن نتائج الأعمال التي تزاولها المحافظة في مختلف الأنشطة . وكذلك إذا أصدر المجلس الشعبي المحلي قرارا بمسؤولية المحافظ بعد استجوابه يرفع رئيس مجلس الوزراء تقريرا بذلك إلى رئيس الجمهورية ليتخذ قرار في ذلك[٣٠].

ولما تقدم نلحظ أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً حينما أقحم مجلس النواب في إقالة المحافظ لأن مجلس الوزراء هو المسؤول عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وبما ان المحافظ له صفة مزدوجة فهو الرئيس التنفيذي للمحافظة والمسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة من جهة بالإضافة إلى تنفيذ قرارات مجلس المحافظة من جهة أخرى . فكان من الأولى وإضافة إلى مسؤوليته أمام مجلس المحافظة . يكون مسؤولاً أمام مجلس الوزراء أيضا وان يكون هو الجهة المسؤولة عن إقالته بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء في حالة توفر الأسباب الحصرية للإقالة وعدم قدرة مجلس المحافظة على إقالته، ليكون المحافظ حلقة وصل وترابط وتنسيق بين عمل مجلس المحافظة ومجلس الوزراء ضمن إطار السياسة العامة الموحدة للدولة .

ثانيا- الرقابة من خلال رئاسة الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات:

إن المشرع العراقي بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل . أوجب تشكيل هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المحددين بموجب القانون إضافة إلى المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات . وتجتمع الهيئة مرة في كل شهرين على الأقل أو كلما دعت الحاجة لذلك . على أن تضع الهيئة نظام داخلي لتنظيم عملها وآلية اجتماعاتها ومتابعة أعمالها .

ومن ضمنها التنسيق بين المحافظات وكل مايتعلق بشؤونها ومعالجة المشكلات التي تواجهها[٣١].

ونلحظ ان رئيس مجلس الوزراء من خلال ترأسه للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وعلى الرغم من كون دورها تنسيقي إلا ان ذلك لايمنع رئيسها من ممارسة دور توجيهي للمحافظات ومجالسها ، رغم إن ذلك غير ملزم لها بطبيعة الحال كونها تتمتع باستقلالية تامة في اتخاذ قراراتها بعيداً عن الهيئة التنسيقية ورقابة الحكومة المركزية[٣٢].

أما في فرنسا فلم يتبنى المشرع الفرنسي تشكيل مثل هذه الهيئة ، بينما في مصر يوجد تشكيل مشابه بأسم (المجلس الأعلى للحكم المحلي) والذي حل محل (مجلس المحافظين) سابقا وتضاءلت اختصاصاته مقارنة بالسابق ، ومن أهم تلك الاختصاصات وضع اللائحة النموذجية الداخلية لعمل المجالس الشعبية المحلية في مصر ، وكذلك وضع الضوابط والقواعد التي يجب أتباعها عند النظر في سلوك الأعضاء المحليين إذا ماخالفوا مقتضيات السلوك وواجباتهم [٣٣].

ولما تقدم نلحظ ان المشرع العراقي لم يمنح الهيئة التنسيقية العليا برئاسة رئيس الوزراء سلطة رقابية، وانما صلاحيات تنسيقية وتوجيهات غير ملزمة، ولكن من الناحية العملية نجد التزام من قبل المجالس المحلية بتلك التوجيهات[٣٤]،ونرى ضرورة ان تمنح الهيئة بعض الصلاحيات الرقابية الملزمة ،ومنها مايتعلق بوضع الإطار العام لنظام داخلي وهيكلية إدارية موحدة للمجالس بغية توحيد عملها بما يتفق والسياسة العامة للدولة ، على أن يترك للمجالس السلطة التقديرية لتنظيم تفصيلات الأمور للمسائل الفرعية والتي يمكن تنظيمها بلوائح داخلية لعمل كل مجلس.

الفرع الثالث: رقابة الوزراء

سبق أن أشرنا بأن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ منع خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وطبقا لذلك جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبين أن علاقة مجلس المحافظة مع الوزارات علاقة تنسيقية ومن خلال الإشارة إلى اختصاصات مجلس المحافظة نصت المادة (٧ / رابعا) منه على ان " رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة ".

ونلاحظ من خلال النص أعلاه نية المشرع في تغليب سلطة مجالس المحافظات على الوزارات داخل المحافظة من خلال علاقة تنسيقية وفي حالة الخلاف أو التعارض تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة على حساب الوزارات ، علاوة على ذلك سلب حق الوزراء في تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظات التي سبق الاشارة لهم بأنهم مديرو الدوائر التابعة للوزارات في المحافظة، بعد أن منح قانون المحافظات صلاحية تعيينهم وإعفائهم لمجالس المحافظات من حيث الأصل، وأصبح الوزراء ملزمون بقبول تعيين وإعفاء اصحاب

المناصب العليا في المحافظات ولهم في حالات استثنائية اعفائهم عن طريق مقترح يقدم الى مجلس الوزراء[٣٥].

ومن خلال الواقع لانجد تطبيق فعلي لذلك إلا ماندر فعلى سبيل المثال نجد بعض الوزارات تمارس تعيين واعفاء المناصب العليا في المحافظة دون علم أو موافقة مجلس المحافظة وبخلاف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وعلى سبيل المثال الأمر الوزاري الصادر من وزارة الداخلية بالعدد (٤٧٥٢٠) في ٢٠١٧/٤/٢٣، والخاص بإعفاء قائد الشرطة لمحافظة النجف وتعيين بديلاً له بخلاف القانون وعدم اتباع الإجراءات القانونية اللازمة للإعفاء والتعيين، فعلى مجالس المحافظات التصدي لمثل تلك القرارات بالإلغاء أمام القضاء الإداري لمخالفتها مبدأ المشروعية .

بالإضافة لذلك نجد بعض النصوص في قوانين أخرى تمنح الوزارات سلطات رقابية على مجالس المحافظات فنجد في قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٧ في المادة (٢/ أولا /د/١) والتي نصت على أن " على المحافظ تقديم خطة اعمار المحافظة والأقضية والنواحي التابعة لها المصادق عليها من قبل مجلس المحافظة اعتماداً على الخطط الموضوعة من قبل مجالس الأقضية والنواحي إلى وزارة التخطيط الاتحادية لغرض دراستها والمصادقة عليها ..."[٣٦].

ومن خلال النص أعلاه نلاحظ الدور الرقابي لوزارة التخطيط في دراسة الموازنة المقدمة من مجلس المحافظة والمصادقة عليها، وكذلك تعليمات تنفيذ الموازنة الصادرة عن وزارتي التخطيط والمالية والتي تم أعمامها بموجب كتاب وزارة المالية الصادر بالعدد (١٠٢٤٥) في ٢٠١٧/١/١٧، والتي ألزمت كافة مؤسسات الدولة ومن ضمنها مجالس المحافظات للعمل بموجبها ، ومنها مايتعلق بإلزام الوزارات ،والجهات الغير مرتبطة بوزارة ، والأقاليم والمحافظات ومجالسها بإعداد تقرير شهري موحد عن نشاطاتها، وماتم تنفيذه من أعمال والخدمات المكلفة بإنجازها ، والوقوف على إنجاز أعمال الوزارات والمحافظات ومجالسها وبقية دوائر الدولة ومراقبة الموازنة والخزينة ومعرفة أوجه الإنفاق الفعلية للأموال العامة وأغراض الصرف [٣٧]، وتستطيع الحكومة المركزية متمثلة بوزارة التخطيط والمالية مراقبة أوجه نشاط المحافظات ومدى نجاحها واخفاقها في إنجاز مهامها والتي يمكن من خلالها أن تخفض الحكومة الاتحادية موازنة المحافظات أو زيادتها حسب تقارير وزارة المالية والتخطيط ، كما توجد وسيلة رقابية أخرى تستطيع من خلالها الوزارات ممارسة رقابتها على مجالس المحافظات متمثلة في إصدار التعليمات التي تنظم عمل الدوائر الحكومية على سواء وعلى سبيل المثال نجد تعليمات تنفيذ العقود الحكومية [٣٨]،التي تصدرها وزارة التخطيط ،وتعليمات بيع وإيجار أموال الدولة[٣٩].

ولما تقدم نلاحظ ان دور الوزراء في الرقابة على مجالس المحافظات دور رقابي غير مباشر ومحدود جداً على بعض مسائل محددة يفرضها السياق العام والواقع العملي وبعض النصوص القانونية ، رغم أن نية المشرع واضحة في قانون المحافظات في تغليب دور المجالس المحلية على الوزارات ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، ولابد من الإشارة أيضا إلى أن الحكومة العراقية شكلت وزارة دولة لشؤون المحافظات وهي وزارة تنسيقية لاتملك

صلاحيات رقابية على مجالس المحافظات ، وتم حلها بعد ذلك بموجب الأمر الديواني رقم (٣١٢) لسنة ٢٠١٥[٤٠]، وتحويلها إلى هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات والتي بيناها آنفا.

اما في فرنسا فتختص وزارة الداخلية بمتابعة الشؤون المحلية ومن ضمنها المجالس المحلية وتكون هي الجهة المسؤولة عنها أمام مجلس الوزراء[٤١].إضافة إلى ذلك يمارس وزير الداخلية عدد من الصلاحيات منها سلطة إيقاف رئيس المجلس البلدي لمدة ثلاثة أشهر بأمر وزاري وبالمقابل لرئيس المجلس البلدي الطعن في القرار أمام القضاء الإداري ، ولايملك الوزير صلاحية إيقاف رئيس مجلس المحافظة العام أو رئيس مجلس الإقليم [٤٢] ، وكذلك يمكن للسلطة المركزية ووزرائها ممارسة الرقابة على المجالس المحلية من خلال المحافظ (مفوض الجمهورية) باعتباره ممثل الحكومة المركزية في المحافظة بمختلف مظاهر الرقابة منها الإذن أو التصريح ، وكذلك التصديق، والوقف، والحلول [٤٣]، إلا ان المشرع الفرنسي وبعد صدور قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل خفف كثيراً من رقابة السلطة الإدارية المركزية على المجالس المحلية لصالح السلطة القضائية [٤٤]، فتغير وضع الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في فرنسا[٤٥].

أما في مصر فيتولى الوزير المختص بشؤون الحكم المحلي ممارسة سلطة رقابية على المجالس المحلية من خلال دوره كحلقة وصل بين المجلس المحلي والمحافظ ومجلس الوزراء إضافة إلى اختصاصات أخرى تتمثل في إن حل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بقرار مسبب من مجلس الوزراء يكون بناءً على مايعرضه الوزير المختص ، وكذلك رفع تقارير إلى رئيس مجلس الشعب عن نشاطات وإنجازات المجالس الشعبية المحلية[٤٦] ، بالإضافة الى ذلك تمارس الوزارات الأخرى نوعا من الإشراف على المجالس المحلية فيما يتعلق بتقديم الخدمات المتصلة بكل وزارة من الوزارات في الدولة، واكتفى المشرع بوضع الأصل العام والتي تقرر لكل من الوزراء في نطاق اختصاصه وينحصر دورها في التوجيه والإرشاد الفني للمجالس المحلية والتي تؤدي الى حسن تنفيذ السياسة العامة للدولة[٤٧].

ولما تقدم نلاحظ إن المشرع العراقي لم يمنح (السلطة الإدارية المركزية) سلطة رقابية مباشرة على مجالس المحافظات وانما تمارس بصورة غير مباشرة ،واكتفى برقابة مجلس النواب والتي لايمكن أن تعوض الرقابة الإدارية لقلة فاعليتها لاعتبارات سياسية ، على العكس من المشرع الفرنسي الذي منح السلطة الإدارية المركزية ومن خلال (مفوض الجمهورية) سلطات رقابيه يمارسها على أشخاص المجالس المحلية وعلى أعمالها، دون المساس باستقلالية تلك المجالس ، أما في مصر فنجد السلطة الإدارية المركزية تمارس رقابتها على أشخاص المجالس المحلية وعلى أعمالها ،أكثر شدة منه في فرنسا والعراق حتى قيل عنها جانبا من الفقه أنها من قبيل عدم التركيز الإداري وليس من قبيل اللامركزية الإدارية [٤٨].

المبحث الثاني : الرقابة بين المجالس المحلية في نطاق اللامركزية الإقليمية

إن الرقابة على المجالس المحلية عادة ما تمارس من جهات خارجية كقاعدة عامة سواء كانت تلك الرقابة تمارسها السلطة التشريعية، أو السلطة القضائية ، أو تمارسها السلطة التنفيذية (رقابة السلطة الإدارية المركزية) كما بينا آنفا ، إلا أن ذلك

لا يمنع ان تمارس الرقابة الإدارية المحلية (اللامركزية) من قبل الإدارة المحلية نفسها[٤٩]، فلها أن تمارس من قبل المجالس نفسها وكذلك من قبل الجهة التنفيذية لتلك المجالس متمثلةً بالمحافظ وبقية رؤساء الوحدات الإدارية، وسنبين ذلك من خلال فرعين على النحو الآتي:

المطلب الأول : الرقابة المحلية بين المجالس

إن المشرع العراقي بموجب قانون المحافظات النافذ منح المجالس المحلية سلطة رقابية ذاتية لكل مجلس مراقبة نفسه بنفسه ، بالإضافة إلى ذلك نجد أن المشرع منح المجلس المحلي الأعلى سلطة رقابة على المجلس المحلي الأدنى منه ضمن الوحدة الإدارية ، وسنبين ذلك على النحو الآتي :

الفرع الأول : الرقابة الذاتية للمجالس المحلية

إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أشار إلى صلاحية مجلس المحافظة في ممارسة دور رقابي على رئيسه ونائبه استنادا إلى نص المادة (٧/ثانيا) والتي انتظم نصها على أن "إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة بناء على طلب ثلث عدد الأعضاء ".

ومن خلال النص أعلاه نلاحظ ان المشرع منح سلطة رقابية لأعضاء المجلس على رئيس المجلس ونائبه تتمثل بإقالتهم من منصبهم ، وبشرط تحقق أحد الأسباب الموضوعية المحددة بموجب القانون [٥٠]،وأشترط من الناحية الشكلية ان يقدم طلب من ثلث عدد أعضاء المجلس ، وأن يتم التصويت على الإقالة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس .

ولابد من الإشارة إلى أن المشرع لم يبين بشكل صريح فيما لوكان الاستجواب شرطا من شروط الإقالة كما اشترط ذلك صراحة في إقالة المحافظ من قبل المجلس[٥١]، إلا أنه أشار في مادة لاحقة في نفس القانون بأن كل أمر فيه إعفاء او إقالة ورد في هذا القانون تسبقه جلسة استجواب الشخص المعني [٥٢].

ويمكن للشخص المقال الطعن في قرار إقالته أو إعفائه من المنصب أمام محكمة القضاء الإداري طبقا للقواعد العامة لأن المشرع بموجب قانون المحافظات لم يضمن هذا الحق شروط استثنائية للطعن كما هو الحال في إقالة المحافظ او إنهاء عضوية أعضاء المجلس.

إضافة إلى ذلك يمارس مجلس المحافظة رقابة على أعضائه أيضا، حيث منح المشرع العراقي للمجلس أن يبت في صحة عضوية أعضائه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة ثلاثون يوما من تاريخ أول جلسة له[٥٣]، وكذلك البت في استقالة عضو المجلس بالأغلبية المطلقة، ويعتبر العضو مقالا إذا تخلف عن الحضور أربع جلسات متتالية أو ربع عدد الجلسات خلال مدة أربعة أشهر بدون عذر مشروع ، فيستدعيه المجلس لغرض الاستماع إلى أقواله في جلسة تعقد بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تبليغه بموعدها ، ويعد العضو مقالا بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، وللمجلس أن ينهي عضوية أحد أعضائه بالأغلبية المطلقة في حالة تحقق أحد الأسباب الحصرية المحددة بالمادة (٧/ثامنا) والتي سبق ذكرها، وكذلك في حالة فقدان أحد شروط العضوية[٥٤]،ويكون لعضو المجلس حق الطعن بقرار إنهاء عضويته أمام القضاء الإداري

بموجب المادة (٦/ثالثا) والتي نصت على ان " لعضو المجلس الطعن بقرار إنهاء عضويته لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ تبلغه به ، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ استلامها الطعن ويكون قرارها باتا" وكذلك للمجلس أن يمنع أحد الأعضاء عن حضور جلسة واحدة أو أكثر على ان لاتتجاوز ثلاث جلسات بقرار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، إذا تصرف في المجلس تصرفا يسيء لسمعة المجلس المعني [٥٥]. ولرؤساء المجالس صلاحية رقابية على عمل الأعضاء اثناء الجلسات مثل فرض الغرامات وغيرها تنظم بموجب الأنظمة الداخلية لعمل المجالس [٥٦].

وللمجلس أيضا سلطة رقابية ذاتية على وجود المجلس نفسه من خلال صلاحية أعضاء المجلس بحل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب مقدم من ثلث أعضائه ، أو من خلال تقديم طلب حله من ثلث عدد الأعضاء إلى مجلس النواب إذا تحققت أحدى الأسباب المحددة بموجب القانون [٥٧].

أما في فرنسا فيتم انتخاب رؤساء المجالس المحلية من قبل المجلس المحلي نفسه ، وبالتالي يكون للمجلس المحلي المعني الحق في إقالته [٥٨]. وللمجلس إقالة أي من أعضائه وإنهاء عضويته ويكون ذلك في حالتين ، الأولى الغياب دون عذر مشروع عن جلسات المجلس ولو لمرة واحدة ، والثانية في حالة فقدانه لشرط من شروط العضوية ، وإن قرار الإقالة يمكن الطعن به أمام القضاء الإداري الفرنسي[٥٩].

اما في مصر نلاحظ ان المشرع المصري فصل موضوع الرقابة الذاتية على رئيس وأعضاء المجلس المحلي من خلال قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ ، حيث ان انتخاب رئيس المجلس الشعبي المحلي والوكيلين له ، ويكون من بين أعضائه، ولا يكون الانتخاب ممتدا طوال فترة المجلس المحلي وقدرها أربع سنوات ، وانما لدورة انعقاد المجلس الذي يستمر لمدة عشرة أشهر على الأقل ،وللمجلس إعادة انتخابه أو استبداله في بداية كل دورة للانعقاد ، والأمر يعتمد على إرادة أعضاء المجلس المحلي أنفسهم [٦٠]، ويمارس المجلس رقابة على أعضائه متمثلة بوجوب حضور جلسات المجلس وكذلك اجتماعات اللجان وفي حال غيابه لأكثر من ثلاث جلسات متتالية ، أو تغييب عن أربع جلسات في دور الانعقاد الواحد بدون معذرة مشروعة يصدر قرار بإقالته بأغلبية الثلثين لعدد أعضائه[٦١]، وكذلك إسقاط العضوية على من يتعاقد من الأعضاء مع الوحدة المحلية بخلاف أحكام القانون ، إضافة لذلك حظر القانون على أعضاء المجلس التعيين في وظائف وحدات الإدارة المحلية أو النقل إليها اثناء مدة العضوية إلا بموافقة ثلثي الأعضاء [٦٢]، ولابد من الإشارة إلى موضوع مهم وهو تشكيل لجنة تقييم في المجلس تتولى مراقبة سلوك الأعضاء وتصرفاتهم طيلة دورتهم الانتخابية واقتراح الإجراءات التي ممكن ان تتخذ بحق من يخل بمقتضيات السلوك الواجب وفقا للضوابط والقواعد الموضوعة من قبل المجلس الأعلى للإدارة المحلية [٦٣].

ولما تقدم نلاحظ ان الرقابة الذاتية للمجالس المحليه في العراق تتشابه مع الدول المقارنة من حيث جوهرها ولكنه تختلف بتفاصيلها بإختلاف ظروف كل دولة ، مع وجود ضمانة القضاء الإداري للطعن في أي قرار بهذا الخصوص.

الفرع الثاني: رقابة المجلس المحلي الأعلى على المجالس المحلية الأدنى

إن المشرع العراقي بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم منح مجلس المحافظة سلطة رقابية على مجالس الأقضية والنواحي باعتباره المجلس الأعلى للمحافظة ، كونه ممثل لجميع أبناء المحافظة في كافة الأقضية والنواحي ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وهو المجلس المسؤول أمام السلطة المركزية وبالتالي منحه المشرع الرقابة على المجالس المحلية الأدنى ذاتها وكذلك على أعمالها وسنبينها كالآتي :

أولا-الرقابة على المجالس المحلية الأدنى ذاتها:

منح المشرع العراقي بموجب قانون المحافظات النافذ مجلس المحافظة صلاحية حل المجالس المحلية الأدنى (مجالس الأقضية والنواحي) من خلال المادة (٢٠/ثالثا/١) والتي انتظم نصها على أن " لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من القائمقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية أو ثلث أعضاء المجلس المحلي في حالة تحقق أحد الأسباب المذكورة أعلاه ".

ومن خلال النص أعلاه يتضح لنا ان المشرع العراقي منح مجلس المحافظة سلطة رقابية على مجالس الأقضية والنواحي ذاتها والمتمثلة بحل تلك المجالس ، ولكنه أشترط من الناحية الشكلية أن يكون طلب حل المجلس مقدم من قائمقام القضاء بالنسبة لحل مجلس القضاء، ومن مدير الناحية بالنسبة لحل مجلس الناحية ، أو ان يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس القضاء أو مجلس الناحية ، وان يتم الحل بالتصويت بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة ، أما من الناحية الموضوعية أشترط تحقق أحد الأسباب الواردة في هذا القانون والتي سبق ذكرها والمتمثلة ب(الاخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة أليه ، ومخالفة الدستور والقوانين ، وفقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية) [٦٤].

ومن الملاحظ أن مجلس المحافظة يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد مدى توافر شروط الحل المذكورة أعلاه ، والسلطة التقديرية تعد نوع من الحرية للإدارة تتمتع بها لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث ، واختيار الوقت لتدخلها وتقدير الوسائل الأصلح لمواجهة هذه الحالة[٦٥] ، وفي المقابل كفل القانون لثلث عدد أعضاء المجلس المنحل او للعضو المقال حق الاعتراض والطعن بقرار الحل أمام محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوم من تاريخ صدوره[٦٦].

ولا نجد لمثل هذه الرقابة في الدول المقارنة في كل من فرنسا ومصر حيث تقتصر رقابة المجلس المحلي الأعلى على مسائل محددة لاتصل إلى درجة حل المجلس المحلي الأدنى وسنبينها لاحقا.

ثانيا-الرقابة على قرارات المجالس المحلية الأدنى:

إن المشرع العراقي منح الأولوية لقرارات المجلس المحلي الأعلى على قرار المجلس المحلي الأدنى في حال التعارض بينهم بموجب قانون المحافظات النافذ من خلال النصوص الآتية: " في حالة التعارض بين قرارات مجلس القضاء وقرارات مجلس المحافظة تكون الأولوية فيها للأخير فيما لو كان القرار المتخذ متعلقا بعموم المحافظة "[٦٧].

وكذلك النص " في حالة تعارض قرارات مجلس الناحية مع قرارات مجلس القضاء تكون الأولوية للأخير فيما لو كان القرار المتخذ يتعلق بعموم القضاء"[٦٨].

نلاحظ في النص الأول ان المشرع العراقي أشار صراحة إلى تغليب قرار مجلس المحافظة على قرار مجلس القضاء في حال تعارضه ، ولكنه جعل هذا الأمر محصورا في المسائل المتعلقة في عموم المحافظة .

اما بالنسبة لفرنسا فيما يتعلق برقابة المجلس المحلي الأعلى على المجالس المحلية الأدنى فقد تغيّر الحال بعد صدور القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢، فبعد أن كان مجلس المحافظة يمارس بعض السلطات الرقابية على المجالس البلدية الواقعة في نطاق اختصاصه في بعض المسائل المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم من قبل المجالس البلدية،لكن هذا القانون ألغى الرقابة الإدارية المحلية من قبل المجلس الأعلى على المجالس المحلية الأدنى ، وأبقى حق الرقابة للسلطة المركزية فقط عن طريق ممثلها في المحافظة(مفوض الجمهورية) [٦٩]. إلا ان المشرع الفرنسي عهد الى مجالس المديريات بمباشرة بعض مظاهر الرقابة الإدارية على البلديات الواقعة ضمن نطاق اختصاصها [٧٠].

أما بالنسبة للمشرع المصري فأشار إلى صلاحية المجلس الشعبي المحلي في المحافظة في ممارسة سلطة الرقابة والإشراف على المجالس المحلية الأدنى منه والمتمثلة بمجالس المراكز والمدن والأحياء والقرى طبقا للمادة (١٣) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، بأن يتولى الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة ، وكذلك التصديق على قراراتها في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية ، وفي جميع الأحوال يلتزم المجلس المحلي الأدنى إبلاغ قراراته التي تتطلب اللائحة التنفيذية التصديق عليها إلى المجلس المحلي الأعلى خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها ، ويجب أن يتم التصديق عليها أو الاعتراض عليها من قبل المجلس المحلي الأعلى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ وصولها أليه، فإذا مضت المدة دون اعتراض يعتبر القرار نافذا[٧١].

ومن الملاحظ ان المشرع العراقي أنفرد بمنح صلاحية واسعة لمجلس المحافظة متمثلة بحل مجالس الأقضية والنواحي ،إضافة إلى منحه قدر معين من الرقابة على قراراتها يقتصر على حدود التعارض في المسائل المشتركة ، وبذلك يختلف عن النظام الفرنسي وبساطة رقابته ، وعن النظام المصري وتشدده في الرقابة المحلية للمجلس الأعلى على المجلس المحلي الأدنى ولكن لاتصل إلى درجة حل المجالس المحلية الأدنى .

المطلب الثاني: رقابة المحافظ على المجالس المحلية

إن المحافظ يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة[٧٢] ،حيث يتم انتخابه من قبل مجلس المحافظة ويخضع لرقابة المجلس وبالتالي يكون للمجلس الحق في إقالة المحافظ [٧٣]، ومن أجل خلق موازنة بين السلطتين التشريعية (التقريرية) المتمثلة بمجلس المحافظة، والتنفيذية المتمثلة بالمحافظ ، ونلاحظ أن المشرع العراقي منح المحافظ صفة مزدوجة باعتباره ممثلا للحكومة المحلية كونه المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس المحافظة بما

لايتعارض مع الدستور والقوانين النافذة ، وفي نفس الوقت ممثل عن الحكومة المركزية كونه المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة الاتحادية في المحافظة[٧٤]، وبالتالي منحه المشرع سلطة رقابية يمارسها على المجالس المحلية ذاتها وكذلك يمارسها على أعمالها وسنبينها على النحو الآتي:

الفرع الأول : رقابة المحافظ على المجالس المحلية ذاتها

منح المشرع العراقي المحافظ الحق في دعوة مجلس المحافظة الجديد للانعقاد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، وفي حالة عدم قيام المحافظ بدعوة المجلس للانعقاد ينعقد المجلس تلقائيا في اليوم السادس عشر[٧٥]، ومعنى ذلك أن المحافظ يملك سلطة رقابية في اختيار اليوم الذي يراه مناسبا لانعقاد المجلس خلال الخمسة عشر يوم الأولى ، ولكن هذه الصلاحية مقيدة بالمدة المحددة أعلاه وبمرورها ينعقد المجلس دون الحاجة لدعوة من المحافظ .

فضلا عن ذلك يتمتع المحافظ بسلطة رقابية على المجالس المحلية ذاتها أيضا من خلال مساهمته بحل مجلس المحافظة من قبل مجلس النواب، حيث أشترط المشرع استناد إلى نص المادة (٢٠/ثانيا/ب) أن يقدم طلب الحل من المحافظ أو من ثلث أعضاء المجلس ، وبذلك يمارس المحافظ دوره الرقابي على مجلس المحافظة من خلال طلب الحل من مجلس النواب إذا تحقق أحد الأسباب الموضوعية المتمثلة (الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه،ومخالفة الدستور والقوانين ،وفقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية)[٧٦].

اما في فرنسا فنلاحظ ان المحافظ بموجب قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ فقد سلطته كمنفذ لقرارات مجلس المحافظة والتي انتقلت الى رئيس المجلس العام ، ويقتصر دوره على صفته ممثلا للسلطة المركزية[٧٧]، فلا نجد لمثل هذا النوع من الرقابة المحلية في فرنسا، بينما في مصر فالمحافظ يعدّ ممثلا لرئيس الجمهورية في المحافظة في حدود اختصاصه ، فهو السلطة الحقيقية والفعالة في نظام الحكم المحلي الجديد ويتولى تنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي [٧٨]، ومنح المحافظ سلطات رقابية على المجالس المحلية ذاتها، تتمثل في سلطاته الواسعة في تنظيم الانتخابات المحلية في نطاق المحافظة ، فهو الذي يحدد النتائج ويدعو المجالس للاجتماع ، كما يمارس دورا في شغل مناصب رؤساء المجالس والمركز والمدن والأحياء والقرى أما منفردين أو بعد الاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء ، إضافة إلى ذلك إذا حل أحد المجالس الشعبية فيجب أن يتضمن قرار الحل تشكيل مجلسا مؤقتاً بناءً على اقتراح المحافظ المختص[٧٩].

ولما تقدم نلاحظ ان المشرع العراقي قد منح المحافظ حق طلب حل المجلس وكان على المشرع ان يحدد بأن لايكون طلب الحل أثناء فترة استجواب المحافظ لتحقيق الغرض الحقيقي من طلب الحل لا أن يكون ردة فعل على حق الاستجواب .

الفرع الثاني: رقابة المحافظ على قرارات المجالس المحلية

منح المشرع العراقي بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المحافظ صلاحية الاعتراض على قرارات المجالس المحلية (مجلس المحافظة و مجالس الأقضية

والنواحي) من خلال نص المادة (٣١/أحد عشر) والتي أنتظم نصها على أن:" ١- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية:أ-إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة . ب-إذا لم تكن من اختصاص المجلس.ج-إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة .٢- يقوم المحافظ بإعادة القرار الى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوما) من تاريخ تبليغه به ، مشفوعا بأسباب اعتراضه وملاحظاته .٣- إذا أصر المجلس المعني على قراره أو إذا عدل فيه ، دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه أحالته الى المحكمة الاتحادية للبت فيه".

ومن خلال النص أعلاه نلاحظ ان المشرع منح المحافظ سلطة رقابية متمثلة بالاعتراض على قرارات مجلس المحافظة ومجالس الأقضية والنواحي في المحافظة خلال خمسة عشر يوما فقط إذا كان القرار مخالف للحالات المبينة أعلاه ، فلا يحق للمحافظ الاعتراض بمضي تلك المدة، فيعيد القرار المعترض عليه إلى المجلس الذي أصدره فإذا تم تعديله طبقا للاعتراض فيكون القرار صحيح وواجب التطبيق من قبل المحافظ ، أما في حالة إصرار المجلس المعني على القرار أو تعديله بدون إزالة المخالفة فيكون للمحافظ الاعتراض على القرار أمام المحكمة الاتحادية العليا.

أما في فرنسا فقد منح المحافظ (مفوض الجمهورية) صلاحية الاعتراض على قرارات المجلس العام للمحافظة أمام القضاء الإداري على اعتبار ان المحافظ معين من السلطة المركزية ولم يعد له دور تنفيذي لقرارات المجلس المحلي كما أسلفنا، وأصبح رئيس المجلس هو المسؤول عن مهمة تنفيذ قرارات المجلس المحلي وبالتالي تنتفي الرقابة لأنه أصلا رئيسا للمجلس أي عضوا في المجلس المحلي[٨٠]، بينما في مصر منح المشرع المصري المحافظ حق الاعتراض على كل قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي، إذ كانت مخالفة للخطة العامة أو للقانون أو الموازنة المحلية، وفي حالة الاعتراض يعيد المحافظ القرار إلى المجلس الذي أصدره، مشفوعا بالأسباب التي دعته للاعتراض ، خلال (١٥) يوما من تاريخ تبليغه بالقرار ، فإذا أصر المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على قراره ، فأن الوزير المختص بالإدارة المحلية يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت بالموضوع وحسم النزاع خلال مدة ستين يوما من تاريخ عرض الأمر عليه[٨١].

ولما تقدم نرى أن الرقابة المحلية في مصر والعراق أشد منها في فرنسا لأن المحافظ فقد سلطته كمنفذ لقرارات المجالس المحلية وأصبح ممثلا للسلطة المركزية في المحافظة.

الخاتمة

بعد أن انهينا دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في العراق ،لابد لنا من الوقوف على أبرز الاستنتاجات التي توصلنا أليها من خلال هذه الدراسة ، وبالمقابل سنبين أبرز التوصيات التي نعتقد ممكن الاستفادة منها في معالجة ما لمسناه من خلل في بعض النصوص القانونية.

أولا-الاستنتاجات:

١- منح المشرع الدستوري العراقي المجالس المحلية استقلال شبه مطلق عن السلطة الإدارية المركزية، وفي ذلك انحراف في تطبيق مبادئ اللامركزية الإدارية السليمة ، حيث ان وجود الرقابة لايتنافى مع الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة الممنوحة لمجالس المحافظات من قبل المشرع الدستوري.

٢- أن المشرع الدستوري العراقي بموجب دستور٢٠٠٥ خلط بين مفهوم اللامركزية الإدارية(الإقليمية) المنصوص على إتباعها بموجب المادة (١٢٢/ثانيا) ومفهوم اللامركزية السياسية (الفيدرالية) عندما أشار إلى عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة بموجب المادة (١٢٢/خامسا) الأمر الذي أدى الى الجمع بين نظامين مختلفين في آن واحد على الرغم من أختلاف عناصر تطبيق كل منهما ، لينعكس على واقع الرقابة الإدارية على المجالس المحلية.

٣- حاول المشرع العراقي بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تدارك الخلل الدستوري الذي أشار إلى عدم خضوع مجلس المحافظة إلى سيطرة أو إشراف أي جهة، بإخضاع مجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب لتعويض انعدام الرقابة الإدارية للسلطة الإدارية المركزية، ولكن لا يمكن تعويضها برقابة مجلس النواب على اعتبار أن السلطة التنفيذية تعتبر الجهة المختصة في الوظيفة الإدارية ، وبذلك أغفل المشرع الدستوري العراقي ركنا من أركان اللامركزية الإدارية (الإقليمية) المتمثل برقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية بما لايتعارض واستقلال تلك المجالس.

٤- شدة الرقابة المحلية بين المجالس لاسيما مايتعلق بحق حل المجلس المحلي الأدنى من قبل المجلس المحافظة بناء على طلب رئيس الوحدة الإدارية المختص .

٥- أن رقابة المحافظ على المجالس المحلية المتمثلة بطلب حل مجلس المحافظة من قبل مجلس النواب من الممكن أن تكون خلال فترة استجوابه، الأمر الذي قد يجعلها أن تكون أداة رد فعل على حق الاستجواب فينتفي الغرض الحقيقي من وجودها.

ثانيا – التوصيات:

بعد أن بينا أهم الاستنتاجات خرجنا بعدد من التوصيات نوجزها بمايلي:

١- ضرورة قيام المشرع الدستوري العراقي بتعديل بعض نصوص دستور ٢٠٠٥ وإزالة الخلط بين مفهوم اللامركزية الإدارية (الإقليمية) التي أشار الدستور إلى تطبيقها في إدارة شؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ومفهوم اللامركزية السياسية (الفيدرالية) التي أشار إلى تطبيقها على الأقاليم، لاختلاف نطاق تطبيق كل منهما،

وإزالة التناقض الحاصل في النصوص الدستورية بما ينسجم ومفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية .

٢- إخضاع مجالس المحافظات لرقابة مباشرة محدودة من قبل الحكومة المركزية وعلى درجة أقل لمجلس النواب انسجاما مع مبدأ اللامركزية الإدارية، من خلال تعديل نص المادة (١٢٢/خامسا) من الدستور،على أن تصبح بالشكل الآتي ((تؤدي مجالس المحافظات وظائفها باستقلال في الحدود التي ينص عليها القانون، وتخضع في ذلك لرقابة السلطة الاتحادية وينظم ذلك بقانون)).

٣- تعديل المادة (٢٠/ثانيا/ب) و من قانون المحافظات وجعل حل مجلس المحافظة من اختصاص (مجلس الوزراء) ، ومن ثم مصادقة مجلس النواب على قرار الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه أيضا، وتقييد طلب الحل المقدم من قبل المحافظ أو من ثلث عدد أعضاء المجلس إلى مجلس النواب بأن لا يكون خلال فترة استجواب المحافظ لكي يحقق الغرض الذي وضع من أجله، ويكون القرار قابل للطعن أمام محكمة القضاء الإداري، لخطورة سلاح الحل وما يترتب عليه من آثار.

٤- تعديل المادة (٢٠/ثانيا /أ) من قانون المحافظات وجعل (مجلس الوزراء) بدلاً عن (مجلس النواب) ، في حق الاعتراض فقط قرارات مجلس المحافظة دون الإلغاء ، وفي حالة عدم إزالة المخالفة له ان يطعن بها أمام المحكمة الاتحادية عند مخالفتها للدستور، وأمام محكمة القضاء الإداري عند مخالفتها القوانين النافذة والسياسة العامة للدولة .

٥- تعديل المادة(٧/ثامنا/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، بجعل (مجلس الوزراء) هو الجهة المختصة في إقالة المحافظ استثناءً في حالة عدم قدرة مجلس المحافظة على إقالته ، بناء على اقتراح من قبل رئيس مجلس الوزراء كون المحافظ هو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة المركزية في المحافظة إضافة إلى كونه المسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس، فنقترح أن يكون النص بالشكل التالي: ((- لمجلس الوزراء إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءا على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ، في حال تحقق أحد الأسباب المذكورة أعلاه، وعدم قدرة مجلس المحافظة على إقالته)).

الهوامش:

(١) نصت المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان ((تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية ، من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء ، تمارس صلاحياتها وفقا للدستور والقانون))، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

(٢) بموجب نص البند (خامسا) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د.غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية الإدارية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الأول ، ٢٠٠٩ ، ص٢٤.

(٤) د.سامي حسن نجم عبدالله ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ،٢٠١٤ ، ص٤١٤.

(٥) د. محمد عبد الله العربي ، مدى إشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية ، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية ، السنة التاسعة ، العدد الاول ، ١٩٦٧ ، ص٨٧.

(٦) نصت المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن ((رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ، يمثل سيادة البلاد ، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور ، والمحافظة على استقلال العراق ، وسيادته ، ووحدته، وسلامة أراضيه ،وفقاً لأحكام الدستور)) ، وللمزيد ينظر د.عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، الطبعة الثانية ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق – النجف الأشرف ، ٢٠١٣ ، ص٣١.

(٧) ينظر نص البند (سابعا) من المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٨) بالنسبة للشروط الموضوعية حددتها المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (٤٠٧٠) في (٢٠٠٨/٣/٣١)، بالإضافة إلى شرط الحصول على الشهادة الجامعية بموجب المادة (٢٥) من القانون نفسه ، اما بالنسبة للشروط الشكلية فحددها البند (سابعا) من المادة (٧) من القانون نفسه.

(٩) د. سامي حسن نجم عبد الله ، مصدر سابق ، ص٤١٦.

(١٠) منشور على الموقع الرسمي لوزارة العدل المتاح على الرابط الألكتروني :http://www.moj.gov.iq/shora، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٧/٦/٤، الساعة ٤,٠٠ مساءً.

(١١) ينظر نص البند (ثامنا) من المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ.

(١٢) ينظر في ذلك أيضا مرسوم إقالة محافظ بغداد رقم (٨) لسنة ٢٠١٧ ومرسوم رقم (٩) لسنة ٢٠١٧ الخاص بتعيين محافظ جديد لمحافظة بغداد ، المنشورين في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٤٠) في ٢٠١٧/٣/٢٧.

(١٣) نقلا عن د. سامي حسن نجم عبد الله ، مصدر سابق ، ص٢٠٠.

(١٤) د.محمد صلاح عبد البديع السيد ، الإدارة المحلية في مصر بين الواقع والتطبيق ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص٢٠٩، كذلك : د.خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ،منشأة المعارف ،الإسكندرية، دون ذكر سنة النشر ، ص٣١٨-٣١٩.

(١٥) المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، بالعدد (٤٠٦٠) في ٢٠٠٨/٢/١١ ؛ وكذلك: أمير عبدالله احمد عبود ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٠ ، ص١٥٥.

(١٦) د.سامي حسن نجم عبدالله ، مصدر سابق ، ص٤١٦.

(١٧) ينظر نص البند (تاسعا) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل ، ولابد من الإشارة الى تعريف المناصب العليا بموجب البند (ثامنا) من المادة (١) من نفس القانون نصت على ان ((المناصب العليا : المديرون العامون ومديرو الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية)) .

(١٨) فعلى سبيل المثال كتاب وزارة الداخلية بإعفاء قائد شرطة محافظة النجف وتعيين بديلاً له في نفس الكتاب المرقم (٤٧٥٢٠) في ٢٠١٧/٤/٢٣ ، دون المرور بمجلس الوزراء .

(١٩) ينظر نص البند (ثانيا) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، المتضمن صلاحية مجلس الوزراء في ((اقتراح مشروعات القوانين)).

(٢٠) نقلا عن د.محمد احمد اسماعيل ، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية ، المكتب الجامعي الحديث ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص١١٤.

(٢١) جورج فيدول وبيار دلفولفية ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨ ، ص٤٢١.

(٢٢) د.محمد صلاح عبدالبديع السيد ،الإدارة المحلية في مصر ، مصدر سابق ، ص٢١٢.

(٢٣) ينظر نص البند (أولا) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢٤) ينظر نص البند (ثانيا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات النافذ.

(٢٥) ينظر نص المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢٦) ينظر الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي على الرابط الإلكتروني : http://ar.parliament.iq تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٢٧ ، الساعة ١٠,١٣ مساء

(٢٧) د.سامي حسن نجم عبد الله ، مصدر سابق ، ص٤١٦.

(٢٨) جورج فيدول وبيار دلفولفيه ، مصدر سابق ، ص٣٥ ومابعدها .

(٢٩) جورج فيدول وبيار دلفولفبة ، المصدر نفسه ، ص٤٢١.

(٣٠) د. خالد سمارة الزعبي ، مصدر سابق ، ص٣٢١-٣٢٢.

(٣١) ينظر نص البند (أولا) من المادة (٤٥) من قانون المحافظات النافذ ، والتي أشارت إلى تشكيل الهيئة وحددت اختصاصاتها.

(٣٢) د.سامي حسن نجم عبد الله ، مصدر سابق ، ص٤١٨.

(٣٣) د.خالد سمارة الزعبي ، مصدر سابق ، ص٣٢٢-٣٢٣.

(٣٤) على سبيل المثال الأعمام (التوجيه) الصادر إلى مجالس المحافظات بموجب كتاب الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات المرقم (٨٧٥/١/٤) في ٢٠١٧/٦/١٣ والمتضمن استمرار عمل مجالس المحافظات بكامل الصلاحيات بعد انتهاء المدة القانونية لها لحين انتخاب مجالس جديدة وان ذلك لا يحتاج الى قرار من مجلس الوزراء أو رأي من مجلس الدولة استنادا إلى نص المادة (٤٦/ثالثا) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة٢٠٠٨ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (٤٠٩١) في ٢٠٠٨/١٠/١٣.

(٣٥) ينظر نص البند (تاسعا) من المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ.

(٣٦) ينظر قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية لعام-٢٠١٧ رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (٤٤٣٠) في٢٠١٧/١/٩ .

(٣٧) ينظر القسم الأول /الفقرة (٤)التقارير الشهرية الموحدة من تعليمات تنفيذ الموازنة لسنة ٢٠١٧.

(٣٨) ينظر تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠١٤ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية ،بالعدد (٣٤٢٥) في ٢٠١٤/٦/١٦.

(٣٩) ينظر تعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٧ لتسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية ، بالعدد (٤٤٤٥)في ٢٠١٧/٥/٢.

(٤٠) الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء المتاح على الرابط الألكتروني:http://cabinet.iq ، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤، الساعة ١١,٤٠ صباحا.

(٤١) نقلا عن د. رمضان محمد بطيخ ،الرقابة على إداء الجهاز الإداري ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت ، ٢٠١٠، ص٧٠.

(٤٢) جورج فيدول وبيار دلفولفية ، مصدر سابق ، ص٤٢١.

(٤٣) جورج فيدول وبيار دلفولفية ، المصدر نفسه، ص٤٣١-٤٣٢.

(٤٤) نقلا عن د.سامي حسن نجم عبدالله ، المصدر السابق ، ص٣٩١.

(٤٥) نقلا عن د.خالد سمارة الزعبي ، مصدر سابق، ص٣٠٢ ومابعدها.

(٤٦) د.خالد سمارة الزعبي ، المصدر السابق ، ص٣٢٣.

(٤٧) د.سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، مطبعة جامعة عين شمس ، مصر،١٩٨٢، ص٢٢٣.

(٤٨) د.محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي في ظل النظام الأشتراكي الديمقراطي التعاوني، منشأة المعارف، الإسكندرية،١٩٦٥،ص ٦٢٣؛ وكذلك: د. محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٩، ص١٢٠-١٢١.

(٤٩) د.سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مصدر سابق ،ص٢٣٤.

(٥٠) حدد البند (ثامنا) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة النافذ الأسباب الحصرية للإعفاء أو الإقالة على سبيل الحصر كالآتي:-((١-عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي .٢-التسبب في هدر المال العام.٣- فقدان أحد شروط العضوية .٤- الأهمال أو التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية)).

(٥١) من الملاحظ ان قانون المحافظات فصل آلية إقالة المحافظ ونائبيه بعكس إقالة رئيس المجلس ونائبه فلم يوضح آلية الإقالة وجرت العادة من خلال إطلاعنا الميداني على سير إقالة رئيس مجلس محافظة النجف الاشرف بموجب قرار المجلس رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٥، بإتباع نفس إجراءات إقالة المحافظ المحددة بموجب البند (ثامنا) من المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ.

(٥٢) ينظر نص المادة (٥١) من قانون المحافظات النافذ.

(٥٣) ينظر نص المادة (٥٠) من قانون المحافظات النافذ.

(٥٤) ينظر نص الفقرة (٢) و (٣) و (٤) و (٥) من البند (أولا) من المادة (٦) من قانون المحافظات النافذ، ومن التطبيقات العملية بهذا الشأن ينظر قرار مجلس محافظة واسط رقم (١١٤٩) المتضمن إنهاء عضوية أحد أعضاء مجلس المحافظة.

(٥٥) ينظر نص الفقرة (٢) من المادة (١٥) من قانون المحافظات النافذ.

(٥٦) على سبيل المثال ينظر المادة (٤٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف في دورته الخامسة ؛ وكذلك: المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم (١) لسنة ٢٠١٣.

(٥٧) حدد البند (أولا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات النافذ الحالات التي يحل بها المجلس بالأغلبية المطلقة بناء على طلب ثلث أعضائه في الحالات الآتية :١-الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه .٢-مخالفة الدستور والقوانين .٣ -فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية ؛ وكذلك : ينظر نص الفقرة (ب) من البند (ثانيا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات النافذ، ينظر نص الفقرة (ب) من البند (ثانيا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات النافذ؛ وينطبق الحال على مجالس الأقضية والنواحي باستثناء طلب الحل من مجلس النواب ، فيقدم الى مجلس المحافظة بدلا عن مجلس النواب ينظر نص البند (ثالثا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات النافذ.

(٥٨) نقلا عن انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين،٢٠٠٨ ، ص٨٩ ومابعدها.

(٥٩) نقلا عن د.صلاح صادق ، الحكم المحلي في فرنسا ، موسوعة الحكم المحلي ، الجزء الثاني، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ،١٩٧٧، ص٥١١.

(٦٠) د.محمد احمد اسماعيل ، النظام القانوني للجماعات المحلية المصرية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ،٢٠١٣ ، ص١٩٨-١٩٩.

(٦١) ينظر نص المادة (٩٥) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٦٢) ينظر نص المادة(٩٦) والمادة(٩٢)من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٦٣) ينظر نص المادة (١٠٧) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٦٤) ينظر نص البند (أولا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات النافذ.

(٦٥) د.حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ،٢٠١١ ، ص٨٠.

(٦٦) ينظر الفقرة (٢) من البند (ثالثا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات النافذ.

(٦٧) ينظر المادة (١١) من قانون المحافظات النافذ.

(٦٨) ينظر المادة (١٤) من قانون المحافظات النافذ.

(٦٩) نقلا عن قتادة صالح الصالح ، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، السنة الخامسة، العدد الثالث،٢٠١٣، ص٢٣٦.

(٧٠) نقلا عن د.شروق أسامة عواد ، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي ، دون ذكر المطبعة ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص٢٠١ ومابعدها؛ وكذلك : قتادة صالح الصالح ، المصدر السابق ، ص ٢٣٦.

(٧١) د.محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص١٧٤-١٧٥.

(٧٢) ينظر نص البند (ثالثا) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق النافذ؛ وكذلك نص المادة (٢٤) من قانون المحافظات النافذ.

(٧٣) ينظر نص البندين (سابعا) و (ثامنا) من المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ.

(٧٤) ينظر نص البندين (ثانيا) و (ثالثا) من المادة (٣١) من قانون المحافظات النافذ.

(٧٥) ينظر نص البند (أولا) من المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ.

(٧٦) ينظر نص البند (أولا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات النافذ.

(٧٧) د.سامي حسن نجم عبدالله ، مصدر سابق ، ص٢٠٠.

(٧٨) د.سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص٢٣٤ .

(٧٩) د.خالد سمارة الزعبي ، مصدر سابق ، ص٣٢٦-٣٢٧.

(٨٠) نقلا عن د.سامي حسن نجم عبدالله ، مصدر سابق ، ص٢٢٤.

(٨١) د.محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠٥، ص١٧٤-١٧٥.

المصادر

أولا-الكتب القانونية:

١- د.حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ،٢٠١١ .

٢- د.خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ،منشأة المعارف ، الإسكندرية، دون ذكر سنة النشر.

٣- د.رمضان محمد بطيخ ،الرقابة على أداء الجهاز الإداري ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت ، ٢٠١٠.

٤- د.سامي حسن نجم عبدالله ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ،٢٠١٤.

٥- د.سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، مطبعة جامعة عين شمس ، مصر،١٩٨٢.

٦- د.شروق أسامة عواد ، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي ، دون ذكر المطبعة، القاهرة ، ٢٠١٠.

٧- د.صلاح صادق ، الحكم المحلي في فرنسا ، موسوعة الحكم المحلي ، الجزء الثاني، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ،١٩٧٧.

٨- د.عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق – النجف الأشرف ، ٢٠١٣ .

٩- د.محمد أحمد إسماعيل ، النظام القانوني للجماعات المحلية المصرية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ،٢٠١٣.

١٠- د.محمد احمد اسماعيل ، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية ، المكتب الجامعي الحديث ، القاهرة ، ٢٠١٢.

١١- د.محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠٥.

١٢- د.محمد صلاح عبد البديع السيد ، الإدارة المحلية في مصر بين الواقع والتطبيق ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .

١٣- د.محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٩.

١٤- د.محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، منشأة المعارف، الإسكندرية،١٩٦٥.

١٥- جورج فيدول وبيار دلفولفية ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨.

ثانيا-الاطاريح والرسائل والبحوث:

١- انتصار شلال مارد ، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين،٢٠٠٨.

٢- أمير عبدالله احمد عبود ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٠ .
٣- د.غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية الإدارية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الأول ، ٢٠٠٩.
٣- د. محمد عبد الله العربي ، مدى إشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة التاسعة ، العدد الأول ، ١٩٦٧.
٤- قتادة صالح الصالح ، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، السنة الخامسة، العدد الثالث،٢٠١٣.

ثالثا- التشريعات:

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٢- قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٣- قانون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.
٤- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٥- قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة٢٠٠٨ .
٦- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠١٤ .
٧- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية لعام-٢٠١٧ رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧ النافذ.
٨- تعليمات تنفيذ الموازنة لسنة ٢٠١٧.
٩- تعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٧ لتسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ .
١٠- النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف في دورته الخامسة لسنة ٢٠١٣.
١١- النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم (١) لسنة ٢٠١٣.
١٢- قرار مجلس محافظة النجف رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٥.
١٣- قرار مجلس محافظة واسط رقم (١١٤٩) .
١٤- مرسوم رقم (٨) لسنة ٢٠١٧ .
١٥- مرسوم رقم (٩) لسنة ٢٠١٧.

رابعا- الكتب الرسمية:

١- كتاب الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات المرقم (٤/١/٨٧٥) في ٢٠١٧/٦/١٣ .
٢- كتاب وزارة الداخلية المرقم (٤٧٥٢٠) في ٢٠١٧/٤/٢٣.

خامسا-والمواقع الالكترونية:

١- الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي المتاح على الرابط الالكتروني: http://ar.parliament.iq.

٢- الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء المتاح على الرابط الالكتروني: http://cabinet.iq .

٣- الموقع الرسمي لوزارة العدل المتاح على الرابط الالكتروني: http://www.moj.gov.iq/shora .