

الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي

(دراسة مقارنة)

إسماعيل صمصاع غيدان البديري^١

المقدمة :

موضوع البحث وأهميته :

توصف اللامركزية الإدارية المحلية بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري تتقاسم فيها السلطة المركزية جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح العامة مع السلطات المحلية التي تمثل الوحدات الإدارية في الدولة بعد اعتراف المشرع لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري^(١)، بما يسمح لها بمباشرة إنشاء ومتابعة مرافقها ومصالحها المحلية .

وبعد أن أخذ المشرع الدستوري بهذا الأسلوب بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وأكد على منحها الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة حتى تتمكن من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٢)، أسند قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم عدة اختصاصات للسلطات المحلية تدور حول تفعيل اختصاصها الرقابي من أجل تطوير المجتمع المحلي .

ويسند المشرع للسلطات المحلية في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية ، الاختصاص الرقابي على المرافق والأجهزة المحلية في حدود نطاقها الجغرافي كون تلك السلطات أكثر دراية باحتياجات سكانها، والوقوف على مدى تحقيق خطة التنمية المحلية .

نطاق البحث :

يشمل نطاق البحث الاختصاص الرقابي لطرفي السلطة المحلية أي على مستوى المجلس المحلي الذي يتولى الجانب التقرييري من جهة ورئيس الوحدة الإدارية الذي يختص بالجانب التنفيذي فيما يتخذه المجلس المحلي من قرارات وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

الفائدة من البحث :

تكمن الفائدة من البحث في تشخيص مواطن الخلل والقصور في الدور الرقابي للسلطات المحلية من خلال التقييم الموضوعي لعملية الرقابة المحلية واقتراح أفضل الوسائل اللازمة لتفعيل الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية.

^١ أستاذ مساعد دكتور في جامعة بابل / كلية القانون .



مشكلة البحث :

على الرغم من إناطة المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم للسلطات المحلية الاختصاص الرقابي صراحة إلا إن مصطلح الرقابة جاء بشكل عام دون تحديد طبيعة الرقابة التي تمارسها السلطات المحلية ودون تحديد الوسائل الرقابية التي تعتمد عليها في ممارسة عملها الرقابي ، مما جعل هذه الرقابة عاجزة عن تقويم أداء السلطات المحلية للخدمات التي يحتاجها أبناء المجتمعات المحلية.

فرضية البحث :

يفترض هذا البحث أن الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية بحاجة إلى تدخل تشريعي بما يضمن رقابة فاعلة للسلطات المحلية، وبحول دن تداخل الاختصاص الرقابي بينها وبين الحكومة المركزية.

منهج البحث وتقسيمه :

سنعتمد في البحث على المنهج التحليلي والمنهج المقارن بالنسبة الى فرنسا ومصر لملائمته مع طبيعة الموضوع ومحاولة التوصل إلى نتائج تعزز الدور الرقابي للسلطات المحلية. وعليه سوف نقسم هذا البحث إلى مبحثين تسبقهما مقدمة ، أما المبحث الأول فسيكون مخصصا لحدود ووسائل الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في مطلبين أولهما يخصص لبيان حدود الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية ، وثانيهما نتناول فيه الوسائل القانونية لممارسة الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية ، في حين سيكون المبحث الثاني مخصصا للتعرف على الطبيعة القانونية لرقابة السلطات المحلية ومعوقاتها في مطلبين أولهما لتحديد الطبيعة القانونية لرقابة السلطات المحلية ، وثانيهما لبيان معوقات اختصاصها الرقابي ، إضافة إلى خاتمة ستتضمن أهم النتائج والتوصيات التي يخرج فيها هذا البحث لتعزيز الدور الرقابي للسلطات المحلية .

المبحث الأول

حدود ووسائل الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية

إن نطاق الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية لا يمكن أن يمتد إلى جميع المرافق والأنشطة ضمن الحدود الإدارية في المحافظة، وإلا كان ذلك اعترافا من المشرع بالاستقلال الكامل للوحدة الإدارية، بل لابد من تحديد المرافق والمصالح التي تختص السلطات المحلية بإدارتها ومراقبتها من قبل المشرع عدا وحصرها أو من خلال تحديدها ضمن قاعدة عامة تشمل مرافق ومصالح معينة بموضوعها^(٣). ولم يقتصر دور المشرع على بيان نطاق اختصاص السلطات المحلية فحسب وإنما غالبا ما يقوم المشرع ببيان الوسائل والآليات التي تعتمد عليها تلك السلطات في ممارسة دورها الرقابي بقدر من الفاعلية، وهو الأمر الذي سنوضحه تباعا في مطلبين ، الأول نبحث فيه حدود الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية ونتناول في المطلب الثاني وسائل السلطات المحلية في ممارسة اختصاصها الرقابي.



المطلب الأول

حدود الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية

إن التمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية ليس بالأمر اليسير بسبب تأثر تلك المصالح بظروف الدولة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وأوضاعها الجغرافية والتاريخية. ولكن في نهاية الأمر لابد من وضع حدا فاصلا بين المصلح المحلية التي تهتم سكان منطقة معينة والمصالح الوطنية التي تهتم عموم السكان في الدولة، وهذا الحد لا يمكن وضعه إلا من قبل المشرع، غير إن مسلك المشرع في تحديد محلية المصالح أو المرافق ووطنيتها قد يتغير من وقتا إلى آخر^(٤)، وفقا للاعتبارات التي يتخذها أساسا في ذلك والتي من أهمها الاختصاص الرقابي حيث إن المصالح أو المرافق التي تستلزم رقابة دقيقة وواضحة يجب إن يعهد بها إلى السلطات المحلية وما عداها يكون ضمن الاختصاص الرقابي للسلطات المركزية^(٥).

وبذلك يمكن القول إن الدولة المعاصرة لا تأخذ بالأسلوب المركزي على إطلاقه بسبب صعوبة حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية - خاصة الجانب الرقابي- لذلك تتقاسم وتتكامل هذه الوظيفة بينها وبين السلطات المحلية، وفي الوقت نفسه لا يمكن إن تمتد اللامركزية المحلية إلى جميع الوظائف الإدارية إذ إن هناك مصالح أو مرافق لا بد من إدارتها ومراقبتها من قبل السلطة المركزية من أجل الحفاظ على وحدة الدولة القانونية والسياسية وتحقيق التجانس في النشاط الإداري^(٦).

وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الفرع الأول المجالات الخاضعة لرقابة السلطات المحلية وفي الفرع الثاني نتناول المجالات المستثناة من رقابتها.

الفرع الأول

المجالات الخاضعة لرقابة السلطات المحلية

إذا كان موقف المشرع في خصوص تحديد ما يعد من المصالح والمرافق المحلية أو المصالح والمرافق الوطنية يختلف من دولة إلى الأخرى وفقا لاعتبارات معينة، فانه في جميع الأحوال مقيد بإتباع سلوك احد الأسلوبين، الأول يعرف بالأسلوب الانكليزي وبموجبه تتحدد اختصاصات السلطة المحلية على سبيل الحصر وما عدها يترك للسلطة المركزية وهو ما أخذت به أيضا الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول^(٧).

أما الأسلوب الثاني فهو الأسلوب الفرنسي وبمقتضاه تختص السلطات المحلية بشكل عام في كل ما يخص المرافق المحلية عدا ما يستثنيه المشرع صراحة للسلطة المركزية^(٨). وهو الأسلوب الذي اخذ به المشرع المصري عندما حدد اختصاص وحدات الإدارة المحلية بإنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة وعهد بمراقبتها إلى المجالس الشعبية



المحلية فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس الجمهورية مرفقا قوميا^(٩). أما مشرعا العراقي فإنه اقتفى ذات الأثر المصري بعد أن عدّ مجلس المحافظة أعلى سلطة رقابية في المحافظة وعهد إليه بمراقبة جميع أنشطة الهيئات التنفيذية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكلية والمعاهد عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي^(١٠)، وإن كان القانون لم يعط تعريفا للهيئات التنفيذية ومع ذلك يمكن تحديدها بالدوائر التي تقدم الخدمات المحلية في المحافظة كدائرة (الصحة، الكهرباء، التربية، البلديات..)^(١١). وحتى تتمكن المجالس المحلية من ممارسة دورها الرقابي على أتم وجه تعتمد إلى تقسيم أعضاؤها إلى لجان تخصصية دائمة تراعي في تشكيلها تخصص أعضاؤها للاستفادة من مزايا التخصص وتقسيم العمل الذي يوفره نظام اللجان، إضافة إلى تشكيل لجان مؤقتة أو الاستعانة بذوي الكفاءات والكوادر الفنية المتخصصة عندما يتطلب العمل الرقابي ذلك^(١٢).

وهذا ما نجده جليا في اغلب الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مثال ذلك ما جاء في النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل (تشكل اللجان الدائمة في أول جلسة يعقدها المجلس بعد إقرار النظام الداخلي ويراعي في تشكيلها رغبة العضو واختصاصه وخبرته)، (للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه)^(١٣). ومن أمثلة اللجان التخصصية الدائمة التي يعتمدها المجلس هي لجنة الصحة والبيئة ومن أهم اختصاصاتها الرقابية (متابعة الأوضاع الصحية في المحافظة والإشراف على تطوير ومؤسساتها بما يتناسب وأفضل الخدمات)، (متابعة خطط توفير الأدوية والأجهزة الطبية من المناشئ العالمية)^(١٤). ولجنة الزراعة والموارد المائية ومن بين ما تختص به رقابيا (مراقبة دوائر الزراعة والموارد المائية في المحافظة عند تطبيقها الخطة السنوية ودراسة التقارير المرفوعة من قبلها)، (متابعة حسن توزيع الحصص المائية وفق الضوابط القانونية ومراقبة عمل النواظم والقنوات لغرض انسيابية وصول مياه السقي)^(١٥)، ومن أمثلة اللجان الدائمة كذلك لجنة النقل والمواصلات ومن أهم ما تقوم به رقابيا (متابعة ومراقبة عمل مديرية البريد والاتصالات وأقسامها)، (متابعة ومراقبة هيئة النقل وفروعها)^(١٦). وما يتصف به عمل اللجان عموما اقتصار سلطتها على إصدار التوصيات فيما توصلت إليه نتيجة عملها الرقابي إلى المجلس المحلي لاتخاذ القرار المناسب كونه يمثل القيادة الإدارية الجماعية في المجتمع المحلي^(١٧).

وذلك كله يدور في فلك طبيعة المجالس الشعبية المنتخبة التي يقتضي تكوينها ممارسة وظيفة الرقابة العامة على الأجهزة التنفيذية على إن يقتصر عملها الرقابي على الرئيس الإداري الأعلى وليس على الموظفين المختصين بمباشرة العمل الإداري التنفيذي كي يستطيع الرئيس الإداري اتخاذ الإجراء المناسب بنفسه ويتحمل مسؤولية تنفيذ توصيات واقتراحات السلطات المحلية^(١٨). وذلك إضافة إلى ما



يقوم به رؤساء الوحدات الإدارية في متابعة عمل الأجهزة الإدارية التنفيذية ضمن حدود وحداتهم الإدارية (المحافظة، القضاء، الناحية) .

ولكن الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية يتطلب منا وقفة بالنسبة لمحافظة بغداد، إذ نص الدستور على ما يأتي : (أولاً- بغداد بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد. ثانياً- ينظم وضع العاصمة بقانون. ثالثاً- لا يجوز للعاصمة أن تنظم لإقليم) ^(١٩). وبذلك ميز الدستور بغداد كونها تمثل عاصمة العراق و لها خصوصية سياسية واقتصادية واجتماعية، إضافة إلى أنها تمتلك كيان حكومي بالإضافة إلى المحافظ ومجلس المحافظة والمتمثل بأمانة بغداد حيث تختص بتقديم خدمات الماء-المجاري- تعبيد الطرق وغيرها ضمن الحدود البلدية لمدينة بغداد والتي تميز عن الحدود الإدارية لها ^(٢٠).

وبالرجوع إلى قانون إدارة البلديات نجد إن أمانة بغداد هي بلدية من نوع خاص ^(٢١)، وإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أشار إلى إلغاء فقط ما يتعلق بتشكيلات وصلاحيات البلدية مع سريان باقي مواد قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ ^(٢٢)، وأمانة بغداد بموجب القانون هي من الدوائر التنفيذية غير المرتبطة بوزارة يرأسها أمين بغداد بدرجة وزير ^(٢٣)، وبموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يعتبر مجلس المحافظة أعلى سلطة رقابية في المحافظة، ويختص بالرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء ما ذكره القانون ^(٢٤). ومن ثم له مراقبة أصحاب المناصب العليا في المحافظة وهم المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية من غير رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش ^(٢٥) ، وحيث إن مجلس محافظة بغداد أجاز للجانه الاختصاصية دعوة أمين بغداد على أن توجه له الدعوة من رئيس المجلس أو نائبه على أن يرفق في كتاب الدعوة جدول الأعمال وأسباب الدعوة ^(٢٦) ، بعد إن عدّ أمانة العاصمة جهازاً تنفيذياً للمجلس ^(٢٧) ، وهنا ما يجب التوقف عنده فهل يختص مجلس الوزراء وحده بمسائلة أمين العاصمة وتعيين وإقالة المدراء العامون فيها أم تخضع أمانة العاصمة لرقابة مجلس محافظة بغداد وبذلك يمكن للمجلس وفقاً للأغلبية المنصوص عليها في القانون تعيين وإقالة المدراء العامون واستجواب أمينها إذا ما تحققت الأسباب التي أوردها المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ^(٢٨) . وحيال ذلك استوضحت أمانة بغداد بكتابها المرقم (٩٧٦/٢/م) في ٢٠١٠/٣/١ الرأي من مجلس شورى الدولة والذي حسم الأمر بقراره المرقم (٢٠١٠/٥٠) في ٢٠١٠/٤/٢٩ بعدم اعتبار أمانة بغداد من الدوائر التنفيذية المحلية التابعة لمجلس المحافظة بغداد، وإن مهام واختصاصات المجلس المنصوص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تنصرف إلى المدراء العامين للدوائر البلدية خارج حدود التصميم الأساسي لمدينة بغداد ولا تنصرف إلى المدراء العامين لدوائر أمانة بغداد ^(٢٩).



والأفضل إن يكون للعاصمة بغداد وضعاً قانونياً خاصاً بها للأسباب التي ذكرناها سابقاً وهو ما نأمل في مشروع قانون (العاصمة السياسية لجمهورية العراق)، والتي تقوم فكرته على تحديد حدود بلدية العاصمة عن حدود المحافظة في بغداد (٣٠).

الفرع الثاني

المجالات المستثناة من رقابة السلطات المحلية

يعتبر الاختصاص الرقابي في الوظيفة الإدارية من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أن هذا المبدأ في مضمونه لا يقتصر على تحديد اختصاص السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بل يمتد ليشمل توزيع الاختصاص داخل السلطة الواحدة بالشكل الذي يحدد اختصاص جهاز أو مجموعة أجهزة في ممارسة وظيفة معينة (٣١)، وبذلك فإن جميع هيئات الدولة تحكمها قواعد الاختصاص حيث يتولى الدستور أو القانون أو النظام تحديده ومن ثم تنقيد به جميع السلطات في الدولة حتى يكون ما يصدر عنها مشروعاً (٣٢). والاختصاص في العمل الإداري يقصد به القدرة القانونية التي تعطي مكنة اتخاذ قرارات معينة (٣٣)، وبالنسبة لاختصاص الجهات الإدارية هو قدرة هذه الجهات الإدارية- المحافظة، القضاء، الناحية- قانوناً على اتخاذ القرارات التي تدخل ضمن صلاحياتها الإدارية (٣٤).

وبذلك يمكن القول إن الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية هو صلاحيتها القانونية التي تخولها حق المتابعة والإشراف على نشاط الجهات الخاضعة لرقابتها في حدود نطاقها المكاني، وهو ليس منحة من السلطة المركزية لها بل إن أصله مستمد من القانون، وإذا كانت قواعد الاختصاص تنقيد القدرة القانونية لأي سلطة في أربعة عناصر هي الجانب الشخصي والجانب الموضوعي والجانب المكاني والجانب الزماني (٣٥)، فإن الجانب الشخصي والزماني للسلطات المحلية يتمثل بالمجالس المحلية (المحافظة، القضاء، الناحية) وبرؤساء الوحدات الإدارية فيها (المحافظ، القائمقام، مدير الناحية) على التوالي، وخلال مدة الدورة الانتخابية للمجالس وهي من حيث الأصل أربعة سنوات تبدأ من أول جلسة لها (٣٦).

إما القيد المكاني والموضوعي فسوف نتناوله كما يلي:

أولاً- القيد المكاني: إذا كانت صلاحية السلطات المركزية تمتد إلى جميع أراضي الدولة، فإن صلاحية السلطات المحلية تنحصر في حدود نطاقها المكاني (٣٧)، حيث يمثل الاختصاص المكاني الرقعة الجغرافية المحددة لمباشرة الاختصاصات فيها (٣٨).

فالمحافظات والأقضية والنواحي تمارس كل منها اختصاصها الرقابي ضمن نطاقها الجغرافي ومن ثم لا يجوز للسلطة المحلية في المحافظة أن تتعدى على اختصاص سلطة محلية في محافظة أخرى، وكذلك الحال بالنسبة للسلطات المحلية داخل المحافظة الواحدة فيما يتعلق بالأقضية والنواحي التي تتبعها، حيث



لا يجوز لأي سلطة محلية تجاوز حدود نطاقها الجغرافي وإلا كان عملها مشوباً بعيب عدم الاختصاص المكاني^(٣٩).

والواقع إن مثل هذا العيب نادر الوقوع عملياً نظراً لأن الحدود الجغرافية تكون دائماً على درجة كافية من الوضوح مما يجعل الاختصاص المكاني واضح لدرجة لا يسمح معها بالتداخل والتضارب^(٤٠)، إلا إن ذلك لا يعني إن مثل هذه المخالفة لا تحدث في الواقع العلمي. مثال ذلك ما قامت به محافظة بغداد بتوسيع حدودها الإدارية لتشمل مناطق من محافظة ديالى^(٤١).

ومثل هذا التداخل الرقابي للسلطات المحلية يمكن حله من خلال الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات والتي تختص بالنظر في شؤون المحافظات وإدارتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها^(٤٢)، أو عن طريق المحكمة الاتحادية العليا^(٤٣). ومما تجدر الإشارة إليه إن القيد المكاني في ظل الهيكلية الإدارية المركزية الحالية قد يقف عائقاً أمام الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية، حيث توجد عدة دوائر تنفيذية تمارس عملها في نطاق محافظة ما وترتبط إدارياً بدائرة تقع في محافظة أخرى، كما هو الحال في مديرية توزيع كهرباء محافظة كربلاء ومديرية توزيع كهرباء محافظة النجف اللتان يرتبطان إدارياً بدائرة توزيع كهرباء الفرات الأوسط في محافظة بابل والتي يرأسها موظف بدرجة مدير عام، ومن ثم لا يمكن لمجلس محافظة كربلاء أو مجلس محافظة النجف من إن يمارس دوره الرقابي على مدير مديرية توزيع الكهرباء في محافظاتهم لأنه ليس من أصحاب المناصب العليا الذين حددهم القانون^(٤٤)، وأكد ذلك مجلس شورى الدولة بأكثر من قرار، وبذلك فهي لا تملك إلا التنسيق مع مجلس محافظة بابل، وهذا ما نجده واضحاً في الأمر الصادر من مجلس محافظة النجف بالمطالبة بإعفاء مدير توزيع كهرباء الفرات الأوسط ومفاتيح الجهات ذات العلاقة بإلغاء الدائرة العامة لتوزيع كهرباء الفرات الأوسط كونها تولد تقاطعات إدارية ومهنية داخل مديريات توزيع كهرباء المحافظات مما يجعلها حلقة زائدة ترهق كاهل الدولة، وإعطاء صلاحيتها لمديرية الكهرباء في المحافظات التابعة لها^(٤٥).

ثانياً- القيد الموضوعي :

يتمثل القيد الموضوعي في مجال الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في حصر سلطاتها الرقابية في الموضوعات التي تدخل في نطاق اختصاصها، حيث إن الاختصاص الموضوعي يقصد به أنواع التصرفات والقرارات التي يجوز للإدارة اتخاذها طبقاً لقواعد هذا الاختصاص وبناء على ذلك يتحتم على الجهة الإدارية إن تنقيد في إطار الموضوعات المرسومة لها^(٤٦)، فالمشرع عادة يحدد المواضيع التي يجوز للهيئة الإدارية أو الموظف مباشرة العمل ضمنها، فيقوم برسم الموضوعات الذي يمكن



لإدارة المعنية التدخل فيها وممارسة الاختصاص المنوط بها فإذا ما تجاوزته كان عملها باطلا بسبب عدم الاختصاص الموضوعي^(٤٧).

وغالبا ما يخص المشرع السلطة المركزية في موضوعات معينة من حيث إنشاؤها ومراقبتها كونها تمثل مرافق عامة تهم عموم الدولة ككل لما لها من أهمية أو خطورة أو لأنها تقتضي درجة من السرية أو نفقات عالية لا يمكن إدارتها إلا من قبل السلطة المركزية، التي لعلها في تحديد تلك الموضوعات ، بل للقانون الذي يصدره المشرع^(٤٨).

ففي فرنسا تتمتع مجالس المحافظات باختصاص عام بجميع المسائل المحلية إلا إن ذلك الاختصاص من حيث الأصل يرد عليه قيدين الأول يخص المرافق الوطنية والقيد الثاني يتمثل بالمسائل ذات الطابع الصناعي والتجاري^(٤٩) ، وفي مصر تختص وحدات الإدارة المحلية بإنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في إدارتها في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس الجمهورية مرفقا قوميا^(٥٠)، ومنح المحافظ حق الإشراف على المرافق القومية في دائرة المحافظة وفروع الوزارات التي لم تنتقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها^(٥١).

إما مشرعا العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم فقد استثنى من رقابة السلطات المحلية المحاكم والوحدات العسكرية والكلديات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي ولم يشمل رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش بالمناصب العليا الذين أخضعهم لرقابة مجلس المحافظة^(٥٢)، فاستثناء المحاكم من الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية جاء تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات حيث تكون السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم باختلاف درجاتها ولها إصدار القرارات والإحكام وفقا للقانون، ولا سلطان على القضاء غيره ومنع أي سلطة من التدخل في شؤونه أو شؤون العدالة^(٥٣).

ويبدو إن المشرع قد استثنى من رقابة السلطات المحلية الدوائر التابعة للسلطة القضائية وإن لم يشر إلى ذلك صراحة شأنها في ذلك شأن الاختصاصات الحصرية الممنوحة للحكومة الاتحادية بموجب الدستور في حين قد تخضع الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لرقابة السلطات المحلية في المحافظات^(٥٤) ، لذلك كان من أول التوصيات العاجلة لمؤتمر سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تشريع قانون (تنظيم الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) وتكليف لجنة الأقاليم والمحافظات في مجلس النواب العراقي بأعداده وتقديمه إلى مجلس النواب بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٥٥). إما الكلديات والمعاهد والتي تمثل



مرفق التعليم العالي فهي بلا شك مرافق عامة وطنية تقدم خدماتها إلى جميع المنتفعين دون إن تقتصر خدماتها على سكان المحافظة التي تنشأ عليها حيث تستفيد الدولة ككل من النشاط الذي يقدمه مرفق التعليم في سبيل تحقيق الأهداف الوطنية^(٥٦). وكان الأولى بالمشروع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إن يصيغ النص بالشكل الآتي (... باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد....) وذلك لان النص الحالي استثنى الكليات فقط في حين إن رئاسة الجامعة ومراكزها البحثية هي الأولى بالاستثناء لأن الكليات هي جزء منها^(٥٧).

وكذلك اعتبر القانون الوحدات العسكرية خارج نطاق الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية عاكسا إرادة المشرع الدستوري الذي جعل إنشاء القوات المسلحة وإدارتها من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٥٨)، إذ يعد مرفق الدفاع عادة في اغلب الدول من المرافق الوطنية العامة، وإن كان ذلك ليس بقاعدة ثابتة فقد تقتضي ظروف أمنية خاصة في منطقة معينة إن يأخذ مرفق الدفاع طابعا محليا كأن تكون تلك المنطقة حدودية وتكون أكثر عرضة للخطر الخارجي من غيرها من المناطق الأخرى، لذلك يكون التمييز بين محلية المصالح ووطنيتها وفقا لعدة عوامل سياسية واجتماعية واقتصادية، ومدى وعي المواطنين وثقافتهم وقدرتهم على تحمل المسؤوليات التي تلقى على عاتقهم^(٥٩)، ومن ذلك يتخذ المشرع أساسا من تحديد الاختصاص الرقابي بين السلطة المحلية والمركزية بصورة مباشرة بواسطة القانون أو بصورة غير مباشرة عن طريق مباشرة الاختصاص بالتفويض أو الإنابة أو الحلول^(٦٠).

وبذلك يجوز للسلطات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم إن توسع اختصاصها الرقابي ليشمل الاختصاصات الممنوحة للسلطة المركزية عن طريق تفويض الأخيرة لها على إن ينظم ذلك بقانون^(٦١).

ومما تقدم يمكن إن نوجز باختصار إن السلطة الرقابية المحلية هي ليس سلطة مطلقة على جميع المرافق والأجهزة التنفيذية في المحافظة، فهي لا تشمل المحاكم عملا بمبدأ استقلال القضاء، إضافة إلى إن عدم تخويلها الرقابة على الجيش هو من اجل المحافظة على هيئته كسور للدولة كلها دون أية تدخلات تضعف من ولائه وتهدد وحدته، وعلى أساس حرمة الجامعات والمعاهد والمؤسسات الأكاديمية هي من المبادئ الأساسية لرقى الدولة ومؤسساتها العلمية لذلك نأى المشرع بتلك المؤسسات عن رقابة السلطات المحلية^(٦٢)، ثم ختم المشرع المجالات المستثناة من رقابة السلطات المحلية بالدوائر ذات الاختصاص الاتحادي^(٦٣)، بعبارة عائمة تثير اللبس والغموض حيث لم يحدد القانون ما هي الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي ولم يتضح معناها حتى في حيثيات فتوى مجلس شورى الدولة المرقمة (٢٠١٠/٥٢) في (٢٩/٤/٢٠١٠) والتي اعتبر فيها الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي هي الدوائر التي يشمل اختصاصها أكثر من محافظة واحدة حتى وإن كان مقر عملها في محافظة معينة^(٦٤)، إذا إن دائرة



كهرباء الفرات الأوسط مثلاً وكما بينا ذلك سابقاً والذي يرأسها موظف بدرجة مدير عام مقرها في محافظة بابل وفروعها في محافظتي النجف وكربلاء وهي من أهم الدوائر التنفيذية الخدمية فلا يعقل إن لا تشملها رقابة السلطات المحلية في جميع تلك المحافظات.

وبما إن جميع الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة في الحكومة الاتحادية هي ذات اختصاص اتحادي، عليه تكون الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي تشمل تفرعات تلك الوزارات والجهات بمجملها داخل المحافظة والتي تمثل الأجهزة التنفيذية فيها والمفروض إن تشملها رقابة السلطة المحلية من أجل تقويم عملها ورفع ذلك إلى الجهات المختصة، باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد على إن يستبدل المشرع عبارة الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي بعبارة الدوائر ذات الاختصاص الرقابي كدوائر ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ومفوضية الانتخابات للحيلولة دون التداخل والتعارض في الاختصاص الرقابي.

المطلب الثاني

وسائل الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية

رتب مبدأ الفصل بين السلطات أثراً قانونية جدية على هيكلية بناء السلطات داخل الدولة وخاصة في طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية متخذاً من مبادئ الديمقراطية والمشاركة والمسؤولية مقابل السلطة أساساً في ذلك، فعلى خلاف الأنظمة السياسية الأخرى قد يكون النظام البرلماني الصورة الأصدق والأقرب إلى مبدأ الفصل بين السلطات^(٦٥).

وعلى أساس ذلك اخذ المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تنظيم العلاقة الرقابية للسلطات المحلية بما يشابه إلى حد كبير الرقابة التبادلية بين البرلمان والحكومة في النظام البرلماني، ورقابة كل منهما على الأجهزة التنفيذية في الدولة، وهي ذات الطبيعة الرقابية التي اخذ بها المشرع في مصر في تنظيم عمل الوحدات الإدارية فيها إلا أنه وقف في منتصف الطريق بعد إن حصر سلطة المجالس الشعبية المحلية على مجرد ممارسة الوسائل من غير إن يبين ماهية النتائج التي تترتب على من تقرر مسؤوليته من رؤساء الوحدات الإدارية والمسؤولين التنفيذيين في نطاق المحافظة كما هو المعتاد على مستوى الرقابة بين البرلمان والحكومة على المستوى الوطني^(٦٦)، حيث تبدو معالم هذه الرقابة جلية في الأنظمة البرلمانية، إذ يكون لكل سلطة من السلطات اختصاصات لا يجوز الخروج عنها بمراقبة كل واحدة منها عمل الأخرى، وإن كان مفاد هذه الرقابة ليس الخصومة وإنما لضمان نفاذ القاعدة القانونية من خلال عدم اعتداء أي سلطة على اختصاص السلطة الأخرى^(٦٧).

وانطلاقاً من هذا المبدأ عكس قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قدر الإمكان خصائص النظام البرلماني الذي جاء به الدستور العراقي^(٦٨)، بما ما يتلاءم ومستوى السلطات المحلية في المحافظات



غير المنتظمة في إقليم بعد إن عمد إلى تنظيم رقابة مزدوجة بين المجالس المحلية في نطاق المحافظة ورؤساء الوحدات الإدارية فيها من خلال وضع بعض الوسائل الرقابية لكل سلطة في مواجهة الأخرى. وعليه سوف نتناول في هذا المبحث أهم الوسائل التي تمتلكها المجالس المحلية المنتخبة في مواجهة الجهاز التنفيذي المحلي ضمن نطاقها الإداري، سواء كانت هذه الوسائل واردة في القانون أم في النظام الداخلي لمجالس المحافظة كونه يمثل أعلى سلطة رقابية ضمن الحدود الإدارية في المحافظة^(٦٩).

الفرع الأول

السؤال

يراد بالسؤال كوسيلة من وسائل العملية الرقابية الاستفهام أو الاستيضاح عن موضوع لا يعلمه العضو النيابي، أو التحقق من حدوث واقعة وصل علمه إليها، أو للوقوف على ما تعتزم الحكومة القيام به في أمر من الأمور من غير إن ينطوي ذلك في واقع الأمر على النقد والتجريح^(٧٠).

وعلى هذا الأساس فهو وسيلة مهمة في مراقبة الأداء الحكومي بكافة صوره وأنشطته، وذا أثرا فعال في كشف الكثير من التجاوزات والمخالفات التي تقع من الإدارات الحكومية ولا يقتصر على ذلك فحسب، بل من الممكن إن يمتد أثره لتحقيق أهداف متعددة أهمها السعي إلى تحقيق إصلاحات إدارية في المرافق المختلفة وكشف القصور التشريعي الذي ينظم عملها، فعلى مستوى السلطات العليا في الدولة غالبا ما تنص الدساتير على حق البرلمان في توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة أو رئيسها وتضع القواعد العامة لذلك وتترك أمر التنظيم تفصيلا للنظام الداخلي الذي ينظم عمل البرلمان^(٧١). ومن بين تلك الدساتير نجد الدستور الفرنسي ينص على (...تخصص جلسة واحدة على الأقل في الأسبوع من باب الأولوية لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها...) ^(٧٢) ، وكذلك نص الدستور المصري (لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب إن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو احد نوابه أو احد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم...) ^(٧٣). إما في العراق فقد جاء دستوره النافذ (لعضو مجلس النواب إن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم...) ^(٧٤)، وفصل إحكامه النظام الداخلي لمجلس النواب^(٧٥).

غير إن بعض الدساتير لا تنص صراحة على حق السؤال البرلماني، ولكن لا يفهم من عدم النص عليه عدم إمكانية اللجوء إليه في خصوص العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظام البرلماني، إذ كيف يستطيع البرلمان إن يسحب الثقة من الحكومة وإقالتها وهو لا يملك حق السؤال، فمادام البرلمان يملك أقوى الوسائل الرقابية وهو الاستجواب فهو من المؤكد يملك ما هو الأقل منه لذلك يكون حق السؤال من الحقوق الأساسية للنائب^(٧٦). في المجالس المنتخبة سواء كان على مستوى الدولة أم الوحدات المحلية فيها لأنه يمثل الرقابة الشعبية التي يمارسها المجتمع^(٧٧). وعليه يكون للمجالس المحلية في المحافظات



غير المنتظمة في إقليم الحق في توجيه السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية فيها وعلى أصحاب المناصب العليا بالنسبة لمجلس المحافظة وان لم ينص القانون على حق السؤال صراحة كون تلك المجالس تملك حق استجوابهم وإقالتهم^(٧٨)، فبال تأكيد تمتلك ما هو دون ذلك أو ما يؤدي إليه، وان كان الأجدر بالمشروع العراقي ان ينص على ذلك صراحة، كما فعل المشرع المصري الذي اقر لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من ان يوجه إلى المحافظ ولكل من رؤساء المصالح والهيئات العامة في نطاق المحافظة أسئلة في الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاتهم، وكذلك الحال على مستوى المجالس الشعبية المحلية الأخرى^(٧٩).

وإزاء سكوت المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على حق السؤال للمجالس المحلية جاءت الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات بين النص عليه صراحة وعدم النص على ذلك^(٨٠)، وحتى الأنظمة الداخلية التي نصت عليه لم تتفق على إحكام موحد إزاءه، فمنها من ذكره فقط كوسيلة رقابية للمجلس^(٨١)، ومنها من إشارة إليه إشارة مقتضبة بالتعريف وبيان بعض أحكامه^(٨٢).

والسؤال ذو طبيعة شخصية بمعنى انه يحصر العلاقة بين موجه السؤال ومن وجه إليه السؤال بحيث لا يجوز التعليق عليه إلا من قبل السائل وحده دون الأعضاء الآخرين^(٨٣). ويشترط فيه من الناحية الموضوعية ان يكون موضوع السؤال من ضمن اختصاصات المسؤول عنه وان يكون من الأمور ذات الأهمية العامة ولا تتعلق بمصلحة خاصة أو شخصية لطالب السؤال الذي يجب ان يصدر من نائب واحد من أعضاء المجلس النيابي^(٨٤).

إما شكليا فيمكن ان يوجه السؤال شفويا أو تحريريا بواسطة الكتابة، وان يرد في عبارات موجزة ومختصرة وخلوه من الألفاظ غير اللائقة^(٨٥)، وان يقدم إلى رئيس المجلس النيابي موقعا عليه من مقدمه ليتسنى إلى رئيس المجلس التأكد من مدى توفر الشروط الشكلية والموضوعية في طلب السؤال ومن ثم إبلاغ المسؤول المختص به^(٨٦). وبشكل عام يمكن ان يسقط السؤال قبل الإجابة عنه بزوال صفة مقدمه أو صفة من وجه إليه السؤال، أو إذا استرده صاحبه أو تنازل عنه، كما قد يسقط السؤال بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم فيه^(٨٧).

وقد تبنت بعض الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات بعض القواعد العامة للسؤال، حيث جاء في النظام الداخلي لمجلس محافظة المثنى (أولا- لكل عضو ان يوجه إلى المحافظ ونائبيه وأصحاب المناصب العليا والهيئات التنفيذية الأخرى أسئلة خطية مع إعلام رئيس المجلس في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من واقعة وصل علمها إليه. ثانيا- يدرج رئيس المجلس السؤال الذي وصلت الإجابة عليه في جدول أعمال اقرب جلسة ممكنة بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني ولا يجوز ان يتأخر الرد على السؤال أكثر من



أسبوعين. ثالثاً- يحق لأعضاء المجلس مسائلة احد أصحاب المناصب العليا أو التنفيذية من خلال أسئلة توجه بشكل مباشر للاستيضاح عن واقعه معينه في جلسته مخصصه لهذا الغرض وبناء على طلب موجه إليه من رئاسة المجلس بالحضور. رابعاً- يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه أو من يوجه إليه. خامساً- للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره إن يستوضح وأن يعقب على الإجابة بعد إذن رئاسة المجلس^(٨٨). في حين نجد إن النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط أجاز الأسئلة أياً كانت شكلها سواء كانت شفوية أم خطية^(٨٩).

بينما نجد إن النظام الداخلي لمجلس محافظة المثنى سالف الذكر أجاز الأسئلة الخطية للمحافظ ونائبيه وأصحاب المناصب العليا والأجهزة التنفيذية الأخرى ، وفي الاتجاه نفسه سار النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الذي تطلب الأسئلة الخطية فقط وسمح كذلك بالإجابة عليها خطياً إلا في حالة عدم قناعة الأعضاء بالإجابات وفي هذه الحالة للمجلس أن يستضيف من وجه إليه السؤال للإجابة على أية مواضيع ذات الصلة بطلب الاستيضاح عن الإجابة^(٩٠). وعلى أية حال فإن النص على الأسئلة الخطية لا يعني استبعاد الأسئلة الشفوية فهو مجرد وسيلة تنظيمية ليس إلا.

ومن جهة أخرى يلاحظ ان الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات لم تبين ما إذا كان لرؤساء الوحدات الإدارية أو لأصحاب المناصب العليا الحق في إنابة غيرهم عن الإجابة الموجه إليهم أم لا يجوز لهم ذلك؟ ، بينما كان موقف المشرع المصري واضحاً في إلزام رؤساء المصالح الحكومية و رؤساء الهيئات العامة الإجابة بأنفسهم على أسئلة الأعضاء واستثنى من ذلك المحافظ الذي أجاز له إنابة غيره في الرد^(٩١).

وعلى كل حال إذا كانت الإجابة مقنعة للأعضاء ينتهي السؤال إما إذا لم يقتنع الأعضاء قناعة تامة ففي هذه الحالة يمكن أن يحول السؤال إلى استجواب^(٩٢)، وعليه يكون السؤال وسيلة مهمة من الوسائل الرقابية التي تمارسها المجالس المحلية المنتخبة على الجهاز التنفيذي في الوحدات الإدارية.

الفرع الثاني

الاستجواب

يعد الاستجواب من أهم الوسائل الرقابية التي يمارسها المجلس النيابي، فهو ابعد مدى وأثراً من السؤال إذ يؤدي إلى مناقشات عامة وحقيقية تنتهي بقرار يصدره المجلس النيابي^(٩٣). والاستجواب بشكل عام يقصد به سماع أقوال المتهم ومناقشته عما هو منسوب إليه من وقائع وما يبينه من أوجه دفع التهمة عنه، أو اعترافه بها، أو دراسة ما يقر به ومطابقته مع ما تم التوصل إليه للوصول إلى الحقيقة الواقعة ودرجة مسؤوليته فيها أو براءته منها^(٩٤). إما عن كونه وسيلة رقابية على مستوى المجالس النيابية يقصد به إجراء من إجراءات تقصي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع محددة في إحدى الأجهزة التنفيذية على



أساس تبادل الأسئلة مع مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء يقابله إجابة المستجوب عن الأسئلة والهدف من ذلك تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة السلطة التنفيذية أو احد أعضاؤها^(٩٥).

لذلك فالاستجواب يعني المحاسبة أو الاتهام الموجه من النواب إلى احد أعضاء الجهاز التنفيذي أو رئيسه، فهو سلاح رقابي خطير ذو حدين الايجابي منه يتمثل في تسليط الضوء وتنبيه الحكومة رئيسا أو أعضاء عن أية مخالفات أو انتهاكات للحقوق أو الحريات، أو حالة وجود هدر للمال العام أو الإهمال في حمايته أو غيرها من صور المخالفات الإدارية والمالية، إما حده السلبي فيظهر إذا ما انحرفت هذه الوسيلة الرقابية عن غايتها الأساسية في حماية المصلحة العامة وابتغاء مصالح شخصية كالمساس برئيس السلطة التنفيذية أو احد أعضاؤها أو عدم إعطاؤها المدة الكافية لتنفيذ برامجها^(٩٦)، وتحسبا لذلك يحاط الاستجواب بعدة ضمانات تأخذ شكل شروط عامة موضوعية وشكلية للحيلولة دون إساءة استعماله، حيث تتمثل أهم شروطه الموضوعية بأن لا يخالف الاستجواب إحكام القانون وان لا يكون مضرا بالمصلحة العامة أو يستهدف مصلحة خاصة أو شخصية، على إن يكون موضوع الاستجواب من اختصاص الحكومة ولا يكون قد سبق للمجلس الفصل فيه ما لم تستجد وقائع جديدة^(٩٧). وتتمثل شروطه الشكلية بالكتابة وشرح موضوع الاستجواب وأسائده وتحديد مدة كافية بين طلب الاستجواب والرد عليه^(٩٨)، إضافة إلى اشتراط حدا ادني من الأعضاء لتقديم طلب الاستجواب وأغلبية خاصة لتقرير مسؤولية المستجوب^(٩٩).

وتجسدت اغلب هذه الشروط في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي^(١٠٠)، بعد إن جاء المشرع الدستوري بوسيلة الاستجواب كوسيلة رقابية يمارسها مجلس النواب في مواجهة رئيس مجلس الوزراء والوزراء على مستوى السلطات الاتحادية^(١٠١)، إما على مستوى السلطات المحلية فقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على إن (كل أمر فيه إعفاء أو إقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب للشخص المعني)^(١٠٢)، إلا انه لم يبين الحد الأدنى من الشروط الموضوعية والشكلية للاستجواب واقتصر على بيان ذلك فيما يتعلق بقرار الإقالة أو الإعفاء وخاصة فيما يتعلق بإقالة المحافظ أو احد نائبيه حيث تطالب شكلا ، ما يأتي :

- ١- تقديم طلب الاستجواب من ثلث الأعضاء.
- ٢- عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب.
- ٣- صدور قرار الإقالة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في جلسة ثانية وليس في نفس جلسة الاستجواب.

إما من حيث الموضوع فقد اشترط المشرع ضرورة إن يستند قرار الإقالة إلى احد الأسباب الحصرية الآتية:



١- عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي

٢- التسبب في هدر المال العام

٣- فقدان احد شروط العضوية

٤- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية^(١٠٣).

وإما طلب الاستجواب بالتحديد فلم يتناوله المشرع بالتحليل فهو لم يبين ما إذا كان طلب الاستجواب يقدم كتابة أم من الجائز تقديمه شفاهاً؟ وفيما عدا المحافظ واحد نائبه لم يبين القانون عدد الأعضاء المطلوب لتقديم طلب الاستجواب؟ ولم يبين المشرع مصير الاستجواب إذا ما تغيب المستجوب عن جلسة الاستجواب؟ وكذلك لم يحدد المدة بين طلب الاستجواب وحضور المستجوب إلى جلسة الاستجواب؟ وهي غالباً ما تكون مدة أسبوع حتى لا يفاجئ المسؤول التنفيذي عن موضوع الاستجواب ويكون لديه الوقت الكافي لجمع الأدلة والمستندات التي تدعم وجهة نظره، خاصة وأن طبيعة الاستجواب قد تؤدي إلى الإقالة، كما يمكن تقليص هذه المدة إذا كان موضوع الاستجواب يثير أمور خطيرة لا يمكن تداركها أو إن تستفحل أمور يصعب علاجها مستقبلاً^(١٠٤). لذلك جاءت الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات متناقضة ومتناقضة في تنظيم إحكام الاستجواب فمنها من تطلب حضور المستجوب خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه وعند عدم حضوره لعذر مشروع يقدره المجلس يؤجل الاستجواب إلى جلسة أخرى، إما إذا كان العذر غير مشروع يمضي المجلس في مناقشة حيثيات الطلب ويصوت على الإقالة إذا ما توافرت وثائق ومستندات تفيد تحقق أحد الأسباب الموجبة للإقالة^(١٠٥)، ومنها من تطلب مدة سبعة أيام بين التبليغ، وجلسة الاستجواب^(١٠٦)، واستثنيت أخرى من مدة الأسبوع إذا رأى المجلس الاستعجال في المناقشة^(١٠٧)، بينما اكتفت أنظمة أخرى بمجرد النص عليه كونه وسيلة من وسائلها الرقابية^(١٠٨)، ومنها من شمل بالاستجواب وبدون سند قانوني معاوني المحافظ ومستشاريه أو أي موظف أو مكلف بخدمة عامة في المحافظة^(١٠٩)، في حين لم يتناول البعض الآخر من الأنظمة وسيلة الاستجواب لا من قريب ولا من بعيد مكتفيه في ذلك بما جاء به القانون^(١١٠). والغريب في الأمر إن حتى نموذج النظام الداخلي الذي أرسله مجلس شورى الدولة إلى وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابته المرقم (٢٢٤٢) في ٢٥/١١/٢٠١٠ والذي عمته الوزارة المذكورة على مجالس المحافظات كافة بكتابته المرقم (٩٣٣) في ١/١٢/٢٠١٠ لم يرد فيه النص على وسيلة الاستجواب ولا على أية وسيلة أخرى من الوسائل الرقابية.

ولما تقدم ندعو المشرع إلى توحيد الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات في نظام داخلي واحد تصدره الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات^(١١١)، على أن يتضمن تفصيل القواعد الموضوعية والشكلية للاستجواب كونه الوسيلة الأهم في فاعلية الاختصاص الرقابي لها.



وفي كل الأحوال وكقاعدة عامة يمكن إن يسقط طلب الاستجواب إذا لم يناقش أصلاً لأسباب متعددة أهمها سحب طلب الاستجواب من قبل من تقدم به أو زوال صفة مقدمه أو من قدم إليه الاستجواب^(١١٢)، إما إذا تمت مناقشة الاستجواب فإن نهايته تكون بتأكيد الثقة بالمستجوب وتوجيه الشكر له في حالة ما إذا اقتنع المجلس النيابي بأجوبته، أو بإقالته إذا ما حدث العكس ولم يقتنع المجلس بأجوبة المستجوب ، ووفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تطلب المشرع صدور إي قرار بالإقالة أو الإعفاء إن يكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجالس المحلية^(١١٣). وإن يستند في تقرير مسؤوليته إلى أحد الأسباب الحصرية التي جاء بها القانون^(١١٤)، والمسؤولية هنا تشبه إلى حد كبير المسؤولية الوزارية الفردية على مستوى الحكومة في الدولة ذات النظام البرلماني، حيث يمكن إن تضم في ثناياها المسؤولية السياسية أو المسؤولية المدنية أو الجنائية أو المسؤولية الإدارية، إذ تقوم هذه المسؤوليات جميعاً على الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما متى ما كان هناك سند أو أساس قانوني^(١١٥)، شرط إن لا تصدر المجالس المحلية قرار الإقالة أو الاعفاء إلا في جلسة أخرى بعد جلسة الاستجواب^(١١٦)، إما إذا أصدرت قرار الإقالة أو الإعفاء في نفس الجلسة المقررة للاستجواب أو بدون تلك الجلسة يكون قرارها باطلاً ولا ينتج أثره، وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم (٥٢/٥١ اتحادية/تميز في ٢٠١٠/٦/١٤) والقاضي بعدم صلاحية محافظ بغداد بإقالة مدير ناحية الجسر وإنما هو من صلاحية المجلس المحلي في الناحية، وإن المجلس المحلي لناحية الجسر عندما أصدر أمره بإقالة المدعي وهو مدير الناحية فيها في جلسته الاستثنائية المنعقدة في (٢٠٠٩/٣/١٢) لم تسبقه جلسة استجواب وفقاً لمتطلبات القانون لذلك فهو غير صحيح ومخالفاً للقانون^(١١٧).

إن النص على حق المجالس المحلية في الاستجواب مسلماً محموداً ينجي المشرع العراقي من سهام النقد التي وجهت إلى المشرع المصري بعد إلغاء هذه الوسيلة الرقابية الفاعلة بعد إن كان لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إن يوجه إلى أي عضو من أعضاء المجلس التنفيذي استجواباً في الشؤون الداخلية في اختصاصاتهم^(١١٨)، حيث جاء قانون نظام الإدارة المحلية النافذ خالياً من الإشارة إلى هذا الحق، ولكن بعد ذلك أعاد المشرع المصري حق الاستجواب للمجالس الشعبية المحلية على كل من المحافظ ورؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة لمحاسبتهم في الشؤون الداخلية في اختصاصاتهم بموجب التعديل الأول لقانون نظام الإدارة المحلية^(١١٩)، ثم ما لبث إن الغي المشرع مرة أخرى هذا الحق عندما أدخل تعديلاً آخر على هذا القانون^(١٢٠). مما أضعف من القدرة الرقابية للمجالس الشعبية المحلية في مواجهة الجهاز التنفيذي في المحافظة.

الفرع الثالث

التحقيق



التحقيق هو عملية تفصي الحقائق عن وضع معين في الأجهزة التنفيذية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس النيابي بغية الكشف عن مخالفة أو مخالفات قانونية ومن ثم تعرض أعمال ما قامت به على المجلس في صورة تقرير، فالتحقيق إذا وسيلة لكشف حقيقة قضية معينة في مرفق من المرافق التنفيذية سواء كانت هذه القضية سياسية أم اقتصادية أم قانونية، فضلا عن كشف أوجه القصور والانحرافات عند البحث في موضوع التحقيق واقتراح سبل العلاج لها^(١٢١)، وهذه الوسيلة الرقابية تختص بممارستها لجنة تحقيقه يسند إليها القيام بمهمة التحقيق وهي إما إن تكون لجنة خاصة مؤقتة ينتهي عملها بانتهاء التحقيق في القضية التي كلفت بها أو إن يعمد المجلس النيابي إلى تشكيل لجنة دائمة من بين أعضائه تأخذ على عاتقها القيام بواجب التحقيق فيما يستجد من قضايا إذا ما كلفت من المجلس النيابي بذلك، وفي بعض الأحيان تتولى مهمة التحقيق لجنة متفرعة من اللجان الدائمة في المجلس^(١٢٢). وفي جميع الأحوال تقوم اللجنة الحقيقية باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات وقضايا وتجري ما يقتضيه استجلاء الحقيقة من استطلاع أو مواجهة أو زيارة ميدانية أو تحقيقات^(١٢٣)، لذلك تسمى هذه اللجان بلجان تفصي الحقائق أو اللجان التحقيقية، وأهم ما يميز عملها عن الوسائل الرقابية الأخرى كالسؤال والاستجواب هو إن المجلس النيابي لا يعتمد على ما تقدمه الأجهزة التنفيذية من معلومات وبيانات بل يتحرى عن ذلك بنفسه ويستقي المعلومات من مصادرها الأصلية بعيدا عن مشادات الجلسات العامة وسخونتها^(١٢٤)، وبعد إن تكمل اللجنة أعمالها ترفع تقريراً عن ذلك إلى مجلسها النيابي لغرض مناقشة التقرير واتخاذ القرارات المناسبة في ضوء النتائج والتوصيات التي خرجت بها اللجنة مع مراعاة إن هذه التوصيات هي غير ملزمة، حيث يكون عمل اللجنة هو مجرد عمل تحضيرى للمجلس صاحب القرار الأخير في الأخذ بهذه التوصيات من عدمه بعد إن يناقش التقرير الذي تقدمت به اللجنة المكلفة بالتحقيق^(١٢٥)، إضافة إلى إن التحقيق هو حقا مقررًا للمجالس النيابية في جميع الدولة باختلاف أنظمتها السياسية، فهو اختصاص أصيل لهذه المجالس ومصدر تقرير هذا الحق هو المبادئ العامة المترتبة على حق المجالس النيابية في التشريع والرقابة، لأن هذه الحقوق لا تحقق غايتها إلا إذا كان للمجالس النيابية الحق في إن تتحرى وتبحث عن الحقائق قبل مباشرتها^(١٢٦).

وعلى أساس ذلك يمكن إن نستخلص إن عدم النص على هذه الوسيلة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم كزميله القانون المصري لا يمنع المجالس المحلية من ممارستها لتفعيل اختصاصها الرقابي، وكان من اللازم لمجالس المحافظات النص على هذه الوسيلة المهمة في نظمها الداخلية، وفقا لما نص عليه النظام الداخلي لمجلس محافظة نينوى اذ جاء فيه (...أولا- مساءلة المحافظ ونوابه وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية في المحافظة. ثانيا- إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم



في أعلاه بشأن أي قضية واقعة يرى المجلس بان لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين) (١٢٧).

الفرع الرابع

طرح موضوع للمناقشة

تعد وسيلة طرح موضوع عام للمناقشة من الوسائل الرقابية المهمة الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار وتبادل الرأي بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفين، وعبر تلك الوسيلة يسمع رأي ممثلي الشعب في ذلك الموضوع من خلال تبادل الآراء من أجل إمالة اللثام عما غمض من الحقائق وتحديد رغبات الشعب واختيار الحل الأفضل لتنفيذها (١٢٨)، وتحتل هذه الوسيلة منزلة وسطية بين السؤال والاستجواب، حيث إن أهمية الموضوع وحيويته لا يكفيها السؤال الذي يقتصر على الحوار المحدد والثنائي بين السائل والمسؤول للإحاطة بجميع جوانبه كونه يحتاج إلى مناقشة عامة يشترك فيها أعضاء المجلس النيابي والحكومة معا هذا من جهة، ومن جهة أخرى إن هذه المناقشة لا تقوم على الاتهام كما في الاستجواب (١٢٩)، على شرط إن يكون ذلك الموضوع عام لا يستهدف مصلحة خاصة أو شخصية للأعضاء، وإن يكون من صميم اختصاص الحكومة حتى تستطيع مناقشته وتحمل مسؤوليته، كما يتطلب توافر عدد معين من الأعضاء لطلب طرح الموضوع ومناقشته (١٣٠).

ولأهمية جلسات المناقشة العامة كوسيلة من وسائل الرقابة نص عليها الدستور العراقي النافذ على مستوى السلطات المركزية الاتحادية حيث جاء فيه (يجوز لخمس وعشرون عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو أحد الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً لمناقشته) (١٣١)، وبعد ذلك اشترط النظام الداخلي لمجلس النواب إن يحدد سقفاً زمنياً أمام مجلس النواب لمناقشته (١٣٢).

إما على مستوى السلطات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم فإن القانون لم ينص على هذه الوسيلة إلا إن بعض الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات استشعرت أهميتها وأفردت لها نصوصاً خاصة لتنظيمها، وعلى سبيل المثال النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الذي جاء فيه: (يجوز لثلاثة أعضاء طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة المحافظة أو إحدى دوائر المحافظة ويقدم إلى الرئيس ويحدد موعداً للمحافظ أو مدير الدائرة المعنية للحضور ويسقف زمنياً يحدده الرئيس أمام المجلس لمناقشته) (١٣٣).

وكان من الأفضل لو إن المشرع العراقي نص على هذه الوسيلة في متن القانون كما عمل المشرع المصري في قانون نظام الإدارة المحلية الذي جاء فيه (يجوز لعدد لا يقل عن خمسة من أعضاء المجلس



الشعبي المحلي أن يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو بغيرها من الوحدات المحلية في نطاقها للمناقشة العامة... (١٣٤)، ووفقا لللائحة الداخلية يرفع طلب المناقشة إلى المحافظ أو إلى رئيس الوحدة المختص بحسب الأحوال، الذي يحيله إلى المجلس التنفيذي ليتولى بحثه ودراسته ويرفع تقرير بشأنه إلى المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية وفي ضوء ذلك يقوم المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختص بإحالاته إلى المجلس الشعبي المحلي المختص وذلك بهدف المناقشة وتبادل الرأي واتخاذ القرار والتوصية المناسبة (١٣٥)، وما يحسب للمشرع المصري بالإضافة إلى ذلك تنبيهه إلى وسيلة رقابية غاية في الأهمية وهي وسيلة طلبات الإحاطة معززا بها الدور الرقابي للمجالس المحلية اذ تضمن قانونه النص على إن (لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إن يطلب إحاطة المحافظ أو غيره من مساعدي المحافظ أو من رؤساء المصالح أو رؤساء الهيئات العامة في المحافظة علما بأمر له أهمية عامة وعاجلة في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم...)، وكذلك الحال بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي للمستويات الأخرى في نطاق المحافظة (١٣٦)، فالمجلس الشعبي هنا لا يتطلب في الواقع استعلاما أو إيضاح عن أمر يجهله كما في السؤال بل على العكس من ذلك يكون القصد من طلب الإحاطة هو لفت نظر المسؤول التنفيذي وإحاطته علما بأمر يجهلها (١٣٧). وإذا كان ما ذكرناه من وسائل يعد من قبيل وسائل الرقابة البرلمانية، فإن المجالس المحلية وخاصة مجلس المحافظة بوصفه أعلى سلطة رقابية ضمن الحدود الإدارية في المحافظة.

ويتيح القانون التنوع والتوسيع في الوسائل الرقابية كالملاحظة والمتابعة والتفتيش، والشكاوي والتقارير الإدارية وغيرها من وسائل الرقابة الإدارية الأخرى (١٣٨)، والتي يترك تحديدها للجهة التي تقوم بالعملية الرقابية (١٣٩)، وهو ما دأبت عليه مجالس المحافظات فيما أوردته من وسائل مختلفة في أنظمتها الداخلية، كطلب حضور أي شخص إمام المجلس للإدلاء بشهادة أو توضيح أو موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع معروض إمام المجلس أو مدار بحث من قبله (١٤٠)، إضافة إلى ما تقوم بها اللجان الاختصاصية الدائمة في المجالس بمتابعة ومراقبة الدوائر التنفيذية ذات العلاقة باختصاصها وفقا لنظامها الداخل (١٤١).

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لرقابة السلطات المحلية ومعوقاتها

ان الرقابة من حيث طبيعتها أو الجهة التي تمارسها تقسم إلى ثلاثة أنواع هي الرقابة السياسية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية، ولذلك يقتضي ان نبين في أي نوع من أنواع الرقابة تصنف الرقابة التي تمارسها السلطات المحلية، فبعد ان نستبعد الرقابة القضائية التي تمارس من قبل السلطة القضائية المختصة، يبقى التساؤل حول تحديد الطبيعة القانونية لرقابة السلطات المحلية هل هي رقابة سياسية أم رقابة إدارية ؟ .



ولكن قبل تحديد الطبيعة القانونية لرقابة السلطات المحلية لابد لنا من تحديد طبيعة السلطات المحلية ذاتها كونها الفيصل في تحديد نوع الرقابة التي تمارسها السلطات المحلية، وهو ما سنعرضه في المطلب الأول من هذا المبحث ، إما المطلب الثاني فسنحاول فيه إن نخضع الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية إلى تقييم موضوعي من خلال تشخيص المشاكل والمعوقات التي تضعف من قدرة السلطات المحلية في ممارسة اختصاصها الرقابي ، ووفقا لما يأتي :

المطلب الأول

طبيعة السلطات المحلية

يراد بطبيعة السلطات المحلية معرفة جوهرها وتحديد فحواها حيث ظهر هناك اتجاهان متناقضان، الأول يذهب إلى إن المجالس المحلية في ظل نظام الإدارة المحلية هي جزء من النظام الإداري للدولة وإن كانت وحداتها الإدارية مستقلة في مباشرة اختصاصاتها وتمتع بالشخصية المعنوية إلا أنها تعمل تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها^(١٤٢)، تأكيداً لوحدة الدولة السياسية والإدارية وضمناً لمشروعية أعمالها، لذلك فإن نشاطها له صفة العمل الإداري التنفيذي وإن تشكلت مجالسها عن طريق الانتخاب فهي لا ترقى إلى مستوى البرلمان الذي يختص بموجب الدستور بالوظيفة التشريعية^(١٤٣). وعليه يمكن القول وفقاً للأصحاب هذا الاتجاه إن المجلس المحلي للوحدة الإدارية ليس برلماناً محلياً ولا الجهاز الإداري التنفيذي فيها يمثل حكومة محلية.

أما الاتجاه الثاني فيذهب أنصاره إلى اعتبار المجلس المحلي برلماناً محلياً وإسباغ صفة الحكومة المحلية على الجهة التي تتولى إدارة شؤون الوحدة المحلية وأساسهم في ذلك عدة اعتبارات أهمها الأساس القانوني لكل منهما وهو الدستور، حيث تنظم أغلب الدساتير السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية تفصيلاً وتكتفي بالمبادئ العامة فيما يخص السلطات المحلية، إضافة إلى إن القاعدة العامة في تكوين البرلمان والمجلس المحلي يكون عن طريق الانتخاب، وإذا كان الاختصاص الأساسي للبرلمان يكمن في الجانب التشريعي والرقابي فأغلب المجالس المحلية لها إصدار القرارات والأوامر التي لها قوة القانون إضافة إلى اختصاصها الأصيل بالرقابة على المرافق المحلية، وبذلك يكون الفرق بين البرلمان والمجلس المحلي فرقاً في الدرجة والمدى وليس في الطبيعة والجوهر^(١٤٤).

وبدورنا نؤيد الباحث الاتجاه الأول الذي يرى إن المجلس المحلي ليس برلماناً محلياً وإن توافقا من حيث الشكل والتركيب، فإن الاختلاف بينهما يكمن في موضوع عمل كل منهما وهو الاختصاص التشريعي الذي يختص به البرلمان حصراً سواء كان على مستوى الدولة الموحدة أم الدولة الاتحادية التي تأخذ باللامركزية السياسية وتمنح الوحدات التي يتكون منها الاتحاد السلطة التشريعية إضافة إلى السلطتين التنفيذية والقضائية، والقول بخلاف ذلك يعد التمييز بينها وبين اللامركزية الإدارية، وبذلك يكون الفرق



بالطبيعة والجوهر وليس في المدى والدرجة والعلامة الفارقة بينهما هو الاختصاص التشريعي، فمتى ما كان المجلس المحلي المنتخب يمارس الاختصاص التشريعي يمكن إطلاق وصف البرلمان المحلي عليه. فالقاعدة المسلم بها في الدولة العريقة بنظام الإدارة المحلية هو اعتبار المجالس المحلية أجهزة تنفيذية أدراية تقتصر على ممارسة الوظيفة الإدارية وحدها^(١٤٥)، ففي فرنسا يمتلك مجلس المحافظة حق اتخاذ القرارات في المسائل ذات الطابع المحلي حصراً وفي إطار الخضوع للإشراف العام للأجهزة الرئاسية المختصة^(١٤٦)، وفي مصر نجد إن المشرع قد حدد في القانون اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمحافظات الحق في إصدار القرارات التي تتلاءم مع طبيعة اللامركزية الإدارية كونها قرارات ذات طابع إداري مهمتها وضع القوانين موضع التنفيذ أي أنها قرارات إدارية وليست تشريعية^(١٤٧). إما المشرع العراقي فقد جمع بينها وبين اللامركزية السياسية في إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فبعد إن منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية منع في المادة نفسها خضوع مجلس المحافظة من سيطرة وإشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة^(١٤٨)، مسقطاً بذلك أهم أعمدة اللامركزية الإدارية المحلية المتمثل برقابة الحكومة المركزية والتي بدونها نكون اقرب إلى نظام اللامركزية السياسية، ويكون قد مزج نظامين في مادة دستورية واحدة ثم وسأوى بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبين الأقاليم عندما اسند لهما الاختصاصات العامة عدا الحصرية التي أناط بها للحكومة الاتحادية وأعطى الأولوية لقانونهما على القانون الاتحادي عند التعارض بينهما في الاختصاصات المشتركة^(١٤٩)، مما خلط الأوراق على المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم فجاء ببدعة تشريعية بالنص على إن (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية في المحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)^(١٥٠)، وأكد بأن (يختص مجلس المحافظة بما يلي...ثالثاً- إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)^(١٥١)، وبذلك يكون المشرع قد منح مجلس المحافظة سلطة التشريع المحلي رغم إن مجالس المحافظات بوصفها هيئات محلية لا يجوز لها إصدار القوانين لأن ذلك من اختصاص مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم، بينما تنحصر سلطة الإدارة اللامركزية في النشاط الإداري للمستويات التي هي دون الحكومة المركزية في الدولة الموحدة ودون حكومة الأقاليم في الدولة الاتحادية^(١٥٢).

ومن خلال ذلك نجد إن المحافظات غير المنتظمة في إقليم جمعت بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية وهي اقرب إلى الأولى إي الحكم المحلي من الثانية وهي الإدارة المحلية، وما يؤكد ذلك لفظ



الحكومة المحلية الذي دأبت عليه المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مخاطباتها وتصريحاتها الإعلامية بدلا من مصطلح الإدارة المحلية. وللتعرف على الطبيعة القانونية لرقابة السلطات المحلية سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول الطبيعة القانونية لرقابة مجلس المحافظة وفي الثاني نتناول الطبيعة القانونية لرقابة المحافظ.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لرقابة مجلس المحافظة

إن مجلس المحافظة في القانون العراقي جمع بين الطبيعة السياسية والطبيعة الإدارية فان ذلك مؤكدا سينعكس على طبيعة الرقابة التي يمارسها، أي إن رقابته ستكون ذات طبيعة سياسية في نطاق معين وذات طبيعة إدارية في نطاق آخر، ويمكن تمييز ذلك من خلال الوسائل التي يعتمد عليها في ممارسة عمله الرقابي أو الآثار التي تترتب عليها .

أولاً- الرقابة السياسية لمجلس المحافظة :

يمارس مجلس المحافظة الرقابة البرلمانية^(١٥٣)، وهي احد أنواع الرقابة السياسية بوصفه يمثل السلطة التشريعية في المحافظة^(١٥٤)، على المحافظ بوصفه رئيس الوحدة الإدارية في المحافظة وأصحاب المناصب العليا وهم المدراء العامون و رؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة عدا رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش^(١٥٥). إذ يقوم مجلس المحافظة بانتخاب المحافظ الذي يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة الصلاحيات المخول بها من قبل المجلس^(١٥٦)، وينتخب معه نائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، وله المصادقة على ترشيح أصحاب المناصب العليا في المحافظة، وبعد ذلك يتولى مراقبتهم جميعا حيث يستطيع إقالة المحافظ أو احد نائبيه وله كذلك إعفاء أصحاب المناصب العليا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه إذا ما توافرت احد الأسباب الحصرية التي نص عليها القانون^(١٥٧) وبشكل عام إن رقابة المجالس التشريعية تجاه الجهاز التنفيذي تقتصر على تقرير المسؤولية السياسية دون إن تقرر بنفسها توقيع الجزاء المباشر على جهة الإدارة إذا ما تصرفت تصرفا غير مشروع فهي ليس سلطات قضائية أو تأديبية ولا تستطيع بنفسها تقويم الانحرافات والأخطاء بل كل ما تملكه هو تقرير مسؤولية الجهاز التنفيذي وسحب الثقة منه بالإقالة والتي تعد من أهم آثار رقابتها، إضافة إلى مصادقتها على الموازنة العامة التي يقوم بإعدادها الجهاز التنفيذي، ووسائلها في تحقيق رقابتها السياسية والتي تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة تتجلى بالسؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة وتكوين لجان تحقيقه للتحقيق في مخالفات الجهاز التنفيذي^(١٥٨)، وهي الوسائل ذاتها التي تعتمد عليها مجالس المحافظات في ممارسة دورها الرقابي على الأجهزة التنفيذية في المحافظة سواء ما ورد منها



في القانون أم في الأنظمة الداخلية لها كما بينا ذلك في المبحث الأول. وكذلك منح القانون لمجلس المحافظة المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليه من المحافظ^(١٥٩). وتجدر الإشارة إن الطبيعة القانونية لرقابة مجلس القضاء تجاه القائمقام ومجلس الناحية تجاه مدير الناحية^(١٦٠)، هي ذات الطبيعة القانونية لرقابة مجلس المحافظة تجاه المحافظ أي أنها ذات طبيعة سياسية.

ثانيا- الرقابة الإدارية لمجلس المحافظة :

ان مجالس المحافظات بوصفها هيئات محلية منتخبة لها استقلال مالي وأداري وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، تمارس عمليا الرقابة الإدارية كاختصاص أصيل لها في مجال الإدارة المحلية سواء كانت الرقابة رقابة تلقائية أم بناء على تظلم^(١٦١)، ويصدق ذلك بالنسبة للرقابة الذاتية التي تمارسها المجالس المحلية سواء كان ذلك على مستوى المحافظة أم القضاء أم الناحية، كالرقابة على حضور الأعضاء وتغيبهم من الجلسات^(١٦٢)، أو تنحية احد الأعضاء عن جلسة واحدة أو أكثر إذا تصرف تصرفا أساء إلى سمعة المجلس^(١٦٣)، وكذلك يصح وصف الرقابة الإدارية على الرقابة يمارسها مجلس المحافظة على المجلس المحلي في نطاق المحافظة وهو كل من مجلس القضاء و مجلس الناحية بوصفه السلطة الرقابية الأعلى ضمن حدودها الإدارية^(١٦٤)، حيث يجوز لمجلس المحافظة حل المجلس المحلي بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب ثلث الأعضاء في حالات: الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه، ومخالفة الدستور والقوانين، وفقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية .

ولذات الأسباب والأغلبية يجوز لمجلس المحافظة حل مجلس القضاء بناء على طلب من القائمقام وحل مجلس الناحية بناء على طلب من مدير الناحية^(١٦٥)، أو من خلال الرقابة التي تمارسها اللجان الدائمة في المجلس الخاصة بالمجالس المحلية والتي نصت عليها بعض الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات^(١٦٦)، ومن أهم اختصاصاتها الاهتمام بشؤون المجلس المحلي في القضاء والناحية ومتابعة أداء أعماله وفقا للقانون، إضافة إلى متابعة قراراته للتأكد من عدم مخالفتها للقانون أو لقرارات مجلس المحافظة^(١٦٧)، إذ إن طبيعة رقابة مجلس المحافظة على المجالس الأدنى منها ضمن حدود المحافظة هي رقابة إدارية تتعلق بالإشراف والتوجيه على أعمال ونشاط تلك المجالس كما هو الحال في الرقابة التي يتولاها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في مصر على أعمال ونشاط المجالس المحلية في المستويات الأدنى منه^(١٦٨)، وتمارس الرقابة الإدارية من قبل المجلس المحافظة، على أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي^(١٦٩)، فله دعوة أي موظف من موظفي الدوائر المشمولة برقابته ضمن الحدود الإدارية للمحافظة للاستيضاح منه ومناقشته أو الاستئناس برأيه في الأمور المعروضة على المجلس



(١٧٠)، إضافة إلى الدور الرقابي الذي تقوم به لجان المجلس المتخصصة على المرافق المحلية في وحدتها الإدارية خاصة في مجال المشاريع والخدمات التي تتولاها الأجهزة التنفيذية من أجل تنشيط العملية الإدارية، إذ تمارس المجالس المحلية في جميع مستوياتها هذه الرقابة من تلقاء نفسها للتأكد من تنفيذ المرافق لأنشطتها أو أعمالها والإشراف على خطة التنمية المحلية في إطار السياسة العامة للدولة، أو قد تتحرك رقابتها بناء على شكوى (١٧١)، أو غيرها من وسائل الرقابة الإدارية الأخرى كالتفتيش أو التقارير الإدارية (١٧٢).

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لرقابة المحافظ

يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة بموجب الدستور (١٧٣)، وهو ما أكدته قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على إن يصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال ١٥ يوم من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه (١٧٤)، كمسؤول عن تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، إضافة إلى تنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة (١٧٥)، وبذلك يجمع المحافظ في شخصيته بين الصفة الإدارية والصفة السياسية، فهو في الواجهة السياسية يمثل السلطة المركزية ومسؤولاً عن تنفيذ سياستها العامة في المحافظة، وفي الواجهة المحلية يعد الشخص التنفيذي الذي يمثل قمة الهرم الإداري في المحافظة، ونظراً لازدواج صفته السياسية والإدارية تنقسم الرقابة التي يمارسها تبعاً لذلك إلى رقابة سياسية ورقابة إدارية على النحو التالي:

أولاً- الرقابة السياسية للمحافظ :

إن المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد نظم العلاقة بين السلطات المحلية في المحافظة على غرار العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني الذي جاء به الدستور العراقي (١٧٦)، ومن أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني تتمثل بالتعاون والرقابة بين الجانب التشريعي والتنفيذي على مستوى الدولة حيث يكون للسلطة التنفيذية في مواجهة الرقابة السياسية للسلطة التشريعية بعض مظاهر الرقابة لتحقيق التوازن بينهما أهمها التدخل في سير العمل البرلماني وحق حل البرلمان (١٧٧)، وهي ذات المظاهر الرقابية التي منحها القانون للمحافظ في مواجهة مجلس المحافظة، إذ يقوم المحافظ بدعوة مجلس المحافظ للانعقاد خلال ١٥ يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وكذلك يدعو المحافظ إلى إجراء انتخابات جديدة إذا ما حل مجلس المحافظة قبل انتهاء مدته القانونية

(١٧٨)، وهي المظاهر ذاتها التي يمارسها القائمقام تجاه مجلس القضاء ومدير الناحية في مواجهة مجلس الناحية (١٧٩)، إضافة إلى اشتراكهما معاً في ممارسة الرقابة عن طريق طلب حل المجالس المحلية إذا



يقوم المحافظ بتقديم طلب الحل إلى مجلس النواب بينما يقدم القائمقام ومدير الناحية إلى مجلس المحافظة، ويتطلب قرار الحل في الحالتين إن يصدر بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء سواء من مجلس النواب أم من مجلس المحافظة، شرط إن تتوافر أحد الأسباب الحصرية التي جاء بها القانون وهي: الإخلال الجسيم بالعمال والمهام الموكلة إليه. ومخالفة الدستور والقوانين. وفقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية^(١٨٠). إلا إن ما يميز الرقابة التي يقوم بها المحافظ عن رقابة القائمقام ومدير الناحية هو ما خصه المشرع به في الحق بالاعتراض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في القضاء والناحية في الحالات التي تكون فيها مخالفة للدستور والقوانين النافذة. أو إذا لم تكن من اختصاص المجلس. أو إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة.

وعليه يقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة ١٥ يوم من تاريخ تبليغه به مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته^(١٨١)، ودوره الرقابي في هذا المجال يشابه إلى حد كبير الرقابة السياسية التي يقوم بها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في الاعتراض على القوانين الصادرة من الكونغرس الأمريكي^(١٨٢)، إلا إن اعتراض المحافظ ليس توقيفياً للقرار فحسب بل يستطيع إحالة اعتراضه إلى المحكمة الاتحادية العليا إذا إصر المجلس المعني على المخالفة أو عدل في القرار دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ^(١٨٣)، وفي هذا الشأن ندعو المشرع العراقي إن يجعل اعتراض المحافظ أمام محكمة القضاء الإداري وليس أمام المحكمة الاتحادية العليا التي حددت اختصاصاتها على سبيل الحصر بمقتضى الدستور^(١٨٤).

ثانياً- الرقابة الإدارية للمحافظ :

لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ولها مزاولة الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور والقيام بالإعمال والمهام الموكلة إليها بموجب القوانين بما لا يتعارض مع الدستور، ويكون كل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لإحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها، ويعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق الخدمة الوظيفية^(١٨٥)، ويمثل قمة الهرم الإداري في المحافظة وعليه يقع العبء الأكبر في ممارسة الرقابة الإدارية على أداء وإعمال الهيئات التنفيذية الداخلة في نطاق رقابته في المحافظة^(١٨٦)، وما يمارسه في مجال الوظيفة العامة كالتعيين والتأديب والترقية

^(١٨٧)، حيث يجوز للمحافظ إصدار قرار تعيين الموظفين المحليين ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، وتثبيت ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي ووفقاً لخطة الملاك المصادق عليها^(١٨٨)، وهو رئيس الدائرة وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وله بذلك



مراقبة مرسومه إداريا وفرض العقوبات الانضباطية عند مخالفتهم لإحكام هذا القانون^(١٨٩)، كما له اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العاملين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة، وله أيضا حق الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد، إضافة إلى رقابته التي يمارسها من خلال الضبط الإداري فيما يتعلق بالجانب الأمني للحفاظ على النظام العام في المحافظة والذي يشكل الأمن العام من أهم عناصره^(١٩٠). وإلزام جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإشعار المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة لاطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها وفقا لما يقرره القانون^(١٩١)، وكذلك يعد من قبيل رقابته الإدارية الرقابة على القائمقام ومدير الناحية في حدود معينة، حيث يتولى إصدار الأوامر الإدارية الخاصة بتعيين كل منهما ويكونا خاضعين لإشرافه وتوجيهه^(١٩٢)، وكان الأولى بالمشروع أن يراعي قانون الخدمة المدنية فيما يتعلق بتعيين القائمقام كونه بدرجة مدير عام ومن ثم يكون تعيينه من قبل السلطة الاتحادية (الحكومة الاتحادية) وبمرسوم جمهوري^(١٩٣)، كما إن كل من القائمقام ومدير الناحية يمارسان ذات الرقابة الإدارية التي يمارسها المحافظ داخل حدود وحدتهم الإدارية وفقا لما يحدده القانون^(١٩٤).

المطلب الثاني

معوقات الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية

إن السلطات المحلية في ظل نظام اللامركزية الإدارية ما هي إلا وسيلة لتحقيق الغاية من تنظيمها والتي تتمثل بإنشاء وتسيير المرافق والمصالح المحلية ومراقبتها لضمان إشباع حاجات ورغبات السكان المحليين ضمن نطاقها الجغرافي^(١٩٥)، غير إن هذه السلطات وخاصة في الدول النامية تواجه عقبات ومشاكل متعددة ذات إبعاد قانونية وسياسية وإدارية واقتصادية تؤثر على كفاءتها وتحد من قدرتها في الوصول إلى ما تبتغي إليه، والعراق بوصفه من الدول العربية النامية كان له نصيبا من تلك المعوقات والمشاكل المختلفة^(١٩٦)، التي أثرت سلبا على الاختصاص الرقابي لسلطاته المحلية خاصة وعلى التنمية المحلية بشكل عام. وسوف نحاول تسليط الضوء قدر الإمكان على أهم تلك المعوقات وفقا لما يلي:

الفرع الأول

المعوقات التشريعية

إن أهم ما يلفت النظر لأي باحث في نظام الإدارة المحلية في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية هو كثرة التشريعات التي تولت تنظيمها والتعديلات التي أدخلت عليها، والتي تمثل معظمها محاولات خجولة من المشرع العراقي في إرساء دعائم اللامركزية الإدارية، وفي حقيقة الواقع كانت انعكاسا لرغبة النظام السياسي في تثبيت وتدعيم السلطة المركزية للحكام الذين تواتروا على سدة الحكم منذ ذلك الوقت، حتى



٢٠٠٣/٤/٩ وما شهدته العراق من تحولا جذريا في نظامه السياسي والإداري الذي توج بصدور دستوره النافذ وإرساءه صراحة أسس ومبادئ السلطات المحلية في المحافظات ومنحها الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية على إن ينظم ذلك بقانون^(١٩٧)، وفعلا بعد ذلك صدر هذا القانون من مجلس النواب العراقي استنادا لإحكام الدستور الذي منحه الاختصاص بتشريع القوانين الاتحادية^(١٩٨)، وهو وإن كان الأفضل من بين التشريعات العراقية التي سبقته كونه منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الشخصية المعنوية الحقيقية وجعلها تدار من قبل سلطات محلية مستقلة تماما عن الحكومة المركزية تتمثل بالمجالس المحلية المنتخبة ورؤساء الوحدات الإدارية المنتخبين بواسطة تلك المجالس في نطاق حدودها الإدارية، إلا إن هذا القانون قد سبك على عجلة فجاءت الكثير من نصوصه متهاكة ومتناقضة يعترئها القصور وينقصها السداد حتى إن مجلس الرئاسة لم يوافق أو يعترض على القانون صراحة حيث صدر دون إن يحمل توقيعيه محتميا بالدستور الذي أوجب إصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه^(١٩٩)، وما إن نفذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم حتى وجدت الكثير من نصوصه على غير وفاق مع الدستور والقوانين النافذة الأخرى وخاصة فيما يتعلق بتداخل الصلاحيات بين السلطة المحلية والسلطة المركزية بسبب حالة الفوضى التشريعية ونفاذ بعض القوانين القديمة^(٢٠٠)، والتي ألفت بضلالها سلبا على الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في مجالات متعددة منها على سبيل المثال لا الحصر إناطته الحق لمجلس المحافظة حصرا انتخاب المحافظ إما إقالته فقد أشرك القانون معه مجلس النواب متجاوزا صلاحياته الحصرية التي حددها الدستور^(٢٠١).

وكذلك أشرك مجلس الوزراء مع مجلس المحافظة في حق إعفاء أصحاب المناصب العليا بناء على اقتراح من الوزير المختص إذا توافرت احد الأسباب التي جاء بها^(٢٠٢)، مقيدا بذلك سلطة مجلس المحافظة في مراقبة أصحاب المناصب العليا الذين لديهم اليد الطولى على المرافق والمصالح المحلية في المحافظة، خاصة وإن هناك أعمام من الأمانة العامة لمجلس الوزراء يقيد سلطة مجلس المحافظة بعزل أصحاب المناصب العليا بإبلاغ الوزارة المختصة تحريراً عن إجراء إي تصويت يتعلق بالعزل قبل أسبوعين على الأقل من الموعد المحدد للتصويت من أجل إناطة الفرصة للوزارة المعنية للتشاور مع المحافظ أو مجلس المحافظة بشأن العزل المقترح، ولا يجوز لمجلس المحافظة إن يضع مقترح العزل موضع التصويت إلا بعد فترة أسبوعين^(٢٠٣)، وإذا كان أصحاب المناصب العليا هم المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة من غير رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش وفقا للقانون^(٢٠٤)، فإن الدور الرقابي للسلطات المحلية تجاه المدراء في الدوائر والأجهزة التنفيذية ممن هم دون درجة مدير عام لا وجود له إذ لم يتضمن القانون أي نص يخول مجلس المحافظة إعفاء المدير من غير



أصحاب المناصب العليا من منصبه أو التدخل في تعيينه، وبالرغم إن من يملك الأكثر يملك الأقل إلا إن مجلس شورى الدولة أكد أكثر من مرة بأن مجلس المحافظة لا يملك سلطة إعفاء من هو ليس من أصحاب المناصب العليا وله فقط مفاتيح الجهة التي ينتمي إليها الموظف عن المخالفات والخروقات لاتخاذ الإجراء المناسب بحقه وفقاً للقانون^(٢٠٥)، وهذا يمثل انتهاكاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي يقضي بأن تفر المسؤولية حيث توجد السلطة فلا مسؤولية بلا سلطة والعكس بالعكس^(٢٠٦)، فكيف يكون مجلس المحافظة مسؤولاً عن رقابة الأجهزة التنفيذية في المحافظة وهو لا يملك أية سلطة في مواجهة المدراء ممن هم ليس من أصحاب المناصب العليا في المحافظة وهو يمثل أعلى سلطة رقابية فيها وله مراقبة جميع أنشطة الهيئات التنفيذية فيها عدا ما استثنى منها قانوناً^(٢٠٧).

وهذا يمكن إن يعزى إلى القصور التشريعي الذي جاء به القانون حيث أورد مصطلح الرقابة بشكل مطلق وبعبارات عامة غير محددة مما حدا بالسلطات المحلية إلى ممارسة دورها الرقابي بصورة عشوائية وغير منظمة معتمدة على الجهود والتصورات الفردية لأعضائها وعلى ما يرد إليهم من شكاوى المواطنين من غير تحديد للوسائل اللازمة لممارسة العملية الرقابية^(٢٠٨)، وفيما عدا وسيلة الاستجواب التي جاء بها القانون^(٢٠٩) اختلفت الوسائل الأخرى باختلاف الأنظمة

الداخلية لمجالس المحافظات والتي خص المشرع المجالس بإقرارها خلال شهر من تاريخ أول جلسة لها^(٢١٠)، بعد إن كان الأولى به إن يحدد جهة موحدة لإصدار نظام داخلي موحد يحدد فيه كافة الوسائل والإجراءات الرقابية ويمكن إن يخص الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات^(٢١١)، بإصداره بعد إن يشرك معهم رؤساء مجالس المحافظات بالإضافة إلى المحافظين ويعرضه على مجلس شورى الدولة ونشره في جريدة الوقائع العراقية^(٢١٢)، من أجل توحيد قواعد وإجراءات الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية وتجانسها وضمان شرعيتها وعدم تعارضها مع القانون كما جاء في بعض الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات كانتخاب نائبين لرئيس مجلس المحافظة^(٢١٣)، رغم نصية القانون على انتخاب الرئيس ونائب له بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس^(٢١٤). ولم تقتصر المعوقات التشريعية على ذلك فحسب بل اصطدم الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية مع عدد من التشريعات النافذة الأخرى كما هو الحال بالنسبة لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي فيما يتعلق باستحداث الجامعات.

وبالنسبة لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام فيما يتعلق بالعقوبات الانضباطية التي يفرضها المحافظ على الموظف المحلي الذي يشغل منصب مدير عام، أو إذا أوصت اللجنة التحقيقية بعقوبة الموظف المحلي بعقوبة انضباطية تتجاوز عقوبة التوبيخ التي تقف سلطة المحافظ في فرض العقوبة عندها^(٢١٥)، وغيرها من القوانين الأخرى التي تنظم عمل المؤسسات التنفيذية في الدولة، ومثال ذلك عندما قرر مجلس محافظة بغداد انطلاقاً من دوره الرقابي على الواقع الصحي في المحافظة ببناء



مستوصف صحي في حي الكندي رفضت وزارة الصحة ذلك القرار لتعارضه مع الضوابط التي حددت المسافة المطلوبة لإنشاء مستوصف إذا كان هناك مستشفى قريب في المنطقة يبعد عنه (٥) كم^(٢١٦). وإذا كان هذا القانون يمكن أن يطبق على المحافظات غير المنتظمة في إقليم فإن هناك إشكالية في تطبيقه على الاقضية والنواحي فيها بعد أن اشترط القانون لسريان أحكامه نشره في الجريدة الرسمية وإجراء الانتخابات للمجالس المحلية القادمة^(٢١٧)، وعليه ألزم قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بتحديد موعد إجراء الانتخابات على أن لا يتجاوز ٢٠٠٩/١/٣١، ولكن لم تكن هناك انتخابات رسمية جرت أو مفوضية عليا للانتخابات عملت بالنسبة لمجالس الاقضية والنواحي مما شكك في شرعيتها على أساس أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لا يمكن تطبيقه في الوقت الحالي على مجالس الاقضية والنواحي^(٢١٨).

إضافة إلى أن هناك تشريعات يتطلب من مجلس النواب الإسراع في تشريعها من أجل إمطة اللثام عن الأحكام التي جاء بها الدستور وتفصيل قواعدها العامة، وأهمها الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ومنها ما يتعلق بالاختصاص المشترك بإدارة النفط والغاز، فالنص يقضي بالاشتراك بالإدارة فقط إلا أن مفهوم الإدارة قد يثير اللبس والغموض فكيف تكون الإدارة بين المركز والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هل تكون عن طريق مجلس إدارة مشترك أم عن طريق عرض القرارات التي تتخذها المحافظة على الحكومة المركزية من أجل التصديق أو الرفض؟ . وكذلك الحال فيما يخص إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٢١٩)، وغيرها من الأمور التي تفرض على المشرع إيضاح أحكامها بغية تفعيل الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية.

الفرع الثاني

المعوقات الإدارية

إن المشاكل الإدارية تتشابك فيها الجوانب الفنية والتنظيمية وتتضافر مع بعضها البعض مما يؤدي إلى إضعاف الكفاءة الإدارية والتي تؤثر بدورها على كافة جوانب المرافق المحلية الأخرى، وعليه يمكن القول بأن المعوقات الإدارية ناتجة عن عدة مشاكل أهمها عدم وجود أجهزة تنفيذية محلية ترتبط مباشرة بالسلطة المحلية حيث ترتبط أغلب تلك الأجهزة إدارياً بالوزارات المركزية، إضافة إلى أن هذه الأجهزة فقدت الكثير من إمكاناتها البشرية والفنية بعد الإحداث التي شهدتها العراق في ٢٠٠٣/٤/٩، مما اضطرت معها السلطات المحلية إلى تنفيذ أغلب مشاريعها وخاصة الخدمية منها عن طريق المقاولين الذين كان الأغلب الأعم منهم لا يملك مقومات العمل الصحيح^(٢٢٠)، إضافة إلى عدم التواجد الموقعي لأعضاء



السلطات المحلية في ساحات العمل وعدم متابعتهم ميدانيا لأكثر الأمور والخدمات لا سيما وان المواطن في العراق يتعامل مع ما هو موجود على الأرض وليس بلغة الأرقام والتقارير الإدارية .

لذلك غالبا ما يتم التركيز على المشروعات البراقة الذي يكون الغرض منها العمل الدعائي للمحليات (٢٢١)، فضلا عن سيادة الأنماط والإجراءات الشكلية في العمل والتمسك بالروتين الإداري على حساب الأهداف (٢٢٢)، وهو ما يطلق عليه عيب التعقيدات الإدارية أو الروتين الإداري وهو في اغلب الأحيان عيب ظاهري يعود في حقيقته إلى تركز الأشخاص أو الشكليات التي يتطلبها العمل الإداري كتأخير الرد على المكاتبات والموافقات الأصولية أو تأخير تنفيذ الطلبات القانونية سواء كان ذلك من المحاكم المختصة أم من المؤسسات المركزية، مما يترتب معه ضررا بالغاً على المصلحة المحلية ومن فوقها المصلحة العامة (٢٢٣)، كما إن فقدان التنسيق بين أعمال الإدارة المحلية وفروعها والدوائر ذات العلاقة وكذلك ضعف أجهزة المتابعة والرقابة والتدقيق وعدم تفهمها للواقع والظروف المحلية وانتشار المحسوبية والمنسوبية في تعيين الكوادر الإدارية للسلطات المحلية اثر كثيرا على كفاءة العاملين فيها، ومن ثم زاد من حجم العقبات التي تواجهها السلطات المحلية في الكثير من الدول (٢٢٤)، ومنها العراق غير إن المخالفات او الفساد الإداري والمالي كان له حصة الأسد من بين تلك العقبات إذ إن القائمين بالأعمال المحلية سواء كانوا منتخبيين أم معينين يمارسون اختصاصات أوسع من نظرائهم في الدول المتقدمة لأسباب ترتبط بقصور الأنظمة وطبيعة التعامل مما يتيح لهم إمكانيات أوسع لإعطاء منافع بغير وجه حق أو حجب حقوق مشروعة في مجالات متعددة (كالتعيين والترقية والمشتريات والعقود...) إضافة إلى ممارسة الضغوط العشائرية والعائلية وتردي الأجور وسوء تصرفات بعض الناسة وغيرها من الأسباب التي ساهمت في ظاهرة الفساد والإفساد في أوساط المسؤولين والموظفين على المستوى المركزي أو المحلي على حد سواء (٢٢٥).

إما الجوانب الفنية فيقصد بها النواحي والقدرات التي تؤهل السلطات المحلية للقيام بعملها الرقابي على الوجه الأكمل، وضعف بعض هذه القدرات لبعض أعضاء السلطات المحلية ساهم في ضعف فاعلية دورها الرقابي ويمكن إن نرجع ذلك إلى أسباب متعددة أهمها (٢٢٦):

١- عدم وجود ضوابط موضوعية في بعض شروط الترشيح لعضوية المجالس المحلية التي جاء بها القانون (٢٢٧)، فلم يتم تركيز المشرع على الجانب المهني والخبرة العلمية والعملية (٢٢٨)، وحتى في الضوابط الاجتماعية نجد المشرع مثلاً عدّ مسقط رأس المرشح في محافظة ما كافياً لترشيحه لعضوية مجلسها دون إن يضيف شرط السكن لمدة معينة مع شرط الولادة حتى يكون المرشح عارفاً بأمور واحتياجات منطقته ودائرته الانتخابية، التي جعلها دائرة واحدة مجحفاً بذلك بحق سكان الاقضية



والنواحي بما له من تأثير على نسبة تمثيلهم في مجلس المحافظة الذي يكون مسؤولاً^(٢٢٩) ، على عموم المحافظة كونه أعلى سلطة رقابية فيها^(٢٣٠).

٢- عدم الإلمام الكافي لأغلب أعضاء السلطات المحلية بطبيعة دورهم الرقابي على النشاط الإداري مما أدى إلى تدخلهم السافر في عمل الأجهزة الإدارية، منها على سبيل المثال وضع الشروط واليات الخاصة بتوزيع قطع الأراضي والمشروعات بامتيازات شخصية مما تسبب في تعويق العمل الإداري الصحيح^(٢٣١)، يضاف إلى ذلك من وجهة نظر القانونيين إن من أهم العقبات التي حطت من شأن الدور الرقابي للسلطات المحلية هو عدم توفر الدراية الكافية لأغلبهم بالقانون الإداري والتدرج الهرمي للسلطة وعدم معرفة مواقعهم من السلطات العليا كالحكومة المركزية والبرلمان والقضاء والسلطات الأدنى المتمثلة بالأجهزة التنفيذية في المحافظة ويمكن إن نعزي سبب ذلك إلى قلة الثقافة القانونية لدى اغلب الأعضاء في السلطات المحلية وعدم مشاركتهم في دورات خاصة فيما عدا الدورات التي تقام في خارج العراق والتي تعد من المزايا الشخصية التي يتمتع بها الأعضاء من أجل الترفيه عن النفس والاستفادة المالية ومن ثم يعود بعدها كما كان قبلها^(٢٣٢).

٣- ضعف حلقة الاتصال بين السلطة المحلية والمجتمع المحلي في الوحدات الإدارية التي يمثلونها، مما أدى إلى ظهور حالة من الاستياء الشعبي ،بعد إن بات من الصعب على السكان المحليين الاتصال بهم وتقديم شكاوهم لأي سبب يتعلق بأداء السلطات المحلية عبر آليات يسيرة لاستلام الشكاوي ومتابعتها والاستفادة من دراستها في تقويم الأداء وتحسينه، إذ تنتهي علاقة أعضاء السلطات المحلية مع مختلف المواطنين بعد انتهاء عملية الانتخابات^(٢٣٣)، ليتبنوا بعد ذلك عرش السلطة المحلية والسيارات الخاصة والمضلة التي تستنزف الميزانية المحلية، فضلاً عن إحاطتهم بسور من الحميات الشخصية التي تتأى بهم عن السكان المحليين بعد إن تحققت غايتهم في الوصول إلى السلطة المحلية بدلاً من إن تتخذ تلك السلطة وسيلة في تحقيق غايتها في توفير الخدمات والاحتياجات في الوحدة الإدارية ومتابعة شؤونها المحلية.

٤- ازدياد الأعباء الناجمة عن التقدم التكنولوجي والاقتصادي، إضافة إلى زيادة الأعباء التي نجمت عن التحضر السريع وتمركز معظم السكان المحليين في المناطق الرئيسة من المحافظة من غير تخطيط مدروس للتوسع العمراني، مثلت كلها عقبات في وجه السلطات المحلية التي تعاني أساساً من نقص الموارد المالية والبشرية لمواجهة الزيادة الحاصلة في إجماع المدن وعدد سكانها مما نتج عنها عشوائية في الكثير من المحافظات^(٢٣٤)، لم تسلم منها في العراق حتى المؤسسات الحكومية التي تجاوزت عليها الكثير من العوائل لاتخاذها مجمعات سكنية ناهيك عن المساحات الشاسعة من الأراضي المملوكة للدولة والتي أضحت مناطق سكنية عشوائية لمن لا مسكن له ، متجاوزين في ذلك على المرافق والخدمات



الصحية والكهربائية والبيئية وغيرها من الخدمات المحلية التي هي في الأصل تفتقر إلى البنية التحتية المناسبة، مما اثر ذلك سلبا على العدالة الاجتماعية والارتقاء بالتنمية المحلية في المحافظة.

الفرع الثالث

المعوقات المالية

إن تحقيق اللامركزية الإدارية المحلية لا يتوقف فقط على تخويل السلطات المحلية اختصاصات متعددة، بل يتوقف بالأساس على نطاق الموارد المالية المتوفرة لهذه السلطات بحيث لا يمكن لها ممارسة اختصاصاتها ومنها الاختصاص الرقابي إلا إذا توفرت لها الوسائل المالية الضرورية، لذلك فإن التكريس الفعلي لهذه الاختصاصات يبقى رهينا بمدى وفرة الموارد المالية اللازمة للنهوض بالواقع المحلي^(٢٣٥)، وعلى هذا الأساس فإن الدور الرقابي للسلطات المحلية سوف يقتصر على مجرد تشخيص احتياجات المواطنين ومناطقهم المحلية دون القدرة على الوفاء بتلك الاحتياجات ما لم يكن لها موارد مالية تنفق منها في تسيير المرافق والمصالح المحلية وسد رغبات واحتياجات السكان المحليين والإنفاق عليها، والاهم من ذلك إن تكون تلك الموارد المالية متأتية من مصادر محلية حتى تزيد من استقلالية السلطات المحلية في مواجهة السلطة المركزية^(٢٣٦)، حيث يرى بعض الفقه إن نسبة الإعانات المركزية إذا شكلت أكثر من (٤٠%) من مالية السلطة المحلية فإنها تقضي بهذه السلطة إلى إن تكون في موقع تبعية خطيرة للسلطة المركزية^(٢٣٧). فالمال عصب الحياة سواء للسلطة المركزية أم للسلطة المحلية إلا إن الموارد المالية المحلية بصفة عامة تتميز بالجمود إذ ينقصها المرونة التي تتمتع بها الموارد المالية المركزية كونها لا تستطيع زيادة مواردها عند الرغبة في التوسع في الإنفاق وذلك لان المواد المالية للمحليات محددة بموجب القانون الذي أنشأها وليس لها إن تخرج على تلك الحدود التي رسمها المشرع بابتداع موارد مالية جديدة^(٢٣٨).

ومن بين الموارد المالية التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، نجد إن التخصيصات الممنوحة للمحافظة من السلطة المركزية بموجب قانون الموازنة العامة تشكل المورد الأساسي والرئيسي لإيرادات المحافظات في الوقت الحاضر^(٢٣٩)، وهي غالبا لا تتم حسب التوقيتات الزمنية للموازنة العامة المحددة في قانون الإدارة المالية والدين العام^(٢٤٠)، بسبب التأخير الذي اعتادت عليه عملية تشريع الموازنة العامة والمصادقة عليها وإصدارها بعد مدة من انتهاء السنة المالية السابقة، حتى أصبحت العقبة الكؤود إمام المحافظات في تنفيذ المشاريع التنموية في المحافظة.

ومهما كانت توقعات مشرعي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم حول سلطة مجالس المحافظات باستيفاء الضرائب والرسوم المحلية لزيادة مواردها المالية فإن الحكومة المركزية قطعت دابر السلطات المحلية في ذلك بموجب الاعمامات التي صدرت من الأمانة العامة لمجلس الوزراء على أساس إن



الضرائب والرسوم لا تفرض ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون^(٢٤١). رغم إن المحكمة الاتحادية قد بينت رأيها بموجب القرار المرقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢١/٤/٢٠٠٨) (بان لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي جاء بها الدستور)^(٢٤٢)، وبذلك بقيت السلطات المحلية في العراق تواجه مشاكل مالية متعددة كبقية الدول النامية، فمواردها لم تعد تتناسب مع تطور الخدمات التي تقدمها نتيجة توسع المدن، إضافة إلى ضعف جباية الإيرادات المحلية الأخرى وعدم تعاون الجمهور معها فيما يتعلق بأمور التحصيل والجباية وضعف الرقابة عليها من قبل السلطات المحلية^(٢٤٣)، فضلاً عما ورثته تلك السلطات من ترك ثقيلة خلفتها الأوضاع السابقة التي مر بها العراق أنخرت بنها التحتية وساهمت في إضعاف إمكانية المحافظات وشل قدرتها على الوفاء ولو بجزء يسير من الخدمات التي يفترض من السلطات المحلية تقديمها، لذلك لا بد من تدعيم الموارد المالية للمحافظات من خلال تخصيص موارد مالية إضافية وفقاً لضوابط مركزية^(٢٤٤)، في إطار قانون يسنه مجلس النواب العراقي للحيلولة من بقاء اعتمادها على ما تقدمه الموازنة العامة والإعانات المركزية الأمر الذي يفقدها الاستقلال المالي والذي ينسحب بدوره على استقلالها الإداري بصورة تجعل الاختصاص الرقابي غير ذي جدوى من جانب ويؤثر سلباً على دورها في مجال التنمية المحلية من جانب آخر^(٢٤٥).

الفرع الرابع

المعوقات السياسية

إن تطبيق سياسة اللامركزية الإدارية المحلية لا تكفي بالانتظار للمبادئ والافتراضات التي تقوم عليها اللامركزية أو بالتسطين للقواعد والأسس القانونية التي تنظم عملها، بل هي تحاكي النظام السياسي التي تطبق فيه ومن ثم تتفاعل معه سلباً وإيجاباً^(٢٤٦).

ومما لا شك فيه إن للأحزاب السياسية أهمية كبيرة في النظم السياسية وفلسفتها المختلفة في الدول المتقدمة أم متخلفة، دكتاتورية أم ديمقراطية، جمهورية أم ملكية من غير إن يكون دور الأحزاب السياسية في جميع تلك الدول على حد سواء^(٢٤٧).

وعلى أساس العلاقة الناشئة بين الأحزاب السياسية والمجتمع السياسي والرأي العام، يتحدد مفهوم النظام الحزبي^(٢٤٨)، وتأسيساً على ذلك فهناك عدة عوامل تؤثر بالأحزاب السياسية من حيث عددها وطبيعتها تكوينها الداخلي، وحجم العلاقات بينها فضلاً عن البيئة التي ينشأ بها النظام الحزبي والعوامل المؤثرة فيها كنظم الانتخابات والعوامل التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية والدينية^(٢٤٩)، وبغض النظر عن الاختلافات الفقهية في تصنيف أنواع النظم الحزبية فإنها تتخذ في مجال التطبيق إما نظام الحزب



الواحد أو نظام الثنائية الحزبية أو نظام تعدد الأحزاب بالإضافة إلى نظام الحزب القائد^(٢٥٠)، ومن بين هذه الأنظمة الحزبية تبنى مشرعا الدستور نظام التعددية الحزبية إذ يقوم هذا النظام على وجود ثلاثة أحزاب أو أكثر في الدولة الواحدة غير متفاوتة تفاوتاً كبيراً في قوتها وتأثيرها على الرأي العام ولا يكون لأحد منها السيطرة التامة على الحياة السياسية^(٢٥١)، حيث جاء في الدستور (أولاً- حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً- لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها^(٢٥٢)، وهو ما أكدته مشروع قانون الأحزاب السياسية^(٢٥٣)، المرتقب صدوره في القريب الأجل من مجلس النواب العراقي، كي يأخذ مكانه في التطبيق بدلاً من قانون الأحزاب والهيئات السياسية الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة الذي أقر أيضاً نظام التعددية الحزبية^(٢٥٤). إلا إن مثالب نظام التعددية الحزبية قد تشكل أحد العقبات التي يواجهها الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية، فما يؤخذ عليه هو عدم استئثار أي حزب على الأغلبية داخل البرلمان مما يؤدي إلى عدم تجانس السلطة التنفيذية بحيث تؤخذ صورة ائتلافية بين الأحزاب الفائزة تتباين أعضاؤها في أغلب المواقف والاتجاهات مما ينعكس سلباً على ضعف السلطة التنفيذية وعدم استقرارها ومن ثم يضعف مركزها السياسي في مواجهة البرلمان^(٢٥٥).

كما إن هناك حالة واقعية في نظام التعددية الحزبية تتمثل في سيطرة نخبة معينة أو قلة من الأفراد تأخذ مواقع القيادة الحزبية الأمر الذي يؤدي عملاً إلى عدم تنفيذ السياسة العامة والمحلية سواء للسلطة المركزية أم للسلطة المحلية بسبب نفوذ القيادة الحزبية المركزية الذي يصل إلى مستوى أنصارها في السلطة المحلية ويجبرهم على التقيد بفلسفتهم وأفكارهم^(٢٥٦)، إضافة إلى الفوضى السياسية التي يمكن أن تنتج عن نظام تعدد الأحزاب بسبب الحوزبة السياسية والتطرف والتعصب لموقف معين ومهاجمة أنصار المواقف الأخرى بلغة حادة في الحوارات السياسية من دون سند موضوعي بغض النظر عن أي جانب من جوانب الاستقرار والوحدة مما يؤدي إلى إشعال الخلافات بين الأحزاب والتي قد تصل في البلاد الحافة الفوضى^(٢٥٧).

ولما كان النظام الحزبي هو ثمن الديمقراطية بإبعادها الثلاثة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ليس على مستوى الدولة فحسب بل على مستوى الوحدات الإدارية فيها، حيث يجمع الفقهاء على إن الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف إذا لم تصحبه إدارة محلية^(٢٥٨)، لذلك فإن ما يحدث على مستوى الدولة ينعكس على وحداتها الإدارية المحلية وهذا ما تجلّى بصورة واضحة في تجربتي مجالس المحافظات السابقة والحالية حيث كان للاصطفافات الحزبية والطائفية أكبر الأثر في اختيار رئيس الوحدة الإدارية والتي غالباً ما تتأخر عملية انتخابه حتى تتضح خارطة الأحزاب السياسية المؤتلفة ومن



ثم التوافق على اختيار مرشح حزب معين في مخاض عسير يولد منه جهاز تنفيذي ضعيف يعمل بطريقة آليه سرعان ما يهبط أدائه أذا ما ضعفت التوافقية الحزبية، وهذا الدور لا يقتصر على رئيس الوحدة الإدارية فقط بل يشمل جميع الإدارات العامة للأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة والتي يقودها أصحاب المناصب العليا فيها الذين يخضعون إلى ذات التوافقية الحزبية في تعيينهم وإقالتهم، حيث تؤدي التغييرات المتكررة في مقاعد مجلس المحافظة إلى تغييرات متشابهة في الإدارات، فعندما يفوز احد الأحزاب أو يأتلف مع غيره من الأحزاب الأخرى الفائزة يقوم بتوزيع الوظائف الإدارية على اتباعه لضمان تنفيذ سياسته، ومجازاة من ساهم في فوزه مما يؤدي إلى ضعف الجهاز الإداري وعدم استقراره (٢٥٩).

ومن قبيل المعوقات السياسية الأخرى أيضا ارتباط اغلب أعضاء المجالس المحلية بالأعضاء المماتلين لهم في البرلمان من نفس الكتل السياسية وتأثرهم بقراراتهم مما ولد حدود عازلة بين الأعضاء داخل المجالس المحلية وانعكاس المواقف السياسية على الأداء اليومي في العمل الرقابي داخل الوحدة الإدارية (٢٦٠)، الذي بدوره انعكس على العلاقة بين الجماهير في الوحدة الإدارية وسلطاتها المحلية وحدثت أزمة ثقة بينهم وبينها أفضت إلى عدم التعاون معها مما اثر سلبا في أعمال وواجبات السلطات المحلية وفي المجال الرقابي بشكل خاص (٢٦١)، ولا يخفى على احد إن العامل الأكبر الذي ضخم من جسامه المعوقات عامة هو الواقع الأمني الذي شهدته اغلب المحافظات في عموم العراق والذي أصبح الهم الأكبر والعقبة الاكثر سواء للسلطة المركزية أم للسلطة المحلية مقيدا معه تحركاتها والحد من نشاطاتها وإبعادها عن ممارسة دورها الرقابي في مجالات متعددة.

ان كل تلك المعوقات قد مثلت عقبات إما السلطات المحلية نجم عنها قصور في ممارسة اختصاصها الرقابي ، لذلك لابد من تذليلها من خلال إيجاد بعض الآليات التي من شأنها تفعيل دور الرقابة المحلية على إن لا تصل إلى حد الإفراط الذي يقيد نشاط المرافق والأجهزة التنفيذية وإنما القصد من ذلك دعم الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية من اجل تحقيق رقابة فاعلة واعية تحقق التفاعل المطلوب بين السلطات المحلية ذاتها وبينها وبين الجهات الخاضعة لرقابتها حتى تضمن التحرك السليم نحو الوفاء بالاحتياجات الضرورية للسكان المحليين والارتقاء بالمجتمع المحلي إلى مستوى الطموح (٢٦٢)، و لتفعيل وتدعيم الاختصاص الرقابي نعرض لبعض الآليات التي يمكن اعتمادها للتغلب على المعوقات سالفة الذكر:

أولاً- التغلب على المعوقات التشريعية ، عن طريق اصلاح التشريعات القائمة وتعديلها بما يمنع التكرار والتعارض التشريعي وبالشكل الذي يجعل العلاقة بين السلطات المحلية وبين الحكومة المركزية من جهة وبينها وبين الأجهزة والدوائر التنفيذية في المحافظة من جهة أخرى أكثر تحديدا من اجل القضاء على



الازدواجية في الاختصاص الرقابي وتضاربه^(٢٦٣)، وضرورة الإسراع بتشريع القوانين التي تنظم الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي جاء بها الدستور^(٢٦٤)، على إن تعرض القوانين قبل التصويت عليها من قبل مجلس النواب على مجلس شوري الدولة من اجل ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية^(٢٦٥).

ثانيا- القضاء على الروتين الإداري الذي يعرقل أعمال السلطات المحلية والعمل على إيجاد قنوات تنسيقية بين الوزارات الاتحادية والسلطات المحلية من اجل تسهيل انسيابية العمل الإداري خاصة مع الوزارات الخدمية، والتعاون مع الجهات الرقابية بتشكيل لجنة مشتركة مع ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة العامة للحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي في الدوائر والأجهزة التنفيذية، والعمل على تأهيل وتدريب قدرات السلطات المحلية وتوعيتهم من خلال دورات تدريبية متعددة بالتعاون مع أساتذة القانون في العراق من اجل تبصيرهم على أهم القوانين والنشاطات الإدارية وتعريفهم بحدود اختصاصاتهم، وإعداد دورات تدريبية خاصة لرؤساء الوحدات الإدارية للإلمام بقواعد القيادة الإدارية، بواسطة خبراء متخصصين في هذا المجال لغرض رفع وتطوير مستويات العمل الإداري والفني^(٢٦٦)، إضافة إلى تفعيل دور الهيئة التنسيقية العليا^(٢٦٧)، وضرورة عقد اجتماعاتها العادية بشكل فصلي كل ثلاثة أشهر لما لها من دور فعال في تقارب وجهات النظر بين الحكومة الاتحادية والسلطات المحلية من جهة وإطلاعها على أهم عقبات عملهم الإداري بغية تذليلها، ومن جهة أخرى تجمع بين المسؤولين المحليين وتبادل الخبرات فيما بينهم والإطلاع على تجاربهم ومشاريعهم المحلية ومستوى نسب الانجاز فيها مما يذكي روح المنافسة في تطوير وحداتهم المحلية.

ثالثا- مضاعفة الموارد المالية للسلطات المحلية بالقدر الذي يدعم استقلالها ويلبي احتياجاتها في تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي والإسراع بانجاز المشاريع الضرورية التي يحتاجها السكان المحليين لتحقيق الرفاهية الكاملة للمجتمع المحلي بالاعتماد على الشركات الكفوءة وإعطاء الأولوية للمشاريع الاستثمارية التي تحقق النفع العام والوفر المالي لخزينة المحافظة، والتأكيد على توسيع صلاحيات المحافظ في الصرف وإبرام العقود خاصة فيما يتعلق بإنشاء وتطوير البنى التحتية، وضرورة الالتزام في التوقيتات الزمنية للموازنة العامة والمحددة في قانون الإدارة المالية والدين العام^(٢٦٨).

رابعا- تثقيف و توعية الجماهير المحلية من خلال زيادة الجهد الإعلامي ومنظمات المجتمع المدني بدورهم الانتخابي وواجبهم الأخلاقي في اختيار أعضاء المجالس المحلية على أساس الكفاءة والنزاهة ومؤهلاتهم العلمية والاجتماعية، وعلى الأعضاء المنتخبين تمثيل قواعدهم الجماهيرية وان يعوا المسؤولية التي على عاتقهم وضرورة التواصل معهم وتشكيل لجنة دورية خاصة بشكاوي المواطنين



ومحاولة حلها^(٢٦٩)، ويفضل إن يراعى في اختيار رئيس الوحدة الإدارية الشخص الذي حصل على أكثر عدد من الأصوات في الانتخابات المحلية^(٢٧٠)، والقيام بوضع معايير موضوعية خاصة يعتمد عليها في تقويم عمل رؤساء الوحدات الإدارية والدوائر والأجهزة التنفيذية في المحافظة بعيداً عن الحزبية الضيقة من أجل التعرف على مواضع الخلل والضعف وتقويمها، ومن ثم يتسنى لهم معرفة مدى كفاءة رؤساء الدوائر والأجهزة التنفيذية في المحافظة.

الخاتمة

بعد إن انتهينا من بحث موضوع الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات ، وكما يأتي :

أولاً- النتائج :

١- إن مجلس المحافظة هو أعلى سلطة رقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، يعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، في حين يتولى كل من مجلس القضاء ومجلس الناحية ممارسة الدور الرقابي ضمن النطاق الجغرافي للقضاء والناحية على التوالي.

٢- يعد المحافظ الرئيس الإداري الأعلى في المحافظة وهو منتخب من قبل مجلس المحافظة من بين أعضاء المجلس أو من خارجه، وهو الأمر نفسه بالنسبة للقائمقام في القضاء ومدير الناحية على مستوى الناحية.

٣- إن الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية جاء بشكل عام على جميع الدوائر والأجهزة التنفيذية التي تتولى إدارة المرافق العامة ماعدا المحاكم والجامعات والمعاهد والوحدات العسكرية والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي كونها مرافق عامة اتحادية .

٤- عدم وجود تجانس وانسجام الانظمة الداخلية لمجالس المحافظات مما تسبب في اشكالات قانونية عديدة تعرض لها البحث .

٥- إغفال المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لبعض الاساليب الرقابية على الهيئات المحلية ومن ذلك حق السؤال والتحقيق وطرح موضوع للمناقشة يتصل بالمحافظة ، الامر الذي تضاربت معه الانظمة الداخلية في مسألة تنظيم ذلك .

ثانياً- التوصيات :

١- نوصي المشرع بتوسيع الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية ليشمل جميع مدراء الدوائر والأجهزة التنفيذية المحلية حتى وان لم تكن بمستوى المديرية العامة وتحقيقاً لذلك نوصي المشرع العراقي بتعديل البند سادساً من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم باستبدال عبارة الدوائر ذات



- الاختصاص الاتحادي بعبارة الدوائر ذات الاختصاص الرقابي كدوائر ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة ومفوضية الانتخابات لمنع التداخل والتعارض في ممارسة الاختصاص الرقابي .
- ٢- نصي المشرع بتوحيد الأنظمة الداخلية للمجالس المحلية بما يضمن قانونيتها وتجانسها، وان يتم وضعها من قبل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات ، والأفضل ان تعرض على مجلس شورى الدولة العراقي ثم نشرها في الجريدة الرسمية .
- ٣- نصي المشرع بضرورة النص على حق رؤساء الوحدات الإدارية حضور اجتماعات المجالس المحلية والمشاركة في مناقشاتها دون إن يتوقف ذلك على موافقة المجلس المحلي، والمشاركة في تقييم الدوائر والأجهزة التنفيذية المحلية من خلال برامج تقييم أداء موضوعية.
- ٤- نصي المشرع بتعديل البند ثامنا من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بأن يتضمن القواعد الشكلية والموضوعية للاستجواب كونه الوسيلة الأهم في تحقيق فاعلية الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية .
- ٥- نصي المشرع بإشراك جميع أعضاء السلطات المحلية في دورات تدريبية على كيفية ممارسة الاختصاص الرقابي .
- ٦- نصي المشرع بتخصيص موارد مالية مستقلة عن موازنة الدولة الاتحادية لتنمية المجتمعات المحلية لضمان فاعلية الاختصاص الرقابي .
- الهوامش :

(١) د. محمد علي الخلايلة: القانون الإداري، ط١/، مكتبة الجامعة، الشارقة، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠، ص١١٢ . وكذلك د. خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١ ، ص٤٢ ومابعدا.

(٢) ينظر البند(ثانيا) من المادة(١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. حامد مصطفى: مبادئ القانون الإداري العراقي، الأهلية للطبع والنشر، بغداد، ١٩٦٨، ص٤٤ .

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي: " نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن"، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة، العدد الأول، ١٩٦١، ص١٥٧ .

(٥) احمد بن أفاه: أزمة الإدارة المحلية(دراسة تحليلية للتجربة العراقية)،رسالة ماجستير ،كلية القانون ،جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص٣٢ .

(٦) د. محمود عاطف ألبنّا: الوسيط في القانون الإداري ،دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص٥٨ .



(٧) نقلا عن د. محمد حسين عبد العال: اللامركزية المحلية، مطابع الشرق الأوسط، الرياض، ١٣٩٨هـ، ص ١٣. وينظر كذلك محمد عبدالله العربي: "تشكيل المجالس المحلية"، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة، العدد الأول، ١٩٦٧، ص ٦٤، ٦٣.

(٨) نقلا عن د. كريم كشاكش: التنظيم الإداري المحلي، ط ١، من دون مكان طبع، ١٩٩٧، ص ٢٣٢.

(٩) ينظر المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وينظر كذلك المادتان (٤، ٣) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدلة.

(١٠) ينظر المادتان (٢/أ، ٧/سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١١) عماد الجنابي، محسن جبر: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط ١، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٤.

(١٢) محمد محمد بدران: الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٤٧٣.

(١٣) ينظر المادتان (٥٩، ٤٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل رقم (١) لسنة ٢٠٠٩، وينظر كذلك المادتان (٤٣، ٣٣) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم (١) لسنة ٢٠٠٩.

(١٤) ينظر الفقرتان (أ، ج) من البند (٧) من المادة (٩) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

(١٥) ينظر البند (أولاً، ثالثاً) من المادة (٢٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ذي قار لسنة ٢٠٠٩.

(١٦) ينظر البند (أولاً، ثالثاً) من المادة (٢٧) من النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية لسنة ٢٠٠٩.

(١٧) محمد محمد بدران: المصدر نفسه، ص ٤٧٢.

(١٨) محمد فؤاد مهنا: الإصلاح الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة، العدد الأول، ١٩٦٧، ص ١٥٣، ١٥٤.

(١٩) ينظر المادة (١٢٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢٠) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ مع الهوامش، ط ١، من غير مكان طبع، آذار، ٢٠١١، ص ١٢.



(٢١) ينظر الفقرة (أ) من المادة (١١) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة المعدل ١٩٦٤ منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٠٣٣ في ١١/٢٢/١٩٦٤.

(٢٢) ينظر البند (ثالثا) من المادة (٥٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢٣) ينظر المادة (١) من قانون التعديل السابع لقانون إدارة البلديات رقم ١٢٧ لسنة ١٩٧٤ منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٣٢٣ في ٢٦/٢/١٩٧٤.

(٢٤) ينظر المادتان (٢/أولا، ٧/سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢٥) ينظر المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢٦) ينظر البند (ثالث عشر) من المادة (٤٧) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بغداد لسنة ٢٠١٠.

(٢٧) ينظر المادة (١) من النظام الداخلي الموحد للمجالس البلدية والمحلية في محافظة بغداد لسنة ٢٠٠٩.

(٢٨) (٣) ينظر البند (ثامنا) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢٩) مجلس شورى الدولة: قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠، من دون مكان طبع، من دون ذكر سنة، ص ١٣١.

(٣٠) نوال عبد الكريم علوان الطائي: تأثير الديمقراطية في تشكيل المجالس المحلية (دراسة ميدانية في مجلس محافظة)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٩، ص ١١٩.

(٣١) د. عصام عبد الوهاب البر زنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، الطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٧١، ص ٢٢٠.

(٣٢) د. رياض عبد عيسى الزهيري: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة النشرة القضائية، مجلس القضاء الأعلى، العدد الخامس، ٢٠٠٩، ص ٣٤.

(٣٣) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٥، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص ١٨١، وينظر كذلك جاسم محمد كباشي: سلطة القاضي الإداري في تقدير عيوب الإلغاء في القرار الإداري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ٤٠.



(٣٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الإدارية في فقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٥٣.

(٣٥) ميسون طه حسين: انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ٨٨.

(٣٦) ينظر المادتان (٤١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣٧) د. يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، ج ١، ط ٢، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ١٩٨٨، ص ٣٢٣.

(٣٨) د. خالد سماره الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط ٢، دار الثقافة، الأردن، ١٩٩٩، ص ٨٦.

(٣٩) أبو بكر احمد عثمان النعيمي: حدود سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص ٨٥.

(٤٠) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، ج ٢، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٩٦، ص ٦٧٨.

(٤١) نقلا عن د. محمود عبد علي الزبيدي: الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات (التداخل والتعارض)، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد العاشر، ٢٠١٠، ص ٢٣٢.

(٤٢) ينظر المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤٣) ينظر البند (خامسا) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤٤) ينظر المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤٥) ينظر الأمر رقم (٤٠) المنشور في جريدة الوقائع النجفية بالعدد (٨) لسنة ٢٠١١.

(٤٦) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: القرار الإداري، من غير دار طبع، بغداد، ١٩٩١، ص ٦٠٨.

(٤٧) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، الكتاب الثاني، ج ٢، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص ٦٧٧، وينظر كذلك صادق محمد علي الحسيني: القرار الإداري المضاد، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٤، ص ٦٦.

(٤٨) علاء سليم العامري: الإدارة المحلية، (مفهومها، أهدافها، أركانها)، من دون مكان طبع، ٢٠٠٧، ص ٣٥.



(٤٩) نقلا عن د. محمد حسن عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدولة العربية، المؤسسة الجامعية، لبنان، ١٩٨٣، ص ٩٥.

(٥٠) ينظر المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٥١) ينظر الفقرة (٣) المادة (٣٧) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وينظر كذلك د. محمود عاطف ألبنا: الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٨٩.

(٥٢) ينظر المادتان (١٠٧/١، ١٠٧/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٥٣) ينظر المادتان (٨٨، ٨٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥٤) ينظر المادتان (١١٠، ١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وينظر كذلك الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ مع الهوامش، ط ١، من غير مكان طبع، آذار، ٢٠١١، ص ١٠.

(٥٥) ينظر توصيات مؤتمر سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المنعقد في بغداد برعاية مجلس النواب للمدة من (٣٠-٣١) آذار، ٢٠١١.

(٥٦) د. محمد فؤاد مهنا: استقلال الجامعات والمحافظات في ظل اتجاه سياسة الدولة نحو التوسع في نظام اللامركزية الإدارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة (٢٤)، العدد (١)، ١٩٨٢، ص ٥٢.

(٥٧) ينظر البند (سادسا) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وينظر كذلك د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، ط ١، دار ابن الأثير، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص ١٣١.

(٥٨) ينظر البند (ثانيا) المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥٩) د. محمد حسن عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدولة العربية، مصدر سابق، ص ٩٥.

(٦٠) د. عصام نعمة إسماعيل: الإلغاء الإجمالي للأنظمة الإدارية غير المشروعة، ط ١، من دون مكان طبع، ٢٠٠٣، ص ١٠٣.

(٦١) ينظر المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



(٦٢) احمد عبيس نعمة الفتلاوي: قراءة في قانون المحافظات المرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ورقة عمل مقدمة إلى القسم العام في كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ٢٠٠٩، ص ٩. منشور على الموقع الالكتروني:

Law.Kufniv.com/staff/ahmed/lectures.HTTP://WWW-

(٦٣) ينظر البند(سادسا) من المادة(٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٦٤) مجلس شوري الدولة: قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٠، مصدر سابق، ص ١٣٥.

(٦٥) ربيع مفيد الغصيني، الأمير عزت الأيوبي: الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٣٠، ٢٥.

(٦٦) ينظر المواد(١٩، ١٠٦) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وينظر كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب مبادئ وإحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٦٤، ٢٠٠٥.

(٦٧) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: دليل الرقابة والإشراف للمحافظات العراقية، ط١، المجلد الخامس، من دون مكان نشر، حزيران، ٢٠١١، ص ١٨.

(٦٨) ينظر المادة(١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦٩) ينظر البند(أولا) من المادة(٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٧٠) د.محسن العبودي:المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، أكاديمية مبارك للأمن، من دون سنة طبع، ص ٦٠٥.

(٧١) تغريد عبد القادر علي: رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة(السؤال البرلماني)، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد العاشر، ٢٠١٠، ص ١٨٩.

(٧٢) ينظر المادة(٤٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٧٣) ينظر المادة(١٢٤) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٧٤) ينظر الفقرة(أ) من البند(سابعاً) من المادة(٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٧٥) ينظر المواد(٥٧، ٥٠، ٥١، ٥٢، ٥٣، ٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.



- (٧٦) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث، ط ٥، مطبعة جامعة عين الشمس، ١٩٨٦، ص ٤٧٥ .
- (٧٧) د. عثمان عبد الملك صالح: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة الخامسة، ١٩٨١، ص ١١ .
- (٧٨) ينظر من المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧٩) ينظر المواد (١٩، ١٠٦) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٨٠) ينظر النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ .
- (٨١) ينظر البند (أولاً) من المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ .
- (٨٢) ينظر المواد من (٥١، ٥٢، ٥٣) النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ .
- (٨٣) د. محمد الديداموني محمد عبد العال: الرقابة السياسية والقضائية على الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٨، ص ١٥٦ .
- (٨٤) د. محسن العبودي: المبادئ العامة في الأنظمة الدستورية وتطور النظام الدستوري في مصر، مصدر سابق، ص ٦٠٦ .
- (٨٥) أحمد عارف الضلاعين: الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨، ص ١٧٠، ١٧١ .
- (٨٦) د. عادل الطباطبائي: الأسئلة البرلمانية، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الحادية عشر، ١٩٨٧، ص ١٤١ .
- (٢)
- (٨٧) تغريد عبد القادر علي: رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في السؤال البرلماني)، مصدر سابق، ص ٢٠٢ .
- (٨٨) ينظر البند (أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، خامساً) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة المثنى رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ .
- (٨٩) ينظر المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ .



(٩٠) ينظر البند(أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، خامساً، سادساً) من المادة(٣٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف رقم(١) لسنة ٢٠٠٩.

(٩١) ينظر المادة (١٩) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٩٢) د.فيصل شطناوي: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة(٢٠٠٣،٢٠٠٩)، بحث منشور في مجلة النجاح للأبحاث، العدد٩، مجلد١/٢٠١١، ص٢٥، ص٢٣٥٤.

(٩٣) د.حسن الحسن: القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط٢، دار الحياة، بيروت، من دون سنة طبع، ص١٣٥، ١٣٦.

(٩٤) عبد الحميد عبد الهادي السعدون: استجواب المتهم، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص٣٥.

(٩٥) أيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص٨٧، ٨٦.

(٩٦) د. حنان محمد القيسي: رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة(دراسة في الاستجواب البرلماني)، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد العاشر، ٢٠١٠، ص٣٤، ٣٥.

(٩٧) جلال السيد بنداري عطية: الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، من دون ذكر سنة، ص١٠١.

(٩٨) أيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المصدر نفسه، ص٩٤، ٩٥.

(٩٩) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص١٦٥.

(١٠٠) ينظر المواد(٥٦، ٥٧، ٥٨، ٥٩، ٦٠، ٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(١٠١) ينظر الفقرة(ج) من البند(سابعاً) المادة(٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٠٢) ينظر من المادة(٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٠٣) ينظر البند (ثامناً) من المادة(٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٠٤) جلال السيد بنداري عطية: الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، مصدر سابق، ص٩٢، ٩٣.



- (١٠٥) ينظر المادة (٤٠، ٤١، ٤٢، ٤٣) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل رقم (١) لسنة ٢٠٠٩.
- (١٠٦) ينظر الفقرة (١/رابعاً) من البند (سادساً) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة المثنى رقم (١) لسنة ٢٠٠٩.
- (١٠٧) ينظر البند (رابعاً) من المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم (١) لسنة ٢٠٠٩.
- (١٠٨) ينظر البند (أولاً) من المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء رقم (١) لسنة ٢٠٠٩.
- (١٠٩) ينظر البندين (سادساً، تاسعاً) من المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين رقم (١) لسنة ٢٠٠٩.
- (١١٠) ينظر النظام الداخلي لمجلس محافظة بغداد لسنة ٢٠١٠.
- (١١١) ينظر المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١١٢) د. حنان محمد القيسي: رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في الاستجواب البرلماني)، مصدر سابق، ص ٤٧، ٤٨.
- (١١٣) ينظر المواد (٧/ثامناً، ٨/ثانياً، ١٢/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١١٤) ينظر البند (ثامناً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١١٥) د. سعيد السيد علي: المسؤولية السياسية في الميزان، من دون مكان طبع، ٢٠٠٨، ص ٤٨ وما بعدها.
- (١١٦) ينظر المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١١٧) ينظر القرار المنشور في النشرة القضائية، مجلس القضاء الأعلى، السنة الرابعة، العدد الثاني، ٢٠١١، ص ٤١.
- (١١٨) ينظر المادة (١٥) من قانون الحكم المحلي المصري رقم (٥٧) لسنة ١٩٧١ الملغي .
- (١١٩) ينظر المادة (٢٠ مكررة) الملغاة من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وينظر كذلك د. محمد عبد العال السناري: أصول القانون الإداري، من دون مكان طبع، من دن سنة طبع، ص ٧٦٧.



- (١٢٠) ينظر المادة(٦) من قانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، وينظر كذلك د.محمد صلاح عبد البديع السيد، الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص١٦٧، ١٦٨.
- (١٢١) د.محمد كامل ليلة:النظم السياسية(الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٦٩، ص٦٢١.
- (١٢٢) أيهاب زكي سلامة: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص١٢٧.
- (١٢٣) د.محسن العبودي: المبادئ العامة في الأنظمة الدستورية وتطور النظام الدستوري في مصر، مصدر سابق، ص٦١٢.
- (١٢٤) احمد عارف الضلاعين: الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، مصدر سابق، ص١٨٠، ١٨١.
- (١٢٥) رياض محسن مجول: التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية(البريطاني، الأمريكي، المصري، العراقي)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص١٣٩.
- (١٢٦) د.عبدالله ناصف:مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص٣٥٣، ٣٥٤.
- (١٢٧) ينظر البندين (أولاً، ثانياً) من المادة (١٠) من النظام الداخلي لمجلس محافظة نينوى لسنة ٢٠١٠.
- (١٢٨) احمد عارف الضلاعين: الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢٩٢.
- (١٢٩) د.عثمان عبدالملك صالح: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مصدر سابق، ص١٩.
- (١٣٠) د.فيصل شطناوي: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة(٢٠٠٣، ٢٠٠٩)، مصدر سابق، ص٢٣٦٧.
- (١٣١) ينظر الفقرة(ب) من البند(سابعاً)المادة(٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥.
- (١٣٢) ينظر المادة(٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
- (١٣٣) ينظر البند(سابعاً) من المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف رقم(١) لسنة ٢٠٠٩، وينظر كذلك(البند رابعاً) من المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين رقم(١) لسنة٢٠٠٩.
- (١٣٤) ينظر المادة (١٠٥) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة١٩٧٩ المعدل.



- (١٣٥) ينظر المادة(٣٨) من اللائحة التنفيذية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدلة.
- (١٣٦) ينظر المادتان (١٠٦،٢٠) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (١٣٧) د.محمد الديداموني محمد عبد العال:مصدر سابق، ص١٦٧.
- (١٣٨)الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية؛ دليل الرقابة والإشراف للمحافظات العراقية،مصدر سابق،ص٩٠،٤.
- (١٣٩) صباح كاظم شبيب الساعدي: مصدر سابق،ص٢٦٧.
- (١٤٠) ينظر البند(ثالثا) من المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء رقم(١) لسنة ٢٠٠٩،وينظر كذلك البند(رابعا) من المادة (١٠) من النظام الداخلي لمجلس محافظة نينوى لسنة ٢٠١٠.
- (١٤١) ينظر البند(ثالثا) من المادة (٦١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل رقم(١) لسنة ٢٠٠٩،وينظر كذلك البند(ثالثا) من المادة (٤٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بغداد لسنة ٢٠٠٩-٢٠١٢.
- (١٤٢) د.خالد سماره الزعبي:القانون الإداري،ط/٣،دار الثقافة للنشر والتوزيع،الأردن،١٩٩٨،ص١١٣،١١٤.
- (١٤٣) د.محمد احمد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري،دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠٠١،ص٣٣.
- (١٤٤) د.عبد الرزاق إبراهيم الشيعلي:الإدارة المحلية،ط/١،دار الميسرة،عمان،٢٠٠١،ص٢٦ وما بعدها.
- (١٤٥) د.سامي جمال الدين:أصول القانون الإداري،مصدر سابق،ص١٨٣.
- (١٤٦) نقلا عن د.مصطفى الجندي:الحكم المحلي والديمقراطية، منشأة المعارف،الإسكندرية،١٩٦٧،ص١٢٢.
- (١٤٧) ينظر الفقرة(١٣) من المادة(١٢) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (١٤٨) ينظر البندين(ثانيا،خامسا) من المادة(١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٤٩) ينظر المواد(١١٥،١١٤،١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥،وينظر كذلك بسام الواسطي:الدستور العراقي خلط بين مفهومي اللامركزية السياسية والإدارية،بحث منشور على الانترنت، <http://www.wasitpress.net>



(١٥٠) ينظر البند(أولاً) من المادة(٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر كذلك: د. غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٤٦.

(١٥١) ينظر البند(ثالثاً) من المادة(٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٥٢) احمد بن أفاه: أزمة الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ٢٦.

(١٥٣) دليل خاص: سؤال وجواب في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور على الانترنت على الموقع: <http://www-igp-Iraq.org>.

(١٥٤) د. حنان محمد القيسي: الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، من دون مكان طبع ، بغداد، ٢٠١١، ص ١٢-١٤.

(١٥٥) ينظر المادة(١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٥٦) ينظر البند(ثالثاً) من المادة(١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٥٧) ينظر البنود(سابعاً، ثامناً، تاسعاً) من المادة(٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٥٨) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي: مصدر سابق، ص ٢٦٦.

(١٥٩) ينظر الفقرة(٢) من البند(ثانياً) من المادة(٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٦٠) ينظر البند(ثالثاً) من المادتين (٨، ١٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٦١) د. حنان محمد القيسي: الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مصدر سابق، ص ١٥.

(١٦٢) ينظر الفقرة(٣) من البند(أولاً) من المادة(٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.



- (١٦٣) ينظر الفقرة (٢) من المادة (١٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٦٤) ينظر المادتان (٢٠١/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٦٥) ينظر البندان (أولاً، ثانياً) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٦٦) ينظر البند (أولاً) من المادة (٢٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين رقم (١) لسنة ٢٠٠٩، وينظر كذلك المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل رقم (١) لسنة ٢٠٠٩.
- (١٦٧) ينظر الفقرتان (د، هـ) من البند (أولاً) من المادة (٤٣) من النظام الداخلي لمجلس محافظة نينوى لسنة ٢٠١٠.
- (١٦٨) د. محمد احمد النعيم: مصدر سابق، ٣٧.
- (١٦٩) ينظر البند (سادساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٧٠) ينظر البند (أولاً) من المادة (٤٣) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ذي قار لسنة ٢٠٠٩، وينظر كذلك البند (أولاً) من المادة (٤٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية لسنة ٢٠٠٩.
- (١٧١) د. محمد احمد النعيم: مصدر سابق، ٣٦.
- (١٧٢) د. فوزي حبيش: الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩١، ص ٩٣.
- (١٧٣) ينظر البند (ثالثاً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٧٤) ينظر المادتان (٢٤، ٢٦/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٧٥) ينظر البندان (ثانياً، ثالثاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٧٦) ينظر المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٧٧) احمد عارف الضلاعين: الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٠٦.
- (١٧٨) ينظر المادتان (٧/أولاً، ٢١/أولاً، ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٧٩) ينظر المادتان (٨/أولاً، ١٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.



- (١٨٠) ينظر المادة(٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ المعدل.
- (١٨١) ينظر الفقرتان(٢٠١) من البند(احد عشر) من المادة(٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ المعدل.
- (١٨٢) سامي محمد محمد الغنام:رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي: أطروحة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة القاهرة،١٩٩٨،ص٢١٥،وينظر كذلك د.سعد عصفور:رئيس الجمهورية الأمريكية،بحث منشور في مجلة الحقوق،السنة الرابعة،العدد الأول والثاني،١٩٥٠،ص٢٨٠.
- (١٨٣) ينظر الفقرة (٣) من البند(احد عشر) من المادة(٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ المعدل.
- (١٨٤) ينظر المادة(٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٨٥) ينظر المواد(٢٣،٢٤،٢٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ المعدل.
- (١٨٦) دليل خاص: سؤال وجواب في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨،مصدر سابق،ص٤.
- (١٨٧) عبد الحميد عبد المهدي:اثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، أطروحة دكتوراه،كلية القانون،جامعة بغداد،٢٠٠٣،ص٣٥.
- (١٨٨) ينظر البند(سابعاً) من المادة(٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ المعدل.
- (١٨٩) ينظر المادتان(١/ثانياً،١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (١٩٠) ينظر البنود(رابعاً،ثامناً،تاسعاً،عاشراً) من المادة(٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ المعدل.
- (١٩١) ينظر المادة(٣٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ المعدل.
- (١٩٢) ينظر البند(ثالثاً) من المادة(٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ المعدل.
- (١٩٣) ينظر المادة(٨) من قانون الخدمة المدنية رقم٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- (١٩٤) ينظر المواد(٤١،٤٢،٤٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨ المعدل.
- (١٩٥) هدى محمد عبد الرحمن: كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي، أطروحة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة أسيوط،٢٠٠٨،ص٣٢٦.



- (٢١٠) ينظر البند(رابع عشر) من المادة(٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢١١) ينظر المادة(٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢١٢) ينظر البند(خامسا) من المادة (٢) من قانون التعديل الأول لقانون النشر في الجريدة الرسمية رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٧. منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٧ في ٢٠/٨/٢٠٠٧.
- (٢١٣) ينظر البند(ثانيا) من المادة(٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة المثنى رقم(١) لسنة ٢٠٠٩.
- (٢١٤) ينظر البند(أولا) من المادة(٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢١٥) ينظر البند(ثانيا) من المادتين(١١،١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٢١٦) ينظر الفقرة(٣) من البند(أولا) من ضوابط استحداث مراكز الرعاية الصحية الأولية الصادرة من دائرة التخطيط وتنمية الموارد في وزارة الصحة، بالعدد(٤٠٣٢٣ في ١٥/٧/٢٠٠٩)، وينظر كذلك نوال عبد الكريم علوان الطائي: مصدر سابق، ص ١١٨.
- (٢١٧) ينظر المادة(٥٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢١٨) ينظر المادة(٥١) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر كذلك الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ مذيلاً بالهوامش، مصدر سابق، ص ٢٣.
- (٢١٩) ينظر المواد(١١٢، ١١٣، ١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٢٠) ينظر نوال عبد الكريم علوان الطائي: مصدر سابق، ص ١١٧.
- (٢٢١) د. سعيد السيد علي: أسس وقواعد القانون الإداري: من دون مكان طبع، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ص ١٣٠.
- (٢٢٢) هدى محمد عبد الرحمن: مصدر سابق، ص ٣٤١، ٣٤٢.
- (٢٢٣) د. محمد فؤاد مهنا: الإصلاح الإداري، مصدر سابق، ص ١٥٤، ١٥٥.
- (٢٢٤) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي: الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٦٩.



- (٢٢٥) كمال نور الله: اللامركزية من اجل التنمية القومية والمحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٢، ص ٩٤، ٩٥.
- (٢٢٦) د. محمد احمد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، مصدر سابق، ص ٧٤.
- (٢٢٧) ينظر المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٢٨) عدنان الصالحي: مجالس المحافظات في العراق- بين النجاح والإخفاق-، بحث منشور على الانترنت، على الموقع الالكتروني: <http://www.annabaa.org>
- (٢٢٩) د. نعيم كاظم جابر: إحكام قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٦٦، ٥١.
- (٢٣٠) ينظر البند (أولاً) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٣١) د. محمد احمد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، مصدر سابق، ص ٧٤.
- (٢٣٢) د. حنان محمد القيسي: مجالس المحافظات في العراق بين النص القانوني والواقع التطبيقي،، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٨.
- (٢٣٣) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: الديمقراطية المحلية في الأردن، مركز الأردن الجديد للدراسات، عمان، ٢٠١٠، ص ١٥٨، ١٥٩.
- (٢٣٤) د. أيمن عودة المعاني: الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠١٠، ص ١٨٨، ١٩٢.
- (٢٣٥) د. السعيد فاطمة المزروعى: الإدارة المحلية اللامركزية في المغرب، ط ١، من دون مكان طبع، ٢٠٠٣، ص ٢٣٨.
- (٢٣٦) د. محمد عبدالله العربي: الإدارة المحلية في الدول العربية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة، العدد الأول، ١٩٦٧، ص ٨٣.
- (٤)
- (٢٣٧) local Government in (٢٣٧) William A. Robson: ٢ ed crisis, London , George Allen & Unwinltd, ١٩٦٨, p١٦٢.
- (٢٣٨) د. محمد نور الدين: مستقبل نظام الحكم المحلي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة عشرون، العدد الأول، ١٩٧٨، ص ٤٧.



- (٢٣٩) ينظر المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وينظر كذلك عماد الجنابي، محسن جبر: مصدر سابق، ص ٨٥.
- (٢٤٠) ينظر الفقرة (١٦) من القسم الثاني من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٦) لسنة ٢٠٠٤. منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤/حزيران/٢٠٠٤.
- (٢٤١) ينظر البند (أولاً) المادة (٢٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وينظر كذلك الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل مع الهوامش، مصدر سابق، ص ١٨.
- (٢٤٢) علاء صبري التميمي: قرارات المحكمة الاتحادية العليا مع بعض متون القوانين ذات العلاقة، من غير مكان طبع، ٢٠٠٩، ص ٢٥٨.
- (٢٤٣) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي: الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٦٦.
- (٢٤٤) عمل جماعي: تحديدات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، ط ١، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٤٢.
- (٢٤٥) د. محمد احمد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، مصدر سابق، ص ٩٤.
- (٢٤٦) احمد بن أفاه: أزمة الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٣٦.
- (٢٤٧) د. محمد الديداموني محمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٢٧٧.
- (٢٤٨) يرى بعض الفقه ان الحزب السياسي هو : (تنظيم دائم على المستويين القومي والمحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية ، بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها من اجل تنفيذ سياسية محددة)، ينظر في ذلك د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، من دون مكان نشر، ٢٠٠٧، ص ٢٠٠.
- (٢٤٩) ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٢١.
- (٢٥٠) د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص ١٢٦، وينظر كذلك د. طارق علي الربيعي: الأنظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ١٩٩٠، ص ٣٨١ وما بعدها، وينظر كذلك د. حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية المقارنة، دار المعارف، بغداد، ١٩٨٠، ص ٧٣.
- (٢٥١) د. محمد انس قاسم جعفر: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٢٣.



- (٢٥٢) ينظر المادة (٣٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٥٣) ينظر البند (ثانياً) من المادة (٣) من مشروع قانون الأحزاب السياسية لسنة ٢٠١٠.
- (٢٥٤) ينظر المادة (١) من القسم الثاني من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٤، قانون الأحزاب والهيئات السياسية. منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤/حزيران/٢٠٠٤.
- (٢٥٥) د. أيمن محمد شريف: الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٥٠٩، وينظر كذلك طارق فتح الله خضر: دور الأحزاب السياسية في ظل النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، من دون ذكر سنة، ص ٢١٩.
- (٢٥٦) د. محمد الديداموني محمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٣١٣.
- (٢٥٧) د. محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري، من دون مكان طبع، من دون سنة طبع، ص ٤٥.
- (٢٥٨) د. محسن محمد العبودي: دور الأحزاب المصرية في دعم الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٥.
- (٢٥٩) د. أيمن محمد شريف: الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٥٠٣.
- (٢٦٠) د. حنان محمد القيسي: مجالس المحافظات في العراق بين النص القانوني والواقع التطبيقي، مصدر سابق ص ٨.
- (٢٦١) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي: الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٧٢.
- (٢٦٢) محمد عبد الحميد نصيف الجويني: النظام القانوني لمجالس المحافظات في العراق في ضوء المبادئ العامة للإدارة المحلية، رسالة ماجستير، قسم البحوث والدراسات القانونية، معهد البحوث والدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، جامعة الدول العربية، ٢٠١١، ص ١٥٨.
- (٢٦٣) د. محمد احمد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، مصدر سابق، ص ١١٤.
- (٢٦٤) ينظر المواد (١١٢، ١١٣، ١١٤)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٦٥) ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٥) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٢٦٦) محمد عبد الحميد نصيف الجويني: النظام القانوني لمجالس المحافظات في العراق في ضوء المبادئ العامة للإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٦٠.



- (٢٦٧) ينظر المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٦٨) ينظر الفقرتان (٧،٢) من القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٤.
- (٢٦٩) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي: الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٧٣.
- (٢٧٠) ينظر المادتان (٢٥/أولاً، ٣٩/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- أهم المراجع والمصادر
- أولاً- الكتب القانونية:
١. د. السعيد فاطمة المزروعى: الإدارة المحلية اللامركزية في المغرب، ط ١، من دون مكان طبع، ٢٠٠٣.
 ٢. د. أيمن محمد شريف: الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
 ٣. د. أيمن عودة المعاني: الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠١٠، ص ١٨٨، ١٩٢.
 ٤. د. حامد مصطفى: مبادئ القانون الإداري العراقي، الأهلية للطبع والنشر، بغداد، ١٩٦٨.
 ٥. د. حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية المقارنة، دار المعارف، بغداد، ١٩٨٠.
 ٦. د. حسن الحسن: القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط ٢، دار الحياة، بيروت، من دون سنة طبع.
 ٧. د. حنان محمد القيسي: الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، من دون مكان طبع، بغداد، ٢٠١١.
 ٨. د. خالد سماره الزعبي: القانون الإداري، ط ٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٨.
 ٩. د. خالد سماره الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط ٢، دار الثقافة، الأردن، ١٩٩٩.
 ١٠. د. خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط ١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١.
 ١١. ربيع مفيد الغصيني، الأمير عزت الأيوبي: الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
 ١٢. د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، ج ٢، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٩٦.



١٣. د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، الكتاب الثاني، ج/٢، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦.
١٤. د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، من دون مكان نشر، ٢٠٠٧.
١٥. د. سعيد السيد علي: أسس وقواعد القانون الإداري: من دون مكان طبع، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨.
١٦. د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط/٥، دار الفكر العربي، ١٩٨٤.
١٧. د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث، ط/٥، مطبعة جامعة عين الشمس، ١٩٨٦.
١٨. د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.
١٩. د. طارق علي الربيعي: الأنظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ١٩٩٠.
٢٠. د. عبدالله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
٢١. د. عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي: الإدارة المحلية، ط/١، دار الميسرة، عمان، ٢٠٠١.
٢٢. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الإدارية في فقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٢٣. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، الطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٧١.
٢٤. د. عصام نعمة إسماعيل: الإلغاء الإجمالي للأنظمة الإدارية غير المشروعة، ط/١، من دون مكان طبع، ٢٠٠٣.
٢٥. علاء سليم العامري: الإدارة المحلية، (مفهومها، أهدافها، أركانها)، من دون مكان طبع، ٢٠٠٧، ص ٣٥.
٢٦. علاء صبري التميمي: قرارات المحكمة الاتحادية العليا مع بعض متون القوانين ذات العلاقة، من غير مكان طبع، ٢٠٠٩، ص ٢٥٨.
٢٧. عماد الجنابي، محسن جبر: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط/١، بغداد، ٢٠٠٨.
٢٨. د. فوزي حبيش: الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩١.
٢٩. د. كريم كشاكش: التنظيم الإداري المحلي، ط/١، من دون مكان طبع، ١٩٩٧.
٣٠. كمال نور الله: اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٢.
٣١. د. ماهر صالح علاوي الجبوري: القرار الإداري، من غير دار طبع، بغداد، ١٩٩١، ص ٦٨.



٣٢. د. محسن محمد العبودي: دور الأحزاب المصرية في دعم الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
٣٣. د. محمد احمد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
٣٤. د. محمد الديداموني محمد عبد العال: الرقابة السياسية والقضائية على الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٣٥. د. محمد انس قاسم جعفر: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
٣٦. د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
٣٧. د. محمد حسن عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدولة العربية، المؤسسة الجامعية، لبنان، ١٩٨٣.
٣٨. د. محمد حسين عبد العال: اللامركزية المحلية، مطابع الشرق الأوسط، الرياض، ١٣٩٨ هـ.
٣٩. د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
٤٠. د. محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري، من دون مكان طبع، من دون سنة طبع.
٤١. د. محمد عبد العال السناري: أصول القانون الإداري، من دون مكان طبع، من دن سنة طبع.
٤٢. د. محمد علي الخلايلة: القانون الإداري، ط١، مكتبة الجامعة، الشارقة، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠.
٤٣. د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٦٩.
٤٤. محمد محمد بدران: الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٤٥. د. محمود عاطف ألبنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
٤٦. د. مصطفى الجندي: الحكم المحلي والديمقراطية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٧.
٤٧. د. نعيم كاظم جابر: إحكام قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنيهوري، بغداد، ٢٠٠٩.



٤٨. د. يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، ج/١، ط/٢، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ١٩٨٨.

ثانياً-المراجع الأجنبية :

-William A.Robson:local Government in crisis, London , George Allen & Unwinted, ٢^{ed} , ١٩٦٨.

ثالثاً-الرسائل والأطاريح :

أ-الرسائل :

١. أبو بكر احمد عثمان الأنعمي:حدود سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء،رسالة ماجستير،كلية القانون،جامعة الموصل،٢٠٠٥.

٢. احمد بن أفاة:أزمة الإدارة المحلية(دراسة تحليلية للتجربة العراقية)،رسالة ماجستير،كلية القانون،جامعة بغداد،١٩٩٧.

٣. محمد عبد الحميد نصيف الجويني:النظام القانوني لمجالس المحافظات في العراق في ضوء المبادئ العامة للإدارة المحلية،رسالة ماجستير، قسم البحوث والدراسات القانونية،معهد البحوث والدراسات العربية،المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم،جامعة الدول العربية،٢٠١١.

٤. نوال عبد الكريم علوان الطائي:تأثير الديمقراطية في تشكيل المجالس المحلية(دراسة ميدانية في مجلس محافظة)،رسالة ماجستير،كلية الإدارة والاقتصاد،جامعة بغداد،٢٠٠٩.

ب- الاطاريح :

١. احمد عارف الضلاعين:الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري،أطروحة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة عين شمس،٢٠٠٨.

٢. أيهاب زكي سلام:الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني،أطروحة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة القاهرة،١٩٨١.

٣. جاسم محمد كباشي:سلطة القاضي الإداري في تقدير عيوب الإلغاء في القرار الإداري(دراسة مقارنة)،أطروحة دكتوراه،كلية القانون،جامعة بغداد،٢٠٠٥.

٤. جلال السيد بنداري عطية:الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر،أطروحة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة القاهرة،من دون ذكر سنة .



٥. رياض محسن مجول: التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية (البريطاني، الأمريكي، المصري، العراقي)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
 ٦. سامي محمد محمد الغنام: رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي: أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٨.
 ٧. طارق فتح الله خضر: دور الأحزاب السياسية في ظل النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، من دون ذكر سنة.
 ٨. عبد الحميد عبد الهادي السعدون: استجواب المتهم، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢.
 ٩. عبد الحميد عبد المهدي: أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
 ١٠. محمد احمد عزيز الهاموندي: فكرة الكم الذاتي والأقليات العرقية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٥.
 ١١. ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
 ١٢. هدى محمد عبد الرحمن: كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨.
- رابعاً- الأبحاث :
١. د. إزار محمد عليان: تجربة اللامركزية الإدارية في مجالس المحافظات (مجلس محافظة بغداد أنموذجاً)، بحث منشور في مجلة شؤون عراقية، مركز العراق للدراسات، العدد/٢٠٠٩، ٣.
 ٢. تغريد عبد القادر علي: رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (السؤال البرلماني)، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد العاشر، ٢٠١٠.
 ٣. د. حنان محمد القيسي: رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في الاستجواب البرلماني)، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد العاشر، ٢٠١٠.
 ٤. د. حنان محمد القيسي: مجالس المحافظات في العراق بين النص القانوني والواقع التطبيقي، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨.



٥. د.رياض عبد عيسى الزهيري: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة النشرة القضائية، مجلس القضاء الأعلى، العدد الخامس، ٢٠٠٩.
 ٦. د.سعد عصفور: رئيس الجمهورية الأمريكية، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة الرابعة، العدد الأول والثاني، ١٩٥٠.
 ٧. د.عادل الطباطبائي: الأسئلة البرلمانية، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الحادية عشر، ١٩٨٧.
 ٨. د.عثمان عبد الملك صالح: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة الخامسة، ١٩٨١.
 ٩. د.غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨.
 ١٠. د.فيصل شطناوي: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣، ٢٠٠٩)، بحث منشور في مجلة النجاح للأبحاث، العدد ٩، مجلد ٢٠١١، ٢٥.
 ١١. د.محمد عبدالله العربي: الإدارة المحلية في الدول العربية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة، العدد الأول، ١٩٦٧.
 ١٢. د.محمد فؤاد مهنا: استقلال الجامعات والمحافظات في ظل اتجاه سياسة الدولة نحو التوسع في نظام اللامركزية الإدارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة (٢٤)، العدد (١)، ١٩٨٢.
 ١٣. د.محمد فؤاد مهنا: الإصلاح الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة، العدد الأول، ١٩٦٧.
 ١٤. د.محمد نور الدين: مستقبل نظام الحكم المحلي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة عشرون، العدد الأول، ١٩٧٨.
 ١٥. د.محمود عبد علي الزبيدي: الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات (التداخل والتعارض)، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد العاشر، ٢٠١٠.
 ١٦. د.مصطفى أبو زيد فهمي: نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة، العدد الأول، ١٩٦١.
- خامساً- أهم القوانين وأحكام القضاء :



أ- الدساتير

١. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

٢. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ المعدل.

٣. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ب- التشريعات

١. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢. قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٣. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

ج- الأنظمة الداخلية

١. النظام الداخلي لمجلس محافظة المثنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

٢. النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

٣. النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

٤. النظام الداخلي لمجلس محافظة ذي قار رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

٥. النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

٦. النظام الداخلي لمجلس محافظة نينوى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

٧. النظام الداخلي لمجلس محافظة بغداد رقم ١ لسنة ٢٠٠٩-٢٠١٢.

٨. النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

٩. النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

١٠. النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

١١. النظام الداخلي لمجلس محافظة الانبار رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

١٢. النظام الداخلي لمجلس محافظة القادسية رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

١٣. النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

١٤. النظام الداخلي الموحد للمجالس البلدية والمحلية في محافظة بغداد لسنة ٢٠٠٩.

د- الأحكام القضائية

