



النصوص المنظمة لرقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية وأثرها في نجاح نظام اللامركزية الإدارية في العراق

أ.م.د. نذير ثابت محمد علي
كلية الإمام الأعظم الجامعة
التخصص: القانون الإداري
العراق- بغداد
رقم الهاتف: ٠٧٧٠٥٨٣٤٤٩٣



ملخص البحث

لقد شهدت وظيفة الدولة في العصر الحديث تطوراً مهماً في مجال علاقتها مع الأفراد، حيث أصبحت تتدخل في شتى المجالات والميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمرانية والصحية، ومع تعدد تلك الواجبات التي أثقلت كاهل الهيئات المركزية اضطررتها للتنازل عن جزء من مسؤولياتها الادارية لهيئات محلية تنوب عنها بالقيام بها، ولكن تحت رقابتها واشرافها عن طريق ما يسمى بالوصاية الإدارية التي تعتبر ضماناً مهمة للحفاظ على وحدة الدولة وقوتها وعن طريقها تضمن الهيئات المركزية قيام الهيئات المحلية القيام بالواجبات المنوطة بها، وحتى تتمكن الأخيرة من أداء مهمتها بالشكل المطلوب فإنه يتطلب ممارسة هذه الوصاية الادارية دون تشدد من قبل الهيئات المركزية حتى تعطي قدر من الحرية لها.

ومن جهة أخرى فإن وحدة الدولة من المصالح الأساسية التي لا يمكن التهاون بشأنها، ولضمان حماية هذه الوحدة فإن الإدارة المحلية لا يمكن منحها الاستقلال المطلق لأن هذا النوع الاستقلال سيؤدي لا محالة إلى تقويض دعائم وحدة الدولة وتعدد المصالح في إطارها بتعدد الجهات المحلية، فضلاً عن انعدام عنصر مهم من عناصر النظام اللامركزي هو الدور الرقابي، الأمر الذي يقودنا إلى عدم نجاح ذلك النظام الإداري، ولضمان قيام الهيئات المحلية بتنفيذ واجباتها فإنها تمنح استقلالاً نسبياً يتناسب مع تمكينها من القيام بالمهام الموكلة لها في إشباع الحاجات العامة ووفقاً لطبيعة هذه الحاجات، وتتمثل نسبة الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية بخضوعها لرقابة وإشراف السلطات المركزية.

ونجد أن المشرع العراقي عند تبنيه نظام الإدارة اللامركزية قد سلك طريقاً لا يتفق مع المبادئ والأركان الأساسية التي يقوم عليها هذا النظام، فلم يعطي للجهات الإدارية المركزية دوراً أساسياً في الرقابة على الجهات المحلية، بل منحها استقلالاً مطلقاً ولم يخضعها لرقابة أي وزارة أو جهة إدارية إلا في نطاق محدود جداً، مما يؤدي الى انعدام ركن أساسي من أركان النظام الإداري اللامركزي وهي الوصاية أو الرقابة من الهيئات الإدارية المركزية على الهيئات المحلية.

الكلمات المفتاحية: (الرقابة - الوصاية - اللامركزية - الاستقلال - السلطات المركزية- الهيئات المحلية).



المقدمة

إن إيجاد إدارة فعالة تقوم بتنفيذ سياسة الدولة العامة يعد من أهم أولويات أية دولة حديثة، فالدولة ومنذ المراحل الأولى لنشأتها تعمل على تطبيق نظام المركزية الإدارية لحاجتها لهذا النظام في تثبيت دعائم الدولة وأسس إدارتها، ثم تتجه كثيراً من الدول عند استقرار أوضاعها واتساع أقاليمها ونمو سكانها وزيادة حجم إدارتها وواجباتها نحو تطبيق نظام اللامركزية، حتى تتفرغ الحكومة للأمور الأخرى التي تخص الدولة بشكل عام، وذلك من أجل تحقيق مشاركة المواطنين في إدارة مراقفهم وخدماتهم.

حيث تباشر الهيئات المحلية اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة وتحت رقابة السلطة المركزية بغض النظر عن استقلاليتها، فهي امتداد لها وجزء لا يتجزأ منها، فالسلطة المركزية تمارس الرقابة في العاصمة أو ممثليها في العاصمة أو ممثليها على مستوى الأقاليم؛ وقد تباشر هيئات لامركزية عليا الرقابة على هيئات لامركزية دنيا.

وإن الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس المنتخبة تفرض وضع قيود على أعمالهم تحت عنوان الوصاية الإدارية، وذلك لحماية مبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر أعمالهم، وتطبيقها تماشياً مع دستور الدولة وقوانينها وتنظيماتها؛ فهي تعد بمثابة الأداة التي تربط الجماعات المحلية بالسلطات المركزية.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث من خلال إبراز العلاقة القائمة بين السلطات المركزية واللامركزية في الدولة، من حيث مدى استقلالية هذه الأخيرة وحريتها في اتخاذ وتنفيذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية للمحافظات غير المرتبطة بإقليم ومدى نجاحها في القيام بالمهام الموكلة إليها في ظل النظام الذي أقره المشرع العراقي المتمثل بضعف الجانب الرقابي في هذا الجانب.

فرضية البحث:

لقد ارتبط التنظيم القانوني للرقابة أو الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية في العراق بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرَّ بها النظام السياسي والإداري في العراق، حيث شهدت الفترة قبل عام ٢٠٠٣ تطبيق نظام الإدارة المركزية وبرزت الرقابة الرئاسية على ممثلي الهيئات المركزية في المحافظات بشكل واضح وكبير، إلا أن وضع إدارة الدولة قد اختلف اختلافاً جذرياً بعد عام ٢٠٠٣ وذلك بتغيير نظام الحكم وصدر دستور ٢٠٠٥ وتبنيه لمعالم التعددية السياسية والحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجديد في العراق وذلك من خلال إقرار نظام اللامركزية كنظام إداري يمنح المحافظات صلاحيات في إدارة شؤون المحافظات وفق سياقات قانونية محددة،



واتسمت معالم هذا النظام بتوجه المشرع إلى التخفيف من حدة الرقابة على الجهات المحلية، وذلك من خلال تقليص تدخل السلطات الإدارية في المركز بالشؤون المحلية في إطار سياسة الانفتاح السياسي، لكن الواقع العملي أثبت إخفاق النظام القانوني للهيئات المحلية في احتواء معضلة العجز في تسيير المرافق العامة التي تحت إدارتها وكذلك الفشل في الوصول إلى تحقيق التنمية.

إشكالية البحث:

إن تسليط الضوء في هذه الدراسة على نظام الرقابة الإدارية التي تتولى ممارستها السلطة المركزية على الهيئات المحلية في العراق وما يثيره هذا النوع من الرقابة من إشكاليات، يضعنا أمام إشكالية رئيسية مفادها:

هل كان المشرع العراقي موفقاً في وضع الأسس القانونية لنظام الرقابة الإدارية بما يكفل تمتع الهيئات المحلية بقدر كاف من الاستقلالية مع إخضاعها لرقابة السلطة المركزية؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية أبرزها:

- ما المقصود بالرقابة الإدارية على الهيئات المحلية وما هي مظاهرها؟
- ما هي أهم الأسس التي جاء بها المشرع العراقي فيما يتعلق بسلطة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية؟
- ما مدى انعكاس النظام الرقابي على فاعلية الجهات المحلية وأثر ذلك على نجاح النظام اللامركزي في العراق؟

منهج البحث:

إن موضوع الدراسة يفرض علينا اعتماد المنهج الوصفي والتحليلي من خلال دراسة الرقابة الإدارية وأساليبها، وبيان آليات الرقابة على الهيئات المحلية الواردة في نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والنصوص الواردة في القوانين الأخرى وتحليلها باستقراء النصوص وبيان أهم الآثار المترتبة على هذه الرقابة.



المبحث الأول

مفهوم الرقابة الإدارية المركزية

إن اعتماد النظام اللامركزي كأسلوب للإدارة يتطلب ابتداء الاعتراف بوجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية، مع وجود هيئات محلية مستقلة تتولى إدارة تلك المصالح، وإن الاستقلال الذي تتمته به تلك الهيئات هو ليس منحة من السلطات المركزية بقدر ما هو استقلال أصيل مصدره التشريع، إلا إن هذا الاستقلال لا يمكن أن استقلالاً مطلقاً بل نسبياً، حيث أن هذه الهيئات تمارس سلطتها المخولة تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية وهذا ما يعرف باسم الوصاية الإدارية.

وسنحاول في هذا المبحث التطرق إلى تعريف الرقابة الإدارية المركزية في مطلب أول، ثم دراسة أهمية وأهداف الوصاية الإدارية في مطلب ثانٍ وكما يلي:

المطلب الأول

تعريف الرقابة الإدارية المركزية

إن وحدة الدولة من المصالح الأساسية التي لا يمكن التهاون بشأنها، وحماية لهذه الوحدة فإن الإدارة المحلية لا يمكن منحها الاستقلال المطلق لأن هذا الحد من الاستقلال سيؤدي لا محالة إلى تفويض دعائم وحدة الدولة، ومن أجل ذلك كان من الأهمية بمكان إيجاد ضمانة فاعلة للحفاظ على وحدة الدولة وألا يكون الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية عامل يؤدي إلى الإخلال بوحدة الدولة وفشل الفكرة الأساسية التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، ومن أهم الضمانات هي ما يعرف بالوصاية أو الرقابة على الهيئات المحلية.

ويقصد بالوصاية أو الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية أنها الممارسة للوظيفة التي تستعملها الهيئات الإدارية المركزية التي يتم تشكيلها ويتم تحديد اختصاصاتها بمقتضى القوانين أو الأنظمة وتلتزم في الأعمال والوسائل الرقابية على الجهات المحلية كما تنص عليها تلك التشريعات^(١).

كما يقصد بها: "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا، بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة^(٢)."

(١) د. علي خنجر شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٢، ص ٢٢٦.

(٢) Patrice Garant, **Droit Administrative, Structure 'Actes et Contrôle**, (Yvon blais INC, Canada, 4ème édition, p 607. vole 1, les edition



وعليه فإن الرقابة الإدارية تمارسها الحكومة على الجهات غير المركزية الهدف منها التأكد من مشروعية التصرفات التي تقوم بها ومدى مطابقتها للتشريعات وملامتها للخطة العامة للدولة، فالوظيفة التي تمارسها الإدارة المحلية ما هي إلا جزء من الوظيفة الإدارية التي تنازلت عنها السلطة المركزية لها، ووجود هذه الرقابة ضرورة لازمة حتى لا تختل الوظيفة الإدارية في الدولة، مما يكفل الانسجام والتعاون بين الوحدات الداخلية من جهة والسلطات المركزية من جهة أخرى، ويسمى هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية وهي من الأركان الرئيسية التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية.

فالأصل في الهيئات المحلية أن تمارس الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً بعيداً عن تأثير الهيئات المركزية، سواء كانت هذه الهيئات تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، من أجل تحقيق أهدافها المرسومة وأهمها تحقيق التنمية الشاملة للمحافظات والأقاليم، واستناداً إلى هذا الأصل العام، فإنه ولأجل تحقيق أهدافها وعدم الخروج على المنظومة القانونية الناعمة لاختصاصاتها وغاياتها، فإنها تخضع لإشراف السلطات المركزية في الحدود المرسومة قانوناً، وإن الهدف الأساسي للرقابة هو تحقيق حماية المصلحة العامة المتمثل بالخضوع لمبدأ المشروعية من أجل الوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتق الإدارة أو الهيئة والمتمثل بإشباع الحاجات لسكان الوحدة أو التجمعات السكانية التابعة للمجلس أو الهيئة.

وتتماز الرقابة التي تضطلع بها الهيئات التنفيذية المركزية بجملة من الخصائص أهمها:

1. رقابة ذات طابع إداري: إذ أنها تباشر من قبل جهة إدارية متخصصة مستعملة بذلك وسيلة قانونية وهي القرارات الإدارية، وذلك إما بشكل مباشر أو بناءً على طلب من ذوي الشأن، وتخضع القرارات الصادرة عن الهيئات المركزية لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء.
2. رقابة استثنائية: وهذه الصفة مقترنة بها نظراً لأنها لا تفترض افتراضاً على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تنم بقوة القانون، والاستثناء يكمن في أنها تباشر في حدود القانون لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطات المركزية وتتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يجوز للهيئات المحلية أن تتنازل ولو جزئياً عن صلاحياتها المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطات المركزية ممارسة الرقابة إلا وفقاً لنصوص قانونية صريحة، لأن المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية^(٢).

(٢) بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (٥٢)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، ١٩٨٤، ص ١٠٦.



3. رقابة خارجية: فهي تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة، على عكس رقابة الجهة الرئاسية بوصفها داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد، كما يمارسها الرئيس على المرؤوس.
4. رقابة جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة: إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تنسم بالإطلاق والشمولية وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير الحاجة إلى نص خاص يقررها، فإن الرقابة الإدارية لا توجد إلا بنص صريح في القانون، تباشرها السلطة صاحبة الوصاية في حدود مضمونه، فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فإنها رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون^(٨).

المطلب الثاني

أهمية الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية

تحتل الرقابة أو الوصاية الإدارية أهمية بالغة في عمل الهيئات الإدارية المختلفة، حيث أن الفقهاء والمشرعين قد انتبهوا لأهمية هذه الرقابة منذ بداية تشكل التنظيم الإداري الحديث؛ ففي بداية القرن الثامن عشر دعت الحاجة إلى العدول عن النظام المركزي بصورتيه سواء ما يسمى بالتقليدية (المتطرفة)، أو المعتدلة المسماة بعدم التركيز الإداري إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كفكرة نظرية وكواقع عملي أيضاً، وقد تجلت تلك الأهمية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد، إلى دور الدولة التي تتدخل في مختلف النواحي الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه^(٩).

(٨) فريدة قصير مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٤٧.

(٩) جلولي سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٩، ص ١٨.



وإن التطبيق الفعلي لمبدأ استقلال الهيئات المحلية يعتبر نسبياً، إذ أن الهيئات المحلية تبقى مرتبطة إلى حد ما بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية لأجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية، ولعل ما يبرز وجود هذه الرقابة هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها وتقصيرها في أداء وظائفها وهو ما يفرض وجود هذه الرقابة.

وقد تطور دور الرقابة الإدارية من مجرد التحقق من أن نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون، إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية يقتصر على المعنى التقليدي الذي ينحصر في البحث عن طرق رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية لعمله ليشمل كذلك إيجاد سبل التحقيق والتفوق، أي أنها تحولت إلى دور الوقائي بدلاً من اقتصارها على الدور العلاجي.

المبحث الثاني

الأساس القانوني لرقابة السلطات المركزية

لقد ارتبط التنظيم القانوني للرقابة أو الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية في العراق بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرَّ النظام السياسي والإداري في العراق، حيث شهدت الفترة قبل عام ٢٠٠٣ اعتماد النظام المركزي في الإدارة وبرزت الرقابة ذات الطابع الرئاسي على ممثلي الهيئات المركزية في المحافظات بشكل واضح وكبير، إلا أن وضع إدارة الدولة في العراق قد اختلف اختلافاً جذرياً بعد عام ٢٠٠٣، وذلك بتغيير نظام الحكم وصدر دستور ٢٠٠٥ وتبنيه لمعالم التعددية السياسية والحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجديد في العراق وذلك من خلال إقرار النظام اللامركزي كنظام إداري يمنح المحافظات صلاحيات في إدارة شؤونها وفق سياقات قانونية محددة، واتسمت معالم هذا النظام بتوجه المشرع إلى التخفيف من حدة الرقابة على الجهات المحلية، وذلك من خلال تقليص تدخل السلطات المركزية في الشؤون الداخلية في إطار سياسة الانفتاح السياسي، لكن الواقع العملي أثبت إخفاق النظام القانوني للهيئات المحلية في احتواء معضلة العجز في التسيير والفشل الذريع في تحقيق التنمية.

ويرتكز النظام الإداري اللامركزي على بعض الأسس والتي من أهمها وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي محدد من إقليم الدولة، وقد بين المشرع العراقي هذه الهيئات وأوردتها على شكل محدد في المادة الأولى من القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وهي كالآتي:



1. مجلس المحافظة: ويعد الجهة ذات الاختصاص التشريعي والرقابي داخل المحافظة وتمتلك الصلاحية في سن القوانين أو الأنظمة والتعليمات الداخلية بالقدر الذي يمكنها من إدارة شؤون المحافظة وفق النظام اللامركزي وبما لا يتعارض مع نصوص الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.
2. المجلس المحلي: ويراد به مجلس القضاء الذي يكون ضمن التقسيمات الإدارية في حدود المحافظة.
3. رؤساء الوحدات الإدارية: وهم كل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية وحسب ما بينته المادة (٢٣) من القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
4. شاغلي الدرجات العليا:

وبالإضافة إلى وجود تلك الجهات المحلية التي تشكل أهم المرتكزات التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي، فإن هذا النظام يتطلب وجود عنصر آخر يتمثل خضوع تلك الجهات لرقابة وإشراف السلطات المركزية. وسنحاول الوقوف على موقف المشرع العراقي من الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية من خلال استعراض النصوص الدستورية والقانونية النازمة لاختصاصات تلك الجهات وبيان مدى كفايتها وانسجامها مع أركان وعناصر النظام الإداري اللامركزي، وفي ضوء ذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين نبحت في المطلب الأول الرقابة على مجالس المحافظات، ونبحت في المطلب الثاني الرقابة على الأجهزة التنفيذية.

المطلب الأول

الرقابة على مجالس المحافظات

لقد أقرّ دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ النظام غير المركزي في إدارة المحافظات التي لم تنتظم في إقليم ومنحها كثير من الصلاحيات ذات الطابع الإداري والمالي لغرض تمكينها من إدارة الشؤون المتعلقة بها^(١)، وفي السياق ذاته منح الدستور المجالس المنتخبة استقلال تجاه الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة^(٢).

ولعل قراءة النصوص التشريعية المشار إليها آنفاً يوحي للوهلة الأولى بأن المشرع العراقي أطلق لهذه المجالس السلطات والصلاحيات دون أن تخضع

(١) المادة الثانية والعشرون من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) من دستور ٢٠٠٥.



لرقابة أي جهة، فهل قصد المشرع من هذا الإطلاق تبني نظام اللامركزية المطلقة؟ والقول بذلك يؤدي إلى تجزئة الدولة إلى عدة وحدات إقليمية ثانوية، وهذا يتعارض مع مفهوم وحدة الدولة ويتعارض مع نصوص الدستور التي نصت على أن: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)^(١)، كما أن هذا التوجه يتعارض بالأساس أساساً مع النظام الإداري اللامركزي.

ولما كان هذا الوضع لا ينسجم مع النظام الإداري اللامركزي، إذ لا بد من إخضاع الجهات المحلية للرقابة والإشراف ومحاسبتها في حالة عدم أداء الواجبات الموكلة إليها أو قيامها بارتكاب مخالفات مالية أو إدارية، لذلك نجد أن المشرع العراقي قد انتبه لهذا الخلل التشريعي وسعى إلى إصلاحه من خلال تضمين القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ نصوصاً تتضمن إخضاع مجالس المحافظات والجهات الإدارية فيها لأنواع متعددة من الرقابة الإدارية والقضائية، فضلاً عن خضوعها بنطاق واسع لرقابة مجلس النواب كما نصت على ذلك مواد القانون أعلاه^(٢).

إلا أن المشرع العراقي قد سلك مسلكاً مغايراً لما سارت عليه دول العالم التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية مما أثار العديد من الإشكالات القانونية، وذلك عندما نص على خضوع الجهات المحلية لرقابة مجلس النواب بشكل مباشر وليس لرقابة الحكومة المركزية، فضلاً عن منح مجالس المحافظات والإدارات التنفيذية فيها سلطات وصلاحيات واسعة مع عدم إخضاعها لرقابة الحكومة المركزية، ومثل هذا الإجراء يضعف الدور الرقابي على الهيئات المحلية كون السلطة التشريعية لا تمتلك من الوسائل والإمكانات الكافية لإحكام رقابتها عليها، فضلاً عن إضعاف الدور الرقابي الإداري عليها ويجعلها في مأمن من رقابة الحكومة المركزية، وهذا التوجه لا يتفق مع الأسس والمبادئ التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي.

وقد اختلفت آراء الفقهاء بين رافض للرقابة التي قررها المشرع العراقي لمجلس النواب على الجهات الإدارية المحلية بحجة أن خضوع مجالس المحافظات لهذا النوع من الرقابة يتعارض مع أحكام الدستور، كما أن بعض اختصاصات البرلمان بالرقابة تمثل خروجاً عن المهام الأصلية للبرلمان، وبين من يرى إمكانية قيام هذه الرقابة مبرراً ذلك بأهمية الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الإدارة سواء كانت مركزية أم محلية.

وإذا كان وجود المجالس المنتخبة أمراً ضرورياً لغرض تحقيق حاجات الأفراد في المحافظات وفقاً للنظام القانوني الذي تم تطبيقه في العراق بعد ٢٠٠٣ وهو النظام غير المركزي في الإدارة حسب ما نصت عليه المادة

(١) المادة (١) من دستور ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة (ثالثاً) من المادة (٢) من القانون أعلاه



(١٢٢/ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، فإن ذلك يتطلب أمراً ضرورياً لا يقل أهمية عن الأمر الأول، وذلك بأن تكون المجالس المحلية تمارس اختصاصاتها دون تسلط أو تدخل السلطات الاتحادية، وهذا الاستقلال يعد من المقومات الأساسية للنظام الإداري غير المركزي، غير أن هذه الجهات المحلية على اختلاف مراكزها القانونية يجب أن تبقى جزءاً من الدولة، حيث أن جوهر النظام الإداري اللامركزي هو إقامة نوع من التوافق بين أمرين، هما استقلال الهيئات الإدارية اللامركزية من جهة، وضرورة خضوعها للرقابة والإشراف.

وفيما يتعلق باختصاصات وصلاحيات المحافظات فقد أقرت لها المادة (١٢٢/ثانياً وخامساً) من دستور ٢٠٠٥ العديد من الصلاحيات الواسعة في المجال الإداري والمالي بما يمكنها من إدارة شؤونها، مع منحها استقلالاً تجاه الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، الأمر الذي يفسر ظاهر النص الدستوري أن نية المشرع اتجهت إلى أن تكون الهيئات المحلية بديلاً عن السلطات الاتحادية في نطاق المحافظة التي تباشر فيها وظيفتها وعدم خضوعها لإشرافها، بل أخضعها لرقابة مجلس النواب، وهذا يعني أن المشرع العراقي قد تجاهل ركناً أساسياً من الأركان التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي وهو الوصاية الإدارية للحكومة المركزية على الهيئات المحلية.

إن الطبيعة القانونية للنظام الإداري اللامركزي تقتضي وجود كافة مقوماته ومنها رقابة الهيئة التنفيذية في العاصمة على الجهات المحلية، إلا أن الأسس والضوابط التي جاء بها المشرع العراقي بهذا الشأن تشير إلى عكس ذلك، فلا توجد إلا مظاهر قليلة من الوصاية الإدارية للحكومة المركزية على تلك الهيئات، فضلاً عن إقرار الدستور حصانة لمجالس المحافظات في مواجهة الجهات التنفيذية وفقاً لنص المادة (١٢٢) من الدستور التي نصت على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة.

ونرى أن المشرع العراقي قد جانب الصواب عندما أهمل ركناً مهماً من أركان النظام اللامركزي، إذ لم يأخذ بالحسبان أن خضوع الإدارة المحلية لرقابة وإشراف السلطات التنفيذية في العاصمة تُعد من ثوابت ذلك النظام، فلا نرى أي وجود لأي مظهر من مظاهر تلك الرقابة كالإجازة السابقة أو المصادقة اللاحقة لأعمالها، وهذا منحى جديد وفيه ابتعاد عن ملامح النظام الإداري اللامركزي من جهة، وقرباً من النظام الفدرالي الذي يختلف تماماً عن ذلك النظام من جهة أخرى، حيث تكون الأقاليم مستقلة بشكل تام عن السلطة المركزية في النظام الفدرالي، بينما يقوم النظام اللامركزي على أساس تقاسم الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية في المركز والإدارة المحلية في المحافظات مع بقاء السلطة المركزية مسؤولة عن مراقبة الإدارة



المحلية عن حسن إدارة المرافق العامة، وهو ما تتبناه أغلب التشريعات التي تأخذ بالنظام الإداري غير المركزي. وفيما يتعلق بخضوع الجهات المحلية إلى رقابة السلطات الاتحادية نلاحظ على المشرع العراقي أنه ابتدع منهجاً غريباً عما هو معهود عليه في التشريعات التي تتبنى نظام اللامركزية، حيث جعل للبرلمان الرقابة المباشرة على المجالس المحلية ومنحه الاختصاصات التي يفترض أن تمارسها السلطة التنفيذية بموجب الرقابة الإدارية، فعلى الرغم من أن الرقابة البرلمانية هي من أهم الاختصاصات التي تمارسها المجالس النيابية إضافة إلى اختصاصها الأصيل المتمثل بالتشريع، فهي تشكل أهم الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني، كما أنها تؤدي دوراً كبيراً في الحد من احتمالات انحراف الجهات التنفيذية عن مسارها الصحيح، إلا أن رقابة مجلس النواب بالأسلوب الذي جاء به المشرع العراقي تُعد من الحالات النادرة في النظم المقارنة، فلا نجد تطبيقاتاً لمثل هذا الصورة من الرقابة في تشريعات الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، حيث تخضع الإدارة المحلية بشكل عام إلى نوعين رئيسيين من الرقابة هما: الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة التنفيذية المركزية، والرقابة القضائية، وتشكل الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية أحد العناصر الرئيسية التي يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية، إلا أن المشرع العراقي أهمل هذه النوع من الرقابة بشكل كبير من خلال إخضاع الجهات المحلية لرقابة مجلس النواب أكثر من خضوعها للحكومة المركزية.

المطلب الثاني

الرقابة على الأجهزة التنفيذية

ومن خلال التطبيق العملي لعمل الأجهزة التنفيذية في المحافظات نرى إن الرقابة عليها لم تكن فاعلة بشكل جيد نظراً لأن المشرع أضعف دور السلطة التنفيذية ولم يمنحها دوراً رقابياً تجاهها، حيث أعطى المشرع العراقي هذا الحق لمجلس النواب وذلك بإقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة لأعضائه بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء^(١).

ومن خلال استعراضنا لنص المادة (٧/ثامناً/٢) من القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ نجد أنَّ القانون اشترط لإقالة المحافظ وجود أسباب محددة نصت عليها في المادة (٧/ثامناً/١)، وهي: عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، أو التسبب في هدر المال العام، أو فقدان أحد شروط العضوية، أو الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية، وإضافة إلى هذه الأسباب اشترط المشرع اقتراح رئيس

(١) المادة (٧/ثامناً/٢) من القانون أعلاه.



مجلس الوزراء موضوع الإقالة على مجلس النواب، وهذا يعني أنَّ اختصاص مجلس النواب بإقالة المحافظ مقيد بقيد مهم، وهو الاقتراح المقدم من رئيس مجلس الوزراء بإقالة المحافظ.

وقد أعطى القانون للمحافظ المُقال حق الطعن بقرار إقالته لدى محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار، وعلى المحكمة البت بالطعن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها للطعن، ويبقى المحافظ المقال يمارس مهامه وتصريف أعمال المحافظة خلال هذه الفترة^(١).

وقد سبق لمجلس النواب ممارسة هذا النوع من الرقابة في عدة حالات وذلك من خلال اقتراح قدمه رئيس الحكومة، ومن تلك الحالات إقالة محافظ نينوى بتاريخ ٢٨/٥/٢٠١٥، وقد لجأ المحافظ إلى طريق الطعن بقرار إقالته الصادر عن البرلمان من أمام المحكمة الاتحادية العليا مستنداً في طعنه بعدم دستورية المادة (٧/ثامناً/٢) من القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ كونها تتعارض مع نص المادة (١١٠) من الدستور التي حددت الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب ويخالف كذلك نص المادة (٧/ثامناً/٢) من ذات القانون التي منحت مجلس النواب صلاحية وسلطة لم تمنحها المادة (١١٠) من الدستور وغير ذلك من الأدلة التي استند إليها المحافظ في طعنه، وقد قضت المحكمة بعدم الموافقة على إلغاء قرار الإقالة حسب ما جاء بالحكم من أسباب^(٢).

ومن خلال تتبع النصوص الدستورية والقانونية في التشريع العراقي وجدنا أن مظاهر الرقابة الإدارية التي يمكن تمارسها السلطة التنفيذية المركزية على الهيئات اللامركزية تتعلق بمسائل قليلة ومحددة وهي كالآتي:

أولاً: اختصاص رئيس الجمهورية بالتصديق على انتخاب المحافظ وإصدار أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه^(٣)، وهي رقابة لاحقة يمارسها مجلس الرئاسة على وظيفة مجلس المحافظة بانتخاب المحافظ، كما أن النص يُلزم رئيس الجمهورية بإصدار أمر التعيين خلال فترة (١٥) يوم من تاريخ انتخاب المحافظ.

^(١) نص الفقرة (ثامناً/٤،٥) من المادة (٧) من القانون أعلاه.

^(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالدعوى المرقمة (١٠٦/اتحادية/إعلام/٢٠١٥).

^(٣) ينظر: المادة (٢٦/أولاً) من القانون أعلاه.



ويثار السؤال بشأن رفض رئيس الجمهورية إصدار أمر التعيين لأسباب قانونية تتعلق بمخالفة القانون أو عدم صحة آلية الانتخاب أو عدم توفر الشروط القانونية بالمحافظ، فهل يملك رئيس الجمهورية أن ينقض قرار انتخاب المحافظ من خلال امتناعه عن ذلك إصدار المرسوم؟

إن رئيس الجمهورية له أن يمتنع عن إصدار المرسوم الجهوي بتعيين المحافظ إذا كان امتناعه مبني على أسباب موضوعية، وذلك حسب ما ذهب إليه مجلس الدولة العراقي بقراره المرقم (٢٠٠٩/٧٦).

ثانياً: الاختصاص الذي يمارسه رئيس مجلس الوزراء المتمثل باقتراح إقالة المحافظ، وهذه رقابة غير مباشرة يقتصر دورها على اقتراح موضوع الإقالة على البرلمان فقط، ويبقى القرار له حسب قناعة الأعضاء وما يتطلب ذلك من تحقق نصاب معين للتصويت على القرار، فهذه الرقابة تحمل في طياتها جانب من التأثيرات والتجاذبات السياسية، فقد يكون المحافظ تابعاً للأغلبية وبالتالي لا تصوت ضده ويبقى اقتراح رئيس مجلس الوزراء في هذه الحالة مجرد إجراء ليس له قيمة قانونية.

ثالثاً: تظهر رقابة مجلس الوزراء على الإدارة المحلية كذلك من خلال إعفاء أصحاب الدرجات العليا في حدود المحافظة من المدراء ورؤساء الأجهزة الأمنية بناءً على اقتراح من الوزير المختص وفقاً لنص المادة (٩/٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً: الرقابة التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء رقابته على الجهات غير المركزية من خلال ترأسه للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وفقاً لنص المادة (٤٥/أولاً) من القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وعلاقة الحكومة المركزية بالهيئات غير المركزية وفقاً لهذه الهيئة هي علاقة تنسيقية وليست علاقة رقابية، وهما يمثل خروجاً واضحاً على الأسس التي يركز عليها النظام الإداري اللامركزي.

وقد كشف التطبيق العملي لنصوص الدستور المتعلقة بالرقابة على الهيئات المحلية عن العديد من الإشكالات القانونية، فسعى المشرع إلى إيجاد الحلول لذلك من خلال اللجوء إلى سلسلة من التعديلات على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم كان آخرها التعديل الثالث رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨، حيث أدرك المشرع ضعف الدور الرقابي الإداري على الهيئات المحلية، فموجب هذا التعديل أصبح للسلطة التنفيذية المركز دوراً رقابياً في بعض المسائل من خلال تنظيم العلاقة بين الوزارات والحكومات المحلية.



وبالرغم من أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد طرأت عليه العديد من التعديلات إلا أن المشرع العراقي لم يعالج أهم المسائل والإشكالات الرئيسية التي كشف عنها التطبيق العملي للقانون وخاصة فيما يتعلق برقابة الهيئات المركزية على الإدارة المحلية، حيث اقتصر التعديل على مسائل محددة تمثلت بإعطاء الوزير المختص رفض المرشح لشغل أحد المناصب العليا في المحافظة في حالة عدم انطباق المعايير المعتمدة عليه، كما لجأ المشرع في هذا التعديل إلى إعطاء مجلس الوزراء اختصاص الموافقة على تعيين المرشحين لمنصب مدير عام أو من بدرجته في المحافظات^(٤).

ومن الأمور التي أوجدها قانون التعديل الثالث رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ هي إلزام المحافظة بالسياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات المختصة، وهذا التعديل رغم أهميته بأنه جاء لتعزيز مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إلزام المحافظة بتطبيق سياسة الحكومة المركزية، إلا أن المشرع لم يترك للحكومة المركزية أي دور في الرقابة والإشراف على الجهات المحلية في هذا المجال، حيث ترك الأمر للمتضرر الطعن بالقرار الصادر أمام المحكمة المختصة خلال مدة (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ به ويكون قرارها باتاً، مما يفسر محاولة المشرع الابتعاد عن إخضاع الحكومة المحلية عن الرقابة الفعلية للحكومة المركزية عليها.

مما سبق نجد أن رقابة السلطة التنفيذية على الإدارة المحلية وفق التنظيم القانوني الحالي في العراق تبقى قاصرة ولا تؤدي دورها الحقيقي وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية، فقد تبين لنا أن الرقابة الفعلية للسلطات المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية قد حصرها المشرع العراقي برقابة السلطة التشريعية ورقابة السلطة القضائية، أما السلطة التنفيذية فقد قيدها المشرع ولم يسمح بممارسة مهمة الرقابة الفعلية على الإدارة المحلية إلا في نطاق ضيق، مما يضعف الدور الرقابي الإداري على تلك الهيئات، فإذا كان حماية مبدأ المشروعية وضمان عدم خرق القانون من قبل الهيئات المحلية يمكن أن تقوم بها السلطة القضائية، فإن الرقابة على حسن إدارة المرافق المحلية وتقديم الخدمات وإشباع حاجات الأفراد لا يمكن تعويضها برقابة مجلس النواب، لأن هذا النوع من الرقابة لا يمكن أن يؤديه على الوجه الأكمل إلا السلطة التنفيذية لأنها الجهة المختصة بالوظيفة الإدارية من ناحية الخبرة المطلوبة للقيام بهذه الوظيفة.

^(٤) الفقرة (١) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والمعدلة بموجب المادة (٤) من قانون التعديل الثالث رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨.



الخاتمة

في ختام البحث في موضوع النصوص المنظمة للرقابة على الهيئات الإدارية غير المركزية ومن خلال استعراضنا لموقف المشرع العراقي بهذا الشأن فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نورد أهمها:

أولاً: النتائج:

1. إن الاستقلال الذي يفترض أن تتمتع به الهيئات المحلية بموجب نظام اللامركزية الإدارية ليس استقلالاً مطلقاً ولا يعني عدم خضوع تلك الهيئات للرقابة والإشراف، وقد كشفت الدراسة كشفت عن وجود تباين كبير بين التشريعات المقارنة بشأن إسناد الرقابة على تلك الهيئات، فالمشرع العراقي اتجه نحو إخضاع الجهات المحلية لرقابة وإشراف البرلمان بشكل مباشر مع إضعاف الدور الرقابي الإداري الذي من المفترض أن تمارسه للهيئات التنفيذية المركزية على الإدارة المحلية الذي سلكه المشرع الأردني.
2. كشفت الدراسة أن رقابة مجلس النواب على الجهات الإدارية المحلية لوحدها غير كافية لتحقيق الهدف من وجود الرقابة، لا سيما في ظل نظام اللامركزية الإدارية الذي يقوم على وجود عنصر الوصاية والرقابة للهيئات التنفيذية المركزية على الإدارة المحلية كونها الأقدر على متابعة عملها من خلال الوسائل والآليات القانونية التي تمتلكها، بخلاف الرقابة البرلمانية التي من المحتمل أن تتأثر بالاعتبارات السياسية، فضلاً عن طبيعة عمل البرلمان وإجراءات انعقاد الجلسات وإكمال النصاب القانوني كلها مسائل تجعل من الرقابة البرلمانية غير شاملة ولا تستطيع استيعاب كل نشاط الإدارة الذي يجب أن تخضع فيه للرقابة الإدارية.
3. بينت الدراسة اتجاه المشرع العراقي نحو توسيع رقابة البرلمان على الهيئات اللامركزية ومنحه اختصاصات واسعة بعضها يتعارض مع اختصاصات جهات رقابية أخرى كالاقتراض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة إذا كنت فيها مخالفة دستورية أو مخالفة للقوانين النافذة، فهذا الاختصاص يمثل خروجاً عن المهام الأصلية للبرلمان، كون الجهة المختصة بذلك هو القضاء كما بينت الدراسة.
4. كشفت الدراسة أن الأسس التي اعتمدها المشرع العراقي لتطبيق النظام الإداري اللامركزي لم تكن مبنية على دراسة قانونية عميقة تلائم طبيعة النظام الإداري المعتمد في العراق بعد عام ٢٠٠٣، حيث شهد البلد تحولاً جذرياً في



إدارة الدولة بعد أن كان نظام المركزية الإدارية المشددة هو السائد قبل تلك الفترة، الأمر الذي يتطلب التدرج في تطبيق نظام اللامركزية في إدارة المحافظات، وليس كما ذهب المشرع بإطلاق الصلاحيات والاختصاصات للإدارات المحلية، فأغفل بذلك ركن مهم من أركان النظام الإداري اللامركزي ألا وهو رقابة السلطة التنفيذية المركزية على الجهات المحلية في المحافظات.

ثانياً: التوصيات:

1. ندعو المشرع العراقي إلى تفعيل الدور الرقابي الإداري على الهيئات الإدارية اللامركزية من خلال منح الهيئات التنفيذية المركزية اختصاص الرقابة والإشراف عليها كونه شرط لازم لنجاح التجربة اللامركزية الإدارية، وهذا الأمر يتطلب تعديل وإلغاء بعض النصوص التي تضمنها الدستور والقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وبالشكل الذي يجعل خضوع الهيئات اللامركزية منسجماً مع تطبيق نظام اللامركزية الإدارية.
2. ندعو المشرع العراقي إلى الإسراع بتشريع القانون الخاص بتأسيس الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتفعيل دورهما في تعزيز الرقابة الإدارية المركزية على الجهات غير المركزية.



المراجع

أولاً: الكتب والبحوث:

- بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (٥٢)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، ١٩٨٤.
- جلولي سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٩.
- د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٢.
- فريدة قصير مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٥.

ثانياً: التشريعات:

- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠) بتاريخ ٢٠٠٨/٣/٣١ وتعديلاته.

ثالثاً: المصادر باللغة الإنكليزية:

- Patrice Garant, **Droit Administrative, Structure 'Actes et Contrôle**, vole 1, les edition Yvon blais INC, Canada, 4ème édition,