

فاعلية الرقابة على اداء المحافظ في ظل تعطيل عمل مجالس المحافظات ٢٠١٩

The Effectiveness of Oversight of Governor Performance In Light of the Disruption of Provincial Councils in 2019

م.م امل عمران ابراهيم

المديرية العامة لتربية ديالى

Amalbayati22@gmail.com

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/٥/٤

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٥ / ١/٥

الملخص:

ان اعمال المحافظ في العراق تخضع للرقابة من قبل مجالس المحافظات استنادا لقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل واثناء فترة انتهاء عمل مجالس المحافظات لسنة ٢٠١٩ والذي يعد صاحب الاختصاص الاصيل بالرقابة السياسية والإدارية على السلطة التنفيذية المحلية حيث قام مجلس النواب العراقي بإنهاء دور مجالس المحافظات ونص قانون انتخاب مجالس المحافظات في المادة (١٣/١) منه على (تنتهي اعمال مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والأقضية والنواحي في ١/٣/٢٠٢٠، وهنا ترك انتهاء عمل المجالس فراغا دستوريا وتشريعيا ولغرض تسيير المرفق العام بانتظام واستمرار مارست السلطة المركزية الى جانب الهيئات المستقلة دورها الرقابي على المحافظ لما يملكه مجلس النواب العراقي من صلاحيات رقابية وإشرافية على اداء المحافظ متى ما عجز مجلس المحافظة على ممارسة هذا الدور لأي سبب كان استنادا الى المادة (٦١/٢) ما دستور ٢٠٠٥ حيث تضمن اختصاص مجلس النواب الرقابة على السلطة التنفيذية والحق منحه المشرع لمجلس النواب (اقالة المحافظ) بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

وهذا ما سأتناوله في موضوع البحث وصولا الى نتائج توضح الدور الرقابي للحكومة المركزية في ظل انتهاء عمل مجالس المحافظات.

الكلمات المفتاحية: المحافظ، الادارة المحلية، اللامركزية الادارية، الرقابة، مجلس المحافظة.

Abstract:

This research aims to identify aspects of oversight over the governor's performance in the absence of the oversight role of provincial councils, the body with the original mandate to exercise political and administrative oversight over the performance of the local executive authority. To achieve this goal, the researcher employed an inductive approach, which proceeds from the individual to the whole in order to arrive at a thorough analysis. This research sheds light on the extent to which the federal authorities at the center, along with independent bodies, exercise their oversight role over the governor, and whether the suspension of provincial councils has any impact on this role.



At the conclusion of the research, the researcher reached a number of conclusions, the most important of which is that the suspension of provincial councils does not prevent the activation of political oversight, which is undertaken by the Iraqi Parliament under the law, which grants the legislature the right to dismiss the governor based on a proposal from the Prime Minister.

Keywords: Governor, local administration, administrative decentralization, oversight, provincial council.

المقدمة:

ان مجالس المحافظات ركن اساسي لقيام اللامركزية الادارية واستنادا للقوانين فان دور هذه المجالس هو تشريعي ورقابي كون المجلس يكون منتخبا من قبل ابناء المحافظة وله دور رقابي على اعمال السلطة التنفيذية في المحافظة والمتمثلة بالمحافظ بما يخدم مصالح المواطنين وان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نظم عمل هذه المجالس في المادة ١٢٢ ليكون تلبية وخدمة حاجات المواطنين من خلال الصلاحيات الادارية والمالية التي يمارس المجلس في المحافظة استنادا الى قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم لسنة ٢٠٠٨.

يعد المحافظ عنصر الربط الحقيقي وحلقة الوصل بين السلطتين المحلية والاتحادية، فهو يمارس نوعين من المهام والاختصاصات التي يمنحها اياه الدستور والقانون، حيث يمارس وظيفة ادارية الى جانب الوظيفة السياسية بصفته ممثلا عن السلطة التنفيذية لإدارة شؤون المحافظة ومراعاة السياسة العامة للحكومة التي تتبناها من خلال منهاجها الوزاري العام.

وقد حدد المشرع بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اختصاص مجالس المحافظات بالرقابة على اداء المحافظ والتي يحق لها توجيه السؤال والاستجواب ومن ثم البت بقرار اقالته إذا ما توافرت إحدى الاسباب القانونية لذلك، وهذا هو الاصل.

ولكن في فترة تعطيل عمل هذه المجالس سنة ٢٠١٩ كان الدور الرقابي على اعمال المحافظ يمارس من قبل مجلس النواب العراقي ورئيس مجلس الوزراء والهيئات المستقلة، من خلال البحث نبين فاعلية الرقابة على اعمال المحافظ اثناء فترة انتهاء عمل مجالس المحافظات، وهل كان هناك فراغ للدور الرقابي على اعمال المحافظ؟

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في قصور قواعد الدستور وقانون مجالس المحافظات لسنة ٢٠٠٨ عن بيان الجهات التي تتولى الرقابة على اداء المحافظ في ظل تعطيل عمل مجالس المحافظة لاي سبب كان، مما ادى الى تضارب الصلاحيات وتعارضها بين العديد من الجهات التنفيذية والتشريعية في الدولة بهذا الصدد.

اهمية البحث: تتمثل اهمية البحث في مناقشة مدى كفاية الرقابة التي منحها المشرع على المحافظ خارج حدود مجالس المحافظات ونجاحاتها بتقويم اداء المحافظ مما يعزز الشفافية المالية والادارية، ويجعل من هذه المجالس حلقة زائدة يمكن ازالتها للحد من هدر المال العام التي ارتبطت بعملها خلال

السنوات الماضية مما أدى الى تبني البرلمان قرارا بحلها لحين انتخاب تشكيل مجالس جديدة بموجب انتخابات مجالس المحافظات.

منهج البحث: نظرا لما ينطوي عليه موضوع البحث من أهمية على المستويين العلمي والعملية نظرا لارتباطه بالحكومات المحلية المعنية بتقديم الخدمات العامة للمواطنين وتوفير العيش الكريم لهم، فإن دراسته تطلبت استخدام أكثر من منهج معين، حيث تم الاعتماد على المنهج الاستقرائي القائم على الاستدلال التصاعدي الذي يتضمن دراسة الظاهرة موضوع البحث من الجزء الى الكل، مع الاستعانة بالمنهج التحليلي المكمل له والذي يتضمن تحليل النصوص القانونية والدستورية النازمة لموضوع البحث بهدف الوقوف على مكامن الخل والنقص فيها.

المبحث الأول: الرقابة المحلية على اداء المحافظ

تختلف الية تعيين المحافظين في الدساتير والقوانين بحسب طبيعة النظام السياسي المتبع في الدولة، فتلجأ الدول ذات النظم الديمقراطية عادة الى طريقة الانتخاب في اختيار المحافظين وسائر الادارات المحلية الأدنى، في حين لا يزال عدد قليل من الدول يأخذ بنظام التعيين، وفي هذا الصدد سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، نبحت في الاول منه مفهوم المحافظ، ومن ثم نبين موقف المشرع العراقي من الية تعيينه او اختياره.

المطلب الأول: مفهوم المحافظ والية تعيينه

المحافظ لغة: كلمة حديثة العهد نسبيا تمت ترجمتها من لغات اخرى اجنبية، فهو مصطلح استحدث نتيجة تطور مفهوم الدولة وتقسيماتها الادارية، لذا فمن خلال تتبع المعاجم العربية المتأخرة لم نجد لهذا المصطلح أي ذكر، اما المعاجم المتقدمة فقد ناولت معان لغوية عدة لهذه الكلمة، فقول ان المحافظ كلمة مشتقة هومن حفظ الشيء وحرسه، فيقال حفظ المال أي رعاه، فهو حافظ وحفيظ، وحافظ على الشيء، يحافظ، فهو محافظ، وحافظ على العهد، أي تمسك به^١.

وقيل المحافظ من يحافظ على قديم الاشياء من العادات والتقاليد ونحوها، فالمحافظ هومن تمسك بالتقاليد الاجتماعية والسياسية لمجتمع ما، ومبادئ النظام الاجتماعي فيه كما هو موروث عنها بعيدا عن أي تجديد، وحافظ على العهد أي حفظه ولم يخونه، وقيل المحافظ من يدير شؤون المؤسسة او بلدة كبيرة او مجموعة بلاد، ومن حفظ النظام أي سهر على حراسته وحفظه من كل ما من شأنه المساس به، فهو محافظ^٢.

مما سبق نجد ان المحافظ في اللغة تستخدم للحفاظ على الشيء ورعايته والسهر على امانه وامانه، وهي بالطبع وظيفة المحافظ في النظام الاداري الحديث، حيث يطلق هذا المصطلح على من يتولى ادارة شؤون المحافظة والمحافظة على امنها وسلامة شعبها.

اما اصطلاحا: فالمحافظ يمارس مهام ووظائف تجمع بين الجانبين الاداري والسياسي، لذا اختلف الفقه القانوني حول تعريفه، في حين تجنبت معظم التشريعات التطرق لمفهوم المحافظ بشكل صريح، والاكتفاء ببيان ما يتعلق به من احكام، الا انه بشكل عام لم يخرج عن إطار مدلوله اللغوي، فنجد البعض



قد عرف المحافظ بانه "الحاكم المباشر للولاية او المحافظة، يكون وكيلًا عن حكومة المركز لإدارة شؤون الوحدة بموجب صلاحيات دستورية وقانونية تختلف باختلاف النظام السياسي المتبع في الدولة"^٣.

وعرف ايضا بانه "عنصر الربط الفعلي بين السلطة المحلية والهيئات والسلطات الاتحادية، بالنظر الى ما يتمتع به من مهام واختصاصات يمنحها اياه القانون والدستور فضلا عن الارتباط الوثيق بينه وبين الاجهزة التنفيذية المركزية بصفته رئيس تنفيذي اعلى للمحافظة"^٤.

او هو "رئيس السلطة التنفيذية المحلية يكون مسؤولًا عن رسم وتنفيذ السياسة العامة للمحافظة، والحفاظ على امنها العام والرقابة والاشراف على المؤسسات العامة العاملة ضمن المحافظة في حدود ما يمنح له القانون والدستور من صلاحيات"^٥.

اما فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي فقد اتخذ موقفا مغايرا عن سائر التشريعات بهذا الصدد حيث عرف المحافظ بشكل صريح في نطاق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل بانه "الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة ويكون بدرجة وكيل وزير فيما يتعلق بالحقوق الخدمة الوظيفية"^٦. وفي موضع اخر من نفس القانون اشار الى ان "المحافظ والقائمقام ومدير الناحية هو اعلى موظف تنفيذي ضمن وحدته الادارية والمسؤول عن تسييرها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث ما له من حقوق وظيفية وبما لا يتعارض مع احكام هذا القانون"^٧.

اما بشأن الية اختيار المحافظ فقد تبينت دساتير الدول من ناحية التنظيم القانوني والدستوري لآلية انتخاب المحافظ، ويتنازع بهذا الصدد توجهين، الاول يأخذ بنظام التعيين، حيث يمنح الدستور صلاحية اختيار المحافظ لرئيس الجمهورية او رئيس الوزراء، كما هو الحال في مصر ذات النظام الجمهوري، فعلى الرغم من ان المشرع الدستوري قد ترك المجال واسعا امام المشرع العادي لاختيار أي الاسلوبين في اختيار المحافظين وتعيينهم بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية استنادا لنص المادة (١٧٩) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، الا انه حتى الان لم يرى هذا التشريع النور، فلا تزال مصر تأخذ بنظام التعيين للمحافظين بدلا من الانتخاب، حيث يصدر امر تعيينهم بمرسوم جمهوري من رئيس الجمهورية دون أي شروط او معايير، اذ يكون لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في تعيين من يراه مناسبا لشغل هذا المنصب. وهذا ما كان يعمل به في العراق في ظل قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، حيث اخذ المشرع بموجب هذا القانون بأسلوب التعيين فمنح وزير الداخلية حق اختيار المحافظين وترشيحهم لرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء بالتصويت بالأغلبية البسيطة لأعضائه، فيصدر رئيس الجمهورية مرسوما جمهوريا بتعيين المحافظين^٨.

وبعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل رقم النافذ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته وتحول العراق لتطبيق اللامركزية الادارية بشكل فعلي، حيث شهد النظام الاداري نهضة تشريعية حقيقية على الرغم من ان ثمارها لم تتضح بعد نتيجة سوء التطبيق وغياب الوعي السياسي لدى جزء كبير من افراد المجتمع، حيث منحت الادارات المحلية مساحة اكبر من الاستقلالية بموجب هذا القانون، بما يتماشى مع

احكام الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٥ فاصبح اختيار المحافظ يتم عن طريق الانتخاب غير المباشر^٩، وهي الوسيلة او الالية الأكثر تطبيقاً في النظم الديمقراطية المتبعة في الدساتير الحديثة، حيث يختار الناخبين من ابناء المحافظة من يمثلهم قانوناً عن طريق انتخابات مجالس المحافظات، ويقوم الاخير باختيار المحافظ سواء من بين اعضاء الفائزين في الانتخابات او من خارج المجلس بالتصويت بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء بصفتهم ممثلين عن ابناء المحافظة ومفوضين عنهم في ادارة شؤونهم السياسية^{١٠}.

المطلب الثاني: الرقابة المحلية على اداء المحافظ

مما لا شك فيه بان تبني نظام اللامركزية الادارية او ما يعرف بالإدارة المحلية يتأثر بمختلف الاعتبارات الاجتماعية والسياسية والفلسفة التي تتبناها الدولة بموجب دستورها وهو الوثيقة القانونية الأسمى لأي دولة، وعادة ما يبين المشرع الدستوري او العادي الاسس العامة لآلية عمل المجالس المحلية وبيان مركزها القانوني^{١١}. وإذا ما نظرنا لموقف الدستور العراقي بهذا الصدد نجد انه منح المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات مالية وادارية على نطاق واسع، على النحو الذي يمكنها من ادارة شؤون المحافظة اعمالاً بمبدأ اللامركزية الادارية^{١٢}، وبذلك يكون المشرع الدستوري في العراق قد اعتنق مبدأ اللامركزية الادارية في التنظيم الاداري المحلي، الا انه في موضع سابق خرج عن هذا المبدأ وما استقر عليه الفقه القانوني، فضلاً مخالفته للتطبيق العملي للامركزية الادارية في النظم السياسية المختلفة، وذلك من خلال النص على الاستقلالية المطلقة لمجالس المحافظات عن السلطة التنفيذية وعدم خضوعها لرقابة أو اشراف أي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة^{١٣}.

وبذلك يكون المشرع الدستوري في العراق قد خالف أحد اهم الاسس التي يقوم عليها تطبيق اللامركزية الادارية وهي خضوع المجلس التشريعي المحلي لرقابة السلطات التنفيذية في المركز مما يجعل من النظام الاداري بحسب جانب من الفقه القانوني العراقي نظاماً مشوهاً لا يصح معه وصفه باللامركزية الادارية^{١٤}، حيث يخضع مجلس المحافظة فيه لرقابة السلطة التشريعية المركزية فقط متمثلة بمجلس النواب، ولا سلطان لأي جهة تنفيذية اخرى عليه، وزارية كانت ام غير مرتبطة بوزارة، الامر الذي يتعارض مع الاصول التنظيمية السليمة لتطبيق اللامركزية الادارية، والذي يجعل من الحكومة وهي الجهاز التنفيذي الاعلى في الدولة مسؤولة بشكل مباشر امام البرلمان عن جميع الخدمات العامة المقدمة للمواطنين بمختلف المستويات المحلية والمركزية، ومثل هذا الاجراء لا يتم بشكل صحيح من دون اعمال رقابة السلطة التنفيذية في المركز على المجالس المحلية^{١٥}.

وقد عرف المشرع العراقي مجالس المحافظات بموجب قانون المحافظات المعدل لسنة ٢٠٠٨ بانها السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، والتي لها الحق قانوناً بإصدار التشريعات على المستوى المحلي بما يسهل من ادارة الشؤون المحلية للمحافظة عملاً بمبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية الصادرة عن مجلس النواب العراقي والاختصاصات الحصرية التي منحها الدستور والقانون للسلطات الاتحادية، ويكون لها شخصية معنوية واستقلال مالي^{١٦}.



ومن خلال التعريف السابق يتضح بان المشرع قد منح هذا المجلس اختصاص الرقابة والاشراف على اعمال السلطة التنفيذية في المحافظة وعلى رأسها المحافظ، الى جانب ما لها من صلاحيات تشريعية نص عليها الدستور والقانون، وتستهدف هذه الرقابة ضمان احترام القانون وتحقيق المصلحة العامة وعدم تجاوز الحكومة المحلية لصلاحياتها واختصاصاتها القانونية والادارية^{١٧}.

وعلى الرغم من ان الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ لم يشير بشكل صريح الى اختصاص مجلس المحافظة في الرقابة على أداء المحافظ او الحكومة المحلية، الا انه مع صدور القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بشأن المحافظات غير المنتظمة في اقليم عالج المشرع هذه الاشكالية من خلال نص المادة الثانية سالفة الذكر والمادة السابعة منه، والتي جاء فيها "يختص مجلس المحافظة بما يلي... سادساً// الرقابة على جميع الانشطة الخاصة بالهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكلية لضمان حسن ادائها"^{١٨}.

ويشير البعض الى ان الحكمة من وراء فرض هذه الرقابة هو التأكيد على اعمال الدستور والقانون في نطاق الوحدة الادارية على النحو الامثل بما يحقق المصلحة العامة، والحد من انتهاك الادارة المحلية للسياسات المقررة لها^{١٩}.

وقد كان المشرع موفقاً في هذا التوجه اذ تعد رقابة مجلس المحافظة على أداء المحافظ عنصراً مكملاً لاختصاص المحافظة في اختيار المحافظ ابتداءً، فطالما ان المجلس هو الجهة التي منحت الثقة للمحافظ بالتصويت، فمن باب اولى ان تكون هي صاحبة الاختصاص في الاشراف والرقابة على ادائه وتقويمها، مما ينعكس بالفائدة على المحافظة، اذ ان تعيين المحافظ من قبل الحكومة الاتحادية من شأنه اضعاف رقابة المجلس على أداء الحكومة المحلية^{٢٠}.

المبحث الثاني: الرقابة المركزية (الاتحادية) على أداء المحافظ

ان الاستقلال الذي تضطلع به الحكومات المحلية عن السلطة التنفيذية لا يمكن عده استقلالاً مطلقاً بحيث يؤدي الى الاضرار بمصالح سكان المحافظة دون مساءلة قانونية او سياسية للجهات التنفيذية المحلية، لذا فرض الدستور والقانون نوعين من الرقابة المركزية المسطرة على أداء المحافظ، وهي رقابة مجلس النواب (الرقابة التشريعية)، وهذا ما سنبينه في مطلب اول من هذا المبحث، واخرى تنفيذية يتولاها مجلس الوزراء وهوما سنناقشه في المطلب الثاني منه.

المطلب الأول: الرقابة التشريعية على المحافظ

يمثل البرلمان العراقي اعلى سلطة تشريعية ورقابية في الدولة، وقد اثارت مسألة الرقابة البرلمانية على أداء المحافظ الجدل بين الاوساط السياسية والباحثين في الشأن القانوني خلال السنوات الاخيرة في ظل خلو القاعدة الدستورية من أي نص صريح بهذا الصدد، فضلاً عن سكوت قانون المحافظات المعدل لسنة ٢٠٠٨ عن بيان هذه المسألة، وقد زادت حدة هذه الاشكالية أكثر من أي وقت مضى عقب الاحتجاجات التي اندلعت في تشرين من عام ٢٠١٩ والتي تمخض عنها صدور قرار البرلمان بإلغاء

مجالس المحافظات، فثار التساؤل القانوني حول الجهة التي لها الحق بمراقبة اداء المحافظين مع استمرار تعطيل مجالس المحافظات، وما إذا كان مجلس النواب يملك هذا الاختصاص ام لا؟^{٢١}.

للإجابة عن هذا التساؤل يذهب البعض الى القول بان الاستقلالية التي منحها المشرع الدستوري للحكومات المحلية بجانبها التشريعي والتنفيذي ليست استقلالية بالمعنى الحرفي الجامد لهذا المفهوم، وانما طبيعة هذه الاستقلالية جاءت بهدف انجاح عمل هذه الهيئات ومنحها قدر اكبر من الحرية على النحو الذي يلبي متطلبات العمر وتنفيذ السياسات العامة الرامية لتحقيق الخدمات الاساسية لسكان المحافظة وحماية الامن العام فيها، الا ان ذلك لا يمنع من خضوعها لرقابة السلطة التشريعية والتي تملك حقا دستوريا بمراقبة اداء السلطة التنفيذية سواء في المركز او الاقاليم استنادا لنص المادة (٦١) من الدستور^{٢٢}.

ويستند هذا الاتجاه في رأيه لتفسير المحكمة الاتحادية بهذا الصدد والذي اشارت فيه الى ان "لمجلس النواب حق توجيه الاسئلة النيابية الى المحافظ ورئيس مجلس المحافظة"^{٢٣}، وقد اوجد هذا التفسير مبدأ جديد في الفكر الدستوري العراقي بات ملزما للجميع.

اما فيما يتعلق بإمكانية الاستجواب الذي يتبعه قرار التصويت بالإقالة فانه يخرج عن صلاحية مجلس النواب، اذ ان المادة (٦١) من الدستور قد حددت الجهات التي يحق لمجلس النواب استجوابها سواء رئيس الوزراء او أحد وزراءه او مسؤولي الهيئات المستقلة، اما ما عدا هذه الفئات فان استجوابهم يكون استنادا للقانون الذي ينظم شؤونهم الادارية وفيما يتعلق باستجواب المحافظ فانه يخضع لأحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل^{٢٤}.

ومما سبق نجد ان البرلمان يملك صلاحية الرقابة والاشراف على اداء المحافظ متى ما عجز مجلس المحافظة وهو الجهة المختصة قانونا بهذه الرقابة عن ممارستها لأي سبب كان، فالمحافظ جزء من السلطة التنفيذية للدولة وهو ممثلا للحكومة الاتحادية لتنفيذ السياسة العامة للحكومة داخل المحافظة، ومن ثم امكانية خضوعه لنص المادة (٦١/ثانيا) من الدستور والتي نصت على "يختص مجلس النواب العراقي بما يلي... ثانيا// الرقابة على اداء السلطة التنفيذية"، وان السلطة التنفيذية هنا جاءت مطلقة ولم يخصها المشرع بالسلطة التنفيذية الاتحادية، مما يجعل من المحافظ جزء من هذه السلطة الخاضعة لرقابة مجلس النواب، سيما وان الدستور قد جعل للبرلمان رقابة مباشرة على مجالس المحافظات، ولما كانت الاخيرة هي المختصة بالرقابة على المحافظ، فان البرلمان متى ما وجد أي تقصير بهذا الصدد او وجود مانع يحول دون ممارسة هذا الدور كما في حالة تعطيل مجلس المحافظة او الغاءه، فان اختصاص البرلمان بالرقابة ينهض تلبية للمصلحة العامة، لحين تشكيل مجلس محافظة جديد يتولى هذه المهمة على النحو الذي رسمه الدستور والقانون^{٢٥}.

وبالتالي فان المحكمة لم تكن موفقة في تفسيرها لنص المادة (٦١) من الدستور، سيما وأنها اجتهدت في منح البرلمان حق توجيه السؤال البرلماني للمحافظ، على الرغم من خلو القاعدة الدستورية من أي نص صريح يمنح البرلمان مثل هذا الحق، لذا فكان من الاولى ان تذهب باتجاه احقية البرلمان



بالرقابة الكاملة على اداء المحافظ متى ما عجز مجلس المحافظة عن ممارسة هذا الدور لأي سبب كان استنادا لنص المادة الثانية من قانون مجلس المحافظات النافذ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المطلب الثاني: رقابة مجلس الوزراء على المحافظ (الرقابة التنفيذية)

يمكن القول بان العلاقة بين مجلس الوزراء والمحافظ هي علاقة يمكن تسميتها بالتنسيقية او التعاونية أكثر من كونها رقابية، حيث يفترض ان يكون المحافظ اداة لتمثيل الحكومة الاتحادية وامتداد لسياستها العامة في نطاق الوحدة الادارية او المحافظة، وقد اشارت المادة (١١٤) من الدستور الى هذا التعاون فيما يخص بعض الاختصاصات التي تمارسها كلا من الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية بشكل مشترك ومنها (ادارة الكمارك بالتنسيق مع الحكومة في الاقليم او المحافظة غير المنتظمة في اقليم وفقا للقانون، وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية في المحافظة او الاقليم، رسم السياسة البيئية لحماية البيئة من التلوث والسياسة العامة للتنمية والتخطيط والصحة والتعليم والتربية والموارد المائية الداخلية)^{٢٦}.

بالإضافة الى تشكيل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات التي تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين، والتي تتولى النظر في شؤون المحافظة وادارتها المحلية بالتنسيق والتعاون فيما بينها بهدف معالجة المشكلات والمعوقات التي تواجه الحكومات المحلية ومناقشة الامور الاخرى المتعلقة بالشؤون التنظيمية المشتركة بين المحافظات^{٢٧}.

اما فيما يتعلق بالاختصاص الرقابي لمجلس الوزراء على المحافظ فان الدستور وان منح مجلس الوزراء هذا الاختصاص، الا ان الاخير يمارسه بشكل غير مباشر، عن طريق مجلس النواب، وهذا ما يلاحظ من نص المادة (٧/ثامنا/٢) من قانون المحافظات والتي جاء فيها "لمجلس النواب اقالة المحافظ عن طريق تصويت الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بناء على اقتراح يقدمه رئيس الوزراء على ان يكون القرار مبنيا على توافر إحدى الشروط التي تضمنها البند الاول من نفس الفقرة اعلاه"^{٢٨}.

ويرى البعض بان المادة سألقة الذكر لا تخلو من الغموض والنقص التشريعي الذي يجب تداركه، اذ ان المشرع وان منح السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الوزراء هذه الصلاحية التي يمارسها عن طريق مجلس النواب، الا انه اغفل عن بيان الاجراءات التي تسبق الاقالة وما هي الالية المتبعة باستخدام هذا الحق، سيما وان المحكمة الاتحادية في قرار لها تم ذكره في موضع سابق من هذه الدراسة (١١٩/اتحادية/٢٠١٧) اشارت فيه الى عدم جواز استجواب المحافظين من قبل مجلس النواب، وان صلاحية استجوابهم تقتصر على مجلس المحافظة كونها الجهة صاحبة الاختصاص الحصري قانونا بهذا الحق^{٢٩}، ومن جانب اخر فان المشرع الدستوري قد حظر عملية التصويت على اقالة أي عضو من اعضاء السلطة التنفيذية من قبل مجلس النواب قبل ان يشرع الاخير باستجوابه ويحدد جلسة لاحقة للتصويت على اقالته بعد سبعة ايام على الاقل من تاريخ الاستجواب^{٣٠}.

اما فيما يتعلق برأس رئيس الوزراء للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات التي اشارت اليه المادة (٤٥) من قانون المحافظات فان المشرع لم يمنح رئيس هذه اللجنة وهو رئيس الوزراء أي مهام رقابية او

اشرافيه، حيث حصر مهمة اللجنة بالتنسيق بين المحافظات فيما يتعلق بمعالجة المشكلات والعقبات التي تواجه الادارات المحلية وقيام مجلس الوزراء بالتسهيلات اللازمة لتنفيذ قرارات اللجنة لتنفيذ السياسات العامة بما يتماشى مع الخطط الخاصة بكل محافظة^{٣١}.

المبحث الثالث: رقابة الهيئات المستقلة

الحكومة المحلية وان كانت تحظى بقدر عال من الاستقلالية الا انها تبقى أحد اشخاص القانون العام مما يجعل من تصرفاتها خاضعة لأحكام القوانين واشراف الهيئات الرقابية التي منحها القانون هذا الحق، فمنذ التعديل الاول لقانون مجالس المحافظات لسنة ٢٠٠٨ منح المشرع عدد من الهيئات المستقلة اختصاص الرقابة على اداء المحافظ وهذا ما سنناقشه في هذا المبحث.

المطلب الأول: رقابة ديوان الرقابة المالية

يعد ديوان الرقابة المالية جهاز اداري يمارس دوره الرقابي على الجهاز التنفيذي للدولة بجميع اشكاله للتحقق من تطابق تصرفاته ذات التبعات المالية مع القوانين والتعليمات النافذة وعدم وجود أي انتهاكات للمال العام، اذ يمارس ديوان الرقابة المالية اختصاصه الرقابي بشكل كامل على جميع الايرادات والمصروفات او النفقات لكافة المؤسسات العامة الوزارية او الغير مرتبطة بوزارة والتحقق من مشروعية مصروفاتها وما إذا تم صرفها وفقا للأغراض المحددة لها ام لا^{٣٢}.

لذا يمكن القول بان الرقابة التي تمارسها هذه الهيئة هي رقابة تقييمية تستهدف تقويم العمل التنفيذي في اجهزة الدولة بحيث تركز على مراجعة وتدقيق جميع الاوراق والسجلات الحكومية التي تنطوي على جوانب مالية وتحليلها بهدف التحقق من مطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات النافذة عن طريق اعتماد طرق وادوات واساليب فعالة تستهدف مكافحة الفساد الاداري والمالي وتقويم العمل الاداري في الاجهزة الحكومية المختلفة^{٣٣}.

فبحسب المادة الثالثة من قانون ديوان الرقابة المالية المعدل يتولى الديوان الرقابة على المال العام اينما وجد وتدقيقه والتحقق من اعمال الجهات الحكومية الخاضعة لرقابة الديوان^{٣٤}.

ولما كانت الحكومة المحلية ممثلة بالمحافظ تعد أحد اجزاء الجهاز التنفيذي للدولة، تنفذ القوانين والتعليمات والقرارات الصادرة عن المجالس التشريعية والجهات التنفيذية العليا، وتعمل بموجبها وفقا للقانون فإنها بذلك تدخل ضمن نطاق حدود الرقابة التي منحها القانون لديوان الرقابة المالية، حيث يراقب الاخير على السلطات المحلية نوعين من الرقابة تتمثل فيما يلي:

اولا// الرقابة السابقة: ويقصد بها الرقابة التي تستهدف التحقق من اوجه الصرف والانفاق للحكومة المحلية ومراجعة الاجراءات ودراساتها قبل ان يتم صدورها من قبل الحكومة المحلية فعليا، ويطلق البعض على هذا النوع من الرقابة اسم الرقابة الوقائية، نظرا لأنها تمارس على الادارة قبل عملية الصرف فتحول دون وقوع الانحراف في استخدام السلطة او الهدر في المال العام^{٣٥}.



ثانياً// الرقابة اللاحقة: ويقصد بها الرقابة التي تمارس خلال عملية الصرف وما بعدها كالرقابة على اية الصرف اليومية للمحافظ وتفتيش السجلات والتقارير المالية والوثائق والسجلات والموازنات والحسابات الختامية بغض النظر عن نوعها فيما إذا كانت بيانات عادية ام سرية متى ما انطوت على مصاريف عامة من خزينة الدولة^{٣٦}.

ويمارس المجلس هذه الصلاحية دون الحاجة الى تخويل من مجلس المحافظة، لذا فان تعطيل الاخير لا يحول دون ممارسة الديوان لهذا الاختصاص، وذلك استنادا لنص المادتين (٤٦-٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والتي اشارت الى "التزام ادارة المحافظة ومجلسها باتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات، وخضوعها جميعا لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب احكام الدستور"^{٣٧}.

المطلب الثاني: رقابة هيئة النزاهة الاتحادية على المحافظ

تشكلت هذه الهيئة بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤، وقد تم تسميتها ابتداء بـهيئة النزاهة العامة، الا ان الاسم تغير بعد صدور قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل، ليتم تغيير اسمها لـهيئة النزاهة الاتحادية، وهي جهة تحقيقية تتولى التحقيق مع كافة الجهات الحكومية والوزارات والهيئات والمؤسسات غير مرتبطة بوزارة بما يعزز مكافحة الفساد بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية^{٣٨}.

وقد مثلت عملية تأسيس هذه الهيئة أحد مراحل مكافحة الفساد المالي والاداري في العراق ولتعزيز هذا الدور الذي تضطلع به الهيئة منحها المشرع الدستوري قدر عال من الاستقلالية بما يعزز من قدرتها على ممارسة الأنشطة والمهام الموكلة اليها دون تأثير من أي جهة حكومية او رقابية اخرى باستثناء مجلس النواب بصفته السلطة التشريعية والرقابية العليا في الدولة، حيث اشارت المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على ان "المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هي هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب فقط"^{٣٩}.

وتمارس هذه الهيئة شأنها شأن ديوان الرقابة المالية مهامها الرقابية على الحكومة المحلية في مرحلتين، المرحلة الاولى تتم عن طريق الزام المحافظين بالإفصاح والكشف عن ذممهم المالية عند تسلمهم المنصب خلال فترة معينة، ويتولى هذه المهمة دائرة الوقاية وهي إحدى الدوائر الفرعية التابعة لـهيئة النزاهة، اما الجانب الاخر من الرقابة وهو الجانب التحقيقي فتمارسه الهيئة اما من تلقاء نفسها فور علمها بوقوع عمليات فساد في إحدى مفاصل الحكومة التنفيذية المحلية، او من خلال تلقيها بلاغ او شكوى من أحد المواطنين العاديين او الموظفين بشأن قضية فساد في إحدى دوائر الحكومة المحلية^{٤٠}.

وقد اوجب المشرع بان تمارس هيئة النزاهة مهامها الرقابية على المحافظ جنبا الى جنب مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي، حيث تقوم الاخيرة بجمع المعلومات والتحقق من المخالفات المالية في قضية معينة ومن ثم عرض نتائج التحقيق على هيئة النزاهة التي تتولى اجراء التحقيق القانوني ومن ثم الشروع في احالة المخالفين للمحاكم المختصة بعد ثبوت الادلة الكافية على وقوع قضية فساد مالي او اداري من قبل المحافظ^{٤١}.

وعلى الرغم من خلو قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل لسنة ٢٠٠٨ من أي نص صريح يشير الى اختصاص هيئة النزاهة بالرقابة على اداء المحافظ كما هو الحال بالنسبة الى ديوان الرقابة المالية التي اشار اليها المشرع بنص صريح في المادة (٤٧) من القانون انف الذكر، الا ان هذا الاختصاص قد يستتبط ضمناً من خلال نص ذيل المادة ذاتها والتي منحت هذا الحق لجميع فروع الهيئات المستقلة الاخرى التي نص عليها الدستور، وبالعودة لدى المادة (١٠٢) منه نجدها قد ذكرت هيئة النزاهة الى جانب الهيئات المستقلة^{٤٢}، ومن جانب اخر فان قانون هيئة النزاهة لسنة ٢٠١١ المعدل قد نص بما لا يقبل الشك على اختصاص الهيئة بالرقابة على الممارسات المالية والادارية لجميع افراد السلطة التنفيذية في كافة انحاء العراق، ولا شك بان المحافظ جزء لا يتجزأ من هذه السلطة وركنا اساسيا فيها.

ومما سبق نجد ان الهيئات المستقلة تمارس دورا رقابيا على المحافظ بعيدا عن مجلس المحافظة، هذه الرقابة تشمل جميع الجوانب الادارية والمالية والمخالفات التي تؤدي الى انحراف السلطة التنفيذية المحلية عن مسارها القانوني والاداري، ومن ثم فان مسؤولية المحافظ عن أي انتهاك او مخالفة يمكن اثارته عن طريق هذه الجهات، عن طريق احالة ما لها من ملفات تنطوي على مخالفات مالية وادارية الى الجهات القضائية المختصة للبت فيها ومن ثم اصدار حكمها بشأن الجهة المقصرة إذا ما رأت ان الادلة المتوفرة كافية للحكم.

اما الاختصاص بإقالة المحافظ فقد اقتصر المشرع هذا الدور على مجلس المحافظة ابتداء والذي يمارسه وفقا للسياسات القانونية التي رسمتها المادة السابعة من قانون المحافظات، إذا ما توافرت أحد الاسباب التي نص عليها القانون التي تستوجب اتخاذ مثل هذا الاجراء وهي (التسبب بهدر المال العام، فقدان أحد الشروط الاساسية للترشح، ثبوت الاهمال او التقصير المتعمد في اداء الواجب)^{٤٣}.

واستثناء من ذلك منح المشرع مجلس النواب اقالة المحافظ بعد اقتراح يقدمه رئيس السلطة التنفيذية الاتحادية ممثلاً برئيس الوزراء إذا ما توافرت إحدى الاسباب التي اشارت اليها المادة اعلاه فيصوت مجلس النواب على قرار اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه ويكون قرار المجلس قابلاً للطعن امام المحكمة الاتحادية العليا خلال فترة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه بقرار الاقالة^{٤٤}.

اذن مما سبق ننتهي الى ان غياب مجالس المحافظات سواء نتيجة تعطيلها او الغاءها او أي سبب اخر لا ينفي وجود الرقابة على اداء المحافظ، اذ لم يمنح المشرع العراقي هذا الحق بشكل حصري لمجالس المحافظات، على الرغم من ان الاخيرة هي الجهة المسؤولة قانوناً عن الرقابة السياسية على المحافظ كونها هي من منحه الثقة ابتداء بما لها من صلاحيات انطلاقاً من ان اعضاء مجالس المحافظات هم منتخبين من مواطني المحافظة ومفوضين عنهم لإدارة شؤونهم السياسية ومراقبة اداء الحكومة المحلية، مما يمنح هذه الجهة الحق في سحب يد المحافظ وإقالته بعد جلسة استجوابه في حال وجود أي تقصير او اهمال في القيام بمسؤولياته تجاه المحافظة.



الخاتمة

انتهينا في هذا البحث المتواضع من مناقشة الدور الرقابي الذي تمارسه السلطات المحلية والمركزية على المحافظ وفقا للصلاحيات القانونية والدستورية الممنوحة لها في ظل غياب مجالس المحافظات المعطلة منذ قرار البرلمان بحل مجالس المحافظات اواخر ٢٠١٩، على رغم ان مجالس المحافظات هي الجهة التي تمارس الدور الرقابي على أداء المحافظ وهي أعلى سلطة في المحافظة من الناحيتين التشريعية والرقابية ضمن حدود المحافظة استنادا لقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الا ان فترة غياب هذه المجالس لم يكن حائلا على السلطة المركزية ممارسة الدور الرقابي على أداء المحافظ من خلال الحق الذي منحه المشرع لمجلس النواب ولرئيس مجلس الوزراء بالإضافة الى الهيئات المستقلة وما تمارسه تلك الهيئات من دور رقابي على اعمال المحافظ، وقد توصلنا في ختام البحث الى جملة من النتائج والتوصيات التي نعرضها تباعا.

اولا// النتائج

١. في ظل دعم المشرع الدستوري في العراق للتوجه نحو التطبيق السليم للامركزية الادارية في التنظيم الاداري للسلطة التنفيذية في العراق فقد حرص المشرع على ادارة المحافظات غير المنتظمة في اقليم بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية عن طريق وجود ادارة تنفيذية للمحافظة تعمل على تنفيذ القوانين والسياسات العامة للمحافظة الى جانب مجالس المحافظات وهي المجالس التي تتولى عملية التشريع والرقابة على اعمال الادارة التنفيذية المحلية.

٢. ان تعطيل عمل مجالس المحافظات في العراق منذ ٢٠١٩ لم يحول دون الرقابة على أداء المحافظين حيث منح المشرع العراقي مجلس النواب صلاحية اقالة المحافظ إذا ما ثبت ادانته بأحد الاسباب الواجبة للإقالة الواردة ضمن المادة الثامنة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣. من جهة اخرى منح المشرع العراقي هذا الدور الرقابي لرئيس الوزراء على أداء المحافظ الا ان هذا الدور يتم ممارسته بشكل غير مباشر، عن طريق طلب يقدمه رئيس الوزراء لمجلس النواب يتضمن التصويت على اقالة المحافظ لوجود أحد الاسباب القانونية التي تستدعي مثل هذا الاجراء، فلا يحق لرئيس الوزراء مباشرة هذا الحق بنفسه.

٤. الى جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية الاتحادية منح المشرع الدستوري والعادي صلاحية الرقابة على أداء الحكومة المحلية لعدد من الهيئات المستقلة مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة الاتحادية وهي هيئات مستقلة تخضع للقانون ورقابة مجلس النواب.

ثانيا// التوصيات

١. في ظل صعوبة تعديل او الغاء النص الدستوري الذي أنشأ مجالس المحافظات نرى بضرورة تمديد العمل بتجميده بقرار من مجلس النواب لفترة قادمة لحين تعديل الدستور حيث اثبتت التجربة العملية ان مجالس المحافظات ما هي الا حلقات زائدة تسببت في كثير من الاحيان بهدر المال العام من خلال الرواتب والامتيازات الممنوحة لهم.

٢. تعديل نص المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ونقرأ هكذا (تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة....) أي يكون النص صراحة على رقابة هيئة النزاهة وليس ضمنا.

٣. ضرورة عدول المحكمة الاتحادية عن قرارها بشأن عدم امكانية استجواب المحافظ من قبل مجلس النواب، نظرا لكون المادة (٦١) والتي منحت المجلس صلاحية الرقابة على اداء السلطة التنفيذية، ولما جاءت هذه السلطة مطلقة والمطلق يجري على اطلاقه وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء فان الحكومة المحلية وعلى رأسها المحافظ تدخل ضمن نطاق مصطلح السلطة التنفيذية الواردة في المادة اعلاه بما يمنح مجلس النواب الحق في الرقابة على اداء المحافظ بجميع وسائل واليات الرقابة التي يمارسها على مجلس الوزراء.

٤. ضرورة توفير الحماية الكافية للموظفين والاشخاص العاديين ممن يمارسوا دورهم الوطني في التبليغ عن جرائم الفساد المالي والاداري في المحافظة، واخفاء بياناتهم من قبل الجهات التحقيقية للحيلولة دون تعرضهم للملاحقة من قبل ذوي المشكو منه وحمايتهم من أي اضرار قد يلحق بهم نتيجة هذا الفعل.

الهوامش:

- (١) مجد الدين بن يعقوب الفيروز ابادي، مؤسسة الرسالة للنشر، بيروت، ط٨، ٢٠٠٥، ص٧١٨.
- (٢) عبد الغني ابو العزم، المعجم الغني، دار العلم للملايين للنشر، بيروت، ٢٠٠٦، ص١٤٩.
- (٣) عامر ابراهيم الشمري، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٢٢٣.
- (٤) عامر ابراهيم، القصور التشريعي في المركز القانوني للمحافظ في القانون العراقي، مجلة المعهد، العدد ٧، ٢٠٢١، ص٦٢.
- (٥) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص١٠٧.
- (٦) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم العراقي النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧) المادة (٢٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم العراقي النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٨) هذا ما تضمنته المادة (١٣/أ) من قانون المحافظات العراقي الملغى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ المعدل، كما لزم المشرع بموجب المادة نفسها زير الداخلية باختيار نائبا للمحافظ لمعاونته في ادارة الشؤون الادارية للمحافظة ويصدر امر تعيينه بنفس الالية التي تم بموجبها اختيار وتعيين المحافظ الواردة بموجب المادة اعلاه.
- (٩) خالد رشيد علي، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، العدد ١، ٢٠٠٩، ص١٢١.
- (١٠) ينظر المادة (٧/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١١) احمد خورشيد، ضياء عباس، العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ في ضوء الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢، ٢٠١٧، ص١٢٢.
- (١٢) المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥



- (١٣) حيث اشارت المادة (١٢٢/خامسا) من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ على ان "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة".
- (١٤) غازي مهدي فيصل، نصوص قانون المحافظات ير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، دار الكتب والوثائق العراقية، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٤٦.
- (١٥) مصطفى محمد موسى، التنظيم الاداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٤٤.
- (١٦) المادة (٢/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٧) علي عبد الرزاق الخفاجي، مصدر سابق، ص ١٣٠.
- (١٨) ينظر المادة (٧/سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٩) احمد الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، مكتبة زين الحقوقية، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٠٩.
- (٢٠) كاظم العبودي، الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية في التشريع العراقي، مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد ٣٤، ٢٠١٤، ص ٦٨.
- (٢١) سالم رمضان الموسوي، رقابة مجلس النواب على الادارة المحلية، الاتحاد الوطني الكردستاني، اربيل، ٢٠١٧، ص ٢.
- (٢٢) سارة خلف التميمي، المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، ٢٠١٤، ص ١٢٩.
- (٢٣) امير عبد الله، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١١، ص ١٦١.
- (٢٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية رقم (١١٩/اتحادية) لسنة ٢٠١٧.
- (٢٥) سالم رمضان الموسوي، مصدر سابق، ص ٣.
- (٢٦) ينظر المادة (١١٤) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٧) المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٨) سارة خلف التميمي، مصدر سابق، ص ١٣٢.
- (٢٩) قائد سلمان، غلامعلي، رقابة السلطات الاتحادية على مجلس المحافظة والمحافظ، مجلة آداب البصرة، العدد ١٠٥، ٢٠٢٣، ص ١٩٨.
- (٣٠) هذا ما يفهم من نص المادة (٦١/ثامنا) من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥.
- (٣١) قائد سلمان، غلامعلي، مصدر سابق، ص ٢٠٤.
- (٣٢) نادية طالب، عز الدين محمد، دور ديوان الرقابة المالية في اجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة، مجلة التقني، العدد ٤، ٢٠١٣، ص ١٤٢.
- (٣٣) امير عبد الله، مصدر سابق، ص ١٥٥.
- (٣٤) ينظر المادة الثالثة من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.
- (٣٥) عادل الركابي، الفيدرالية اللامركزية الادارية، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، ٢٠١٣، ص ١٧٣.
- (٣٦) حنان القيسي، المحافظون في العراق، دراسة تشريعية، مكتبة الغفران للطباعة، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٣٥.
- (٣٧) ينظر المادتين (٤٦، ٤٧) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣٨) المادة (٢١) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ العراقي المعدل.
- (٣٩) قائد سلمان، غلامعلي، مصدر سابق، ص ٢١١.

(٤١) علي سعدي، واحمد حمدي، دور الهيئات المستقلة في مكافحة الفساد في العراق، هيئة النزاهة انموذجا، مجلة الناقد للدراسات السياسية، العدد ١، ٢٠٢٣، ص ١٩.

(٤٢) ينظر المادة (٢١) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٤٣) حيث اشارت الى ان "المفوضية العليا لحقوق الانسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هي هيئات مستقلة...".

(٤٤) ينظر المادة (٧/ثامنا/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤٥) المادة (٧/ثامنا/٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المصادر

اولا// الكتب

- (١) احمد الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، مكتبة زين الحقوقية، بغداد، ٢٠١٣.
- (٢) امير عبد الله، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١١.
- (٣) حنان القيسي، المحافظون في العراق، دراسة تشريعية، مكتبة الغفران للطباعة، بغداد، ٢٠١٢.
- (٤) سالم روضان الموسوي، رقابة مجلس النواب على الادارة المحلية، الاتحاد الوطني الكردستاني، اربيل، ٢٠١٧.
- (٥) عامر ابراهيم الشمري، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
- (٦) عبد الغني أبو العزم، المعجم الغني، دار العلم للملايين للنشر، بيروت، ٢٠٠٦.
- (٧) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
- (٨) غازي مهدي فيصل، نصوص قانون المحافظات ير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، دار الكتب والوثائق العراقية، بغداد، ٢٠١٢.
- (٩) مجد الدين بن يعقوب الفيروز ابادي، مؤسسة الرسالة للنشر، بيروت، ط ٨، ٢٠٠٥.
- (١٠) مصطفى محمد موسى، التنظيم الاداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢.

ثانيا// المجلات والدوريات:

- (١) احمد خورشيد، ضياء عباس، العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ في ضوء الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢، ٢٠١٧.
- (٢) خالد رشيد علي، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، العدد ١، ٢٠٠٩.



٣) عامر ابراهيم، القصور التشريعي في المركز القانوني للمحافظ في القانون العراقي، مجلة المعهد، العدد ٧، ٢٠٢١.

٤) علي سعدي، واحمد حمدي، دور الهيئات المستقلة في مكافحة الفساد في العراق، هيئة النزاهة نموذجا، مجلة الناقد للدراسات السياسية، العدد ١، ٢٠٢٣.

٥) قائد سلمان، غلا معلي، رقابة السلطات الاتحادية على مجلس المحافظة والمحافظ، مجلة آداب البصرة، العدد ١٠٥، ٢٠٢٣.

٦) كاظم العبودي، الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية في التشريع العراقي، مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد ٣٤، ٢٠١٤.

٧) نادية طالب، عز الدين محمد، دور ديوان الرقابة المالية في اجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة، مجلة التقني، العدد ٤، ٢٠١٣.

ثالثا// الرسائل والأطاريح الجامعية:

١) سارة خلف التميمي، المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، ٢٠١٤.

٢) عادل الركابي، الفيدرالية اللامركزية الادارية، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، ٢٠١٣.

رابعا// الدساتير والقوانين:

١) الدستور العراقي ٢٠٠٥

٢) قانون المحافظات العراقي الملغى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩

٣) قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.

٤) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم العراقي النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٥) قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ العراقي المعدل.