AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

الرقابة على أعمال الحكومة المحلية

م.د مناف فاضل جلوب
جامعة الكرخ للعلوم

Oversight of Local Government Actions

Dr. Munaf Fadhil Jaloub
Al-Karkh University of Science

This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

المستخلص : تحظى المجالس المحلية في النظامين القانونيين العراقي والمصري بمساحة واسعة من الاستقلال المحلي، بيد أن هذا الاستقلال – مهما اتسع نطاقه – لا يُعد استقلالاً مطلقاً أو انفصالاً تاماً عن كيان السلطة المركزية. وفي هذا السياق، يتوجب التأكيد على ضرورة ضبط طبيعة ودرجة العلاقة الرابطة بين المركز والمحليات؛ إذ ينبغي ألا تشتد القبضة الرقابية للسلطة المركزية إلى الحد الذي يُفرغ المجالس المحلية من مضمونها، أو يصادر استقلاليتها التي تُعد الركيزة الأساسية والعلة الجوهرية لوجودها.

الكلمات المفتاحية :- المجالس المحلية : الرقابة , الاستقلال , الحكومة المحلية

Abstract : Local councils in both the Iraqi and Egyptian legal systems enjoy a broad degree of local autonomy. However, this autonomy—however extensive—is not absolute or a complete separation from the central authority. In this context, it is crucial to emphasize the need to regulate the nature and extent of the relationship between the central government and local authorities. The central authority's control should not become so tight as to render local councils ineffective or to infringe upon their autonomy, which is the fundamental pillar and essential reason for their existence.

Keywords: - Local councils: oversight, independence, local government

المقدمة : تحظى المجالس المحلية في النظامين القانونيين العراقي والمصري بمساحة واسعة من الاستقلال المحلي، بيد أن هذا الاستقلال – مهما اتسع نطاقه – لا يُعد استقلالاً مطلقاً أو انفصالاً تاماً عن كيان السلطة المركزية. وفي هذا السياق، يتوجب التأكيد على ضرورة ضبط طبيعة ودرجة العلاقة الرابطة بين المركز والمحليات؛ إذ ينبغي ألا تشتد القبضة الرقابية للسلطة المركزية إلى الحد الذي يُفرغ المجالس المحلية من مضمونها، أو يصادر استقلاليتها التي تُعد الركيزة الأساسية والعلة الجوهرية لوجودها.

إن الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على المجالس المحلية تختلف اختلافاً جذرياً في تكييفها القانوني عن "الرقابة الرئاسية" المعهودة في النظام الإداري المركزي الصرف؛ فهي نمط مغاير من الرقابة (الوصاية الإدارية) يستجيب لثنائية العلاقة القائمة على احترام الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية من جهة، وضمان تبعيتها لسيادة الدولة ووحدتها من جهة أخرى. وتأسيساً على ذلك، تبرز الحاجة الماسة إلى إيجاد نقطة توازن دقيقة تضمن بناء علاقات إدارية

سليمة، دون المساس بالاعتبارات الإدارية والسياسية التي يسعى النظام لترسيخها. وتتخذ هذه العلاقة صوراً متعددة؛ فقد تكون مباشرة ورسمية محددة بنصوص قانونية صريحة، وقد تتخذ شكلاً هرمياً تتبع فيه الوحدات الإدارية الأدنى الوحدات المحلية الأعلى منها مستوى، أو ترتبط مباشرة بالسلطة المركزية، كما قد تكون العلاقة في بعض جوانبها غير مباشرة أو غير رسمية.

أهمية البحث تكتسب هذه الدراسة أهميتها البالغة من تسليط الضوء على دور الرقابة الممارسة على الهيئات الإدارية اللامركزية؛ كونها تمثل انعكاساً حقيقياً لرؤية وفلسفة السلطات المركزية في كيفية إدارة شؤون المحافظات والمرافق المحلية. وكما أشرنا، فإن هذه السلطة الرقابية لا تتماثل مع الرقابة الرئاسية القائمة في النظام المركزي، بل تتسم بكونها أخف وطأة وأكثر مرونة، استجابةً لمتطلبات الاستقلال المحلي مع الحفاظ على التبعية السياسية للدولة. وتجدر الإشارة إلى أن صور الرقابة على المجالس المحلية ليست نمطية أو موحدة، بل تتباين من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف الأيديولوجيات السياسية والتوجهات الاقتصادية التي تتبناها كل دولة، ولذلك لا تعتمد النظم المعاصرة أسلوباً واحداً في ممارسة هذه الرقابة.

فقد تعمد بعض النظم إلى حصر الرقابة وتركيزها بيد سلطة واحدة، بينما توزعها نظم أخرى بين سلطات متعددة، مما يرتب آثاراً قانونية وإدارية مختلفة ومتفاوتة. ونتيجة لهذا التباين، تعددت أنواع الرقابة على المجالس المحلية لتشمل الرقابة السياسية، والرقابة القضائية، والرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية. وتتمتع الرقابة الإدارية تحديداً بأهمية قصوى؛ نظراً لأن المجالس المحلية تمارس في جوهر عملها الوظيفة الإدارية، مما يجعلها جزءاً متمماً للسلطة التنفيذية. وتُعد هذه الرقابة ركناً ركيناً من أركان تطبيق اللامركزية الإدارية، إذ تهدف إلى الحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان الوحدة السياسية والإدارية للدولة، وصولاً إلى تحقيق تنظيم إداري متوازن يكفل تحقيق الغايات المنشودة من إنشاء تلك المجالس.

إشكالية البحث تتبلور المشكلة البحثية بوضوح في واقع تطبيق الدور الرقابي على رؤساء الوحدات الإدارية والمجالس المحلية ضمن نطاق كل وحدة إدارية، فضلاً عن إشكالية تداخل هذا الدور مع اختصاصات الحكومة المركزية. ويعزى هذا الإرباك بشكل رئيس إلى التضخم التشريعي، وغموض النصوص القانونية، واستمرار نفاذ العديد من القوانين القديمة التي تتعارض مع روح النظام الجديد، الأمر الذي ألقى بظلاله السلبية وأثر بشكل مباشر على فاعلية الممارسة الرقابية لرؤساء الوحدات الإدارية.

وانطلاقاً من هذا الواقع، أضحى لزاماً تشخيص هذه الإشكالات بدقة، وطرح المعالجات القانونية والإدارية اللازمة لتفعيل الدور الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية، وبالشكل الذي يؤسس لإقامة نظام إداري محلي كفء، يتناسب مع اتساع نطاق حاجات المجتمع المحلي وتطلعاته نحو خدمات أفضل، وبما يحقق التنمية الشاملة على مستوى الوحدات الإدارية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مراعياً ظروفها الخاصة وملبياً لطموحات سكانها.

أهداف البحث تسعى هذه الدراسة جاهدةً إلى تحقيق جملة من الأهداف الرئيسة، وهي:

١. تبيان النشأة التاريخية للإدارة المحلية وتتبع مراحل تطورها.
٢. التعريف بأنواع الرقابة الممارسة على السلطات المحلية وتصنيفاتها.

٣. توضيح الآليات والكيفية التي تمارس بها السلطة المركزية رقابتها على الهيئات اللامركزية.
٤. الوقوف على طبيعة الرقابة البرلمانية الممارسة على الهيئات الإدارية اللامركزية في النظام العراقي.
٥. تحليل الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق وتحديد طبيعته القانونية.

تساؤلات البحث في سبيل معالجة الإشكالية المطروحة، تثير الدراسة التساؤلات الجوهرية الآتية:

١. كيف نشأت الإدارة المحلية، وما هي مراحل تطورها؟
٢. ما هي الأنواع المختلفة للرقابة الممارسة على السلطات المحلية؟
٣. ما هي الآلية المعتمدة لرقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية؟
٤. ما هو نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح لمجالس المحافظات في العراق؟
٥. ما هي الطبيعة القانونية للرقابة البرلمانية والقضائية الممارسة على الهيئات الإدارية اللامركزية في العراق؟

خطة البحث أولاً: الإطار العام للدراسة

المقدمة: (مدخل تعريفي بموضوع اللامركزية والرقابة).

أهمية البحث: (بيان القيمة العلمية والعملية للدراسة).

مشكلة البحث: (تحديد الإشكالية القانونية والإدارية في تداخل الصلاحيات).

أهداف البحث: (الغايات المرجو تحقيقها من الدراسة).

تساؤلات البحث: (الأسئلة الفرعية التي ستجيب عنها الدراسة).

ثانياً: التقسيم الموضوعي (هيكلية البحث)

المبحث الأول: ماهية السلطات المحلية ومجالس المحافظات العراقية

المطلب الأول: نشأة وتطور ومفهوم السلطات المحلية وأنواع الرقابة عليها.

المطلب الثاني: الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق وطبيعته القانونية.

المبحث الثاني: رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية والإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية في العراق.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الهيئات اللامركزية في العراق.

ثالثاً: الخاتمة والملاحق الخاتمة: (خلاصة البحث). النتائج: (الاستنتاجات القانونية والإدارية).

التوصيات: (المقترحات لمعالجة الإشكاليات). قائمة المصادر والمراجع.

المبحث الأول: ماهية نظام الإدارة المحلية ومجالس المحافظات العراقية

يكتسب موضوع اللامركزية في السياق العراقي أهمية استراتيجية بالغة، لا سيما فيما يتعلق بمستقبل الدولة وبنائها المؤسسي. فالنظام الاتحادي الذي تبنته الدولة العراقية عقب عام ٢٠٠٣، يُعد ركيزة أساسية لتحقيق غايات ديمقراطية كبرى، وضمانة للانتقال نحو خطوات ملموسة في مسار التنمية والتطوير. يهدف هذا النظام إلى الحيلولة دون تركيز السلطة، مشجعاً على ممارستها عند المستويات المحلية، مما يخلق بيئة للمشاركة الفاعلة في إدارة الشأن العام ودفع عجلة التنمية. كما يسعى إلى توفير إدارة تتسم بالكفاءة، وضمان الممارسة الديمقراطية وحقوق الأفراد، فضلاً عن تعزيز روح

التنافس الإيجابي بين وحدات الإدارة المحلية وحماية حقوق الأقليات. وتأسيساً على ذلك، سيتم تناول هذا المبحث وفق التقسيم الآتي: **المطلب الأول:** نشأة وتطور ومفهوم السلطات المحلية وأنواع الرقابة عليها. **المطلب الثاني:** الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق وطبيعته. **المطلب الأول: نشأة وتطور ومفهوم السلطات المحلية وأنواع الرقابة عليها**

تمهيد : تتباين الدول في تنظيمها الإداري من حيث المستويات والصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية؛ فبينما تتبنى بعض النظم أسلوب المركزية، حيث تتركز الصلاحيات والاختصاصات بيد الحكومة المركزية في العاصمة أو ممثليها المعينين في الأقاليم، تتجه نظم أخرى نحو اللامركزية الإدارية. وتعني الأخيرة توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، مع بقاء تلك الوحدات خاضعة لقدر من الرقابة والإشراف المركزي. وتُعد الرقابة ركناً جوهرياً من أركان اللامركزية، إلا أن شكل الدولة ونظامها السياسي يتركان أثراً بالغاً في تحديد نوع هذه الرقابة، ومستواها، والجهات المنوط بها ممارستها.

لقد تطورت وظيفة الدولة الحديثة عبر الزمن، واتسع نطاق مسؤولياتها وتشعبت مهامها، وتزامن ذلك مع تطور ملحوظ في الحقوق السياسية للمواطنين. ونتيجة لهذين العاملين الجوهريين المتكاملين، أضحى الحكم المحلي ظاهرة عالمية ملازمة للدولة الحديثة؛ إذ تحكما في مبررات تقسيم العمل بين السلطة المركزية والهيئات المحلية. فكلما تزايد حجم الخدمات التي تقدمها الدولة، كان ذلك مؤشراً على ارتقاء نوعي في الحقوق السياسية.

ففي عصر الاقتصاد الحر، اقتصرت وظيفة الدولة – بادئ الأمر – على دور "الدولة الحارسة"، حيث انحصر عملها في مراقبة النشاط الفردي، ووضع الضوابط التنظيمية التي تكفل تحقيق الأهداف وحمايتها دون المساس بالمصالح العامة أو الخاصة المشروعة، مكتفية بمهام الأمن الخارجي والداخلي، أي الجوانب السياسية والإدارية البحتة. ومع اتساع نشاط الأفراد، وتطور قطاعات الزراعة والصناعة، وظهور التفاوت الطبقي، بدأت الطبقات الاجتماعية الدنيا تطالب بخدمات عامة، بل تطور الأمر لتصبح هذه الخدمات حقوقاً أصيلة للمواطنين يجب أداؤها. ولضمان تقديم هذه الخدمات بالصورة التي تحقق الغرض منها، تدخلت الدولة بشكل مباشر.

ومع تحول وظيفة الدولة لتصبح مسؤولة عن التنمية الشاملة للمجتمع، تزايد الاعتماد على السلطات المحلية كأدوات فاعلة للإسراع بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فمن خلال مجالس الحكم المحلي، يمكن للخطط القومية أن تلامس الواقع الفعلي، وتتعرف بدقة على الاحتياجات والرغبات المحلية، مما يكفل مشاركة الشعب في إعداد وتنفيذ برامج التنمية. والمُشاهد اليوم أن معظم الدول، رغم اختلاف نظم الحكم فيها، تتجه نحو تعزيز دور المجالس والسلطات المحلية في تخطيط وتمويل وتنفيذ مشاريع التنمية، وتعمل جاهدة على تطوير نظم إدارتها المحلية لتحقيق هذا الهدف.

وفي الحالة العراقية، برزت أجندة اللامركزية في مرحلة ما بعد عام ٢٠٠٣ كضرورة ملحة لضمان التوازن الداخلي للسلطة والحيلولة دون عودة الأنظمة الشمولية، وذلك في ضوء استكشاف الدوافع والحسابات السياسية للنخب. إلا أن الإخفاق في عملية تفويض السلطة إلى الجهات المحلية حال دون إحداث تغيير ملموس وحقيقي في الحياة اليومية للمواطن العراقي. فبرغم التحقق النسبي للامركزية الإدارية عبر تحويل السلطات، لا تزال السلطة المركزية تقاوم التفعيل الكامل للامركزية

المالية، مما ألقى بظلاله سلباً على أداء الفاعلين المحليين وممارستهم للسلطات الجديدة الممنوحة لهم[١]. وتجدر الإشارة إلى أن الفلسفة المبررة للامركزية في العراق قد شهدت تطوراً لافتاً خلال السنوات الخمس عشرة الماضية ؛ فبعد أن كان يُنظر للحكم الاتحادي عقب ٢٠٠٣ مباشرة كعلاج ناجع لمنع صعود نظام سلطوي جديد ، بات تفويض السلطات المحلية يُوصف في السنوات الأخيرة – محلياً ودولياً – كأداة سياسية، وآلية لاحتواء النزاعات العرقية والطائفية، ووسيلة لاستيعاب السخط الشعبي المتصاعد وتلبية مطالب السكان[٢]. إليك إعادة صياغة للنص المقدم بأسلوب أكاديمي رصين، مع الحفاظ على كامل الأفكار والمضامين الواردة فيه، وتضمين الإشارات المرجعية في مواضعها:

مفهوم السلطات المحلية وأهدافها يُقصد بالسلطات المحلية تلك الأشخاص المعنوية العامة التي تنشأ ضمن النطاق الجغرافي للوحدات الإدارية المختلفة (كالمحافظات، والمدن، والقرى)، لتتولى مسؤولية إنشاء وإدارة المرافق والمشروعات العامة ذات الطابع المحلي، وتقديم الخدمات العامة لسكان تلك الوحدات. وتتأسس هذه السلطات وفق نظامٍ استقر الفقه الإداري على تسميته بمسميات عدة، منها: "اللامركزية الإدارية"، و"نظام المجالس المحلية"، أو "نظام الحكم المحلي". وقد تبلور هذا النظام في الدول الحديثة استجابةً لانتشار الفكر الديمقراطي الذي يكرس حق الشعوب في حكم نفسها بنفسها؛ ولهذا السبب قام النظام في كافة الدول التي تبنته على ركيزة أساسية موحدة – رغم اختلاف صوره التطبيقية – تتمثل في اختيار أعضاء المجالس المحلية عبر الاقتراع الحر المباشر. ويمكن إجمال الأهداف الرئيسة للامركزية الإدارية في هدفين محوريين[٣]:

- **الأول:** تخفيف العبء الملقى على كاهل السلطة المركزية، مما يتيح لها التفرغ لإدارة المصالح وتحقيق الأهداف القومية العليا التي تهم الدولة بمجموعها.
- **الثاني:** تمكين سكان الوحدات المحلية من ممارسة الديمقراطية فعلياً عبر إدارة مرافقهم المحلية، استناداً إلى قاعدة أنهم الأقدر من غيرهم على تلمس احتياجاتهم ورعاية مصالحهم المحلية.

وفي هذا السياق، يرى الباحث أن النظام اللامركزي في العراق، المتمثل في مجالس المحافظات، قد أثبت قدراً من الفاعلية والحيوية في أداء مهامه، وذلك على الرغم من حداثة التجربة والظروف المعقدة التي رافقت نشأته وتطوره.

١. **الرقابة الداخلية: المفهوم والأهمية** تخضع الإدارات الحكومية لنمطين من الرقابة، أولهما **الرقابة الداخلية؛** وهي تلك الرقابة الذاتية التي تُمارس داخل الجهاز الإداري نفسه للتحقق من كفاءة التنفيذ، أي قيام الإدارة بمراقبة أعمالها ذاتياً. ويتحقق هذا النشاط من خلال نظم الاتصال المعتمدة، والهيكل التنظيمي، والخطط والموازنات الموضوعة. وقد جرى العرف الإداري على تعزيز هذا النظام الرقابي باستحداث أجهزة استشارية متخصصة في الجوانب الفنية للرقابة، تتولى تقديم المعونة والمشورة لجهات الإدارة وقياداتها العليا، موفرةً بذلك قاعدة بيانات ومعلومات موضوعية ترتكز عليها

[١] أ. صبحي محرم، أسس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية، إتحاد جمعيات التنمية الإدارية، مج٨، ع٤، ابريل، ٨٧-٧٨، ص٧٠ وما بعدها

[٢] مقال الكتروني بعنوان: "نهج اللامركزية في العراق والقيود المفروضة عليه، تمت الزيارة بتاريخ ٩-١٠-٢٠٢٣، الساعة ٩م، الرابط https://www.arab-reform.net

[٣] د. محمد فؤاد مهنا، تنظيم علاقة الحكومة المركزية بالسلطات المحلية وفقاً لمبادئ علم التنظيم والإدارة، مجلة البحوث والدراسات العربية، ع٤، ١٩٧٣، ص١٣٢.

التوجيهات القيادية لرفع كفاءة التشغيل[١]. وتُمارس هذه الرقابة عبر التسلسل الرئاسي والهرمي للإدارة، بهدف ضمان حسن سير العمل، وتلافي الأخطاء، وتحسين الأداء. وتعتمد هذه الآلية على تحديد واضح للأهداف، ووضع معايير دقيقة للأداء، وتحليل تقارير التفتيش. وفي هذا الإطار، تتمتع السلطات الرئاسية بصلاحية اتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة لتقويم الانحرافات ومعالجة الأخطاء، بما يشمل حق إلغاء التصرفات المخالفة، أو تعديلها، أو الحلول محل المرؤوسين في تنفيذ الأعمال أو إقرارها[٢].

وتكتسب الرقابة الداخلية أهميتها الجوهرية من دورها في توجيه دفة العمل الحكومي نحو تحقيق أهدافه؛ إذ تسهم في فحص وتقييم الأنشطة المالية والإدارية، وتزويد الإدارة بمختلف مستوياتها بالمعلومات الضرورية لتحقيق الانضباط وحماية الأصول والعمليات الخاضعة لمسؤوليتها. وقد شهد مفهوم الرقابة الداخلية تطورات عديدة استجابة للمتغيرات في النظم الرقابية؛ حيث عرفه المعهد الأمريكي للمحاسبين (AICPA) عام ١٩٣٦ بأنه: "مجموعة من الطرائق والمقاييس التي تتبناها الوحدة بقصد حماية النقدية والموجودات الأخرى، وكذلك لضمان الدقة المحاسبية للعمليات المثبتة في الدفاتر[٣]".

ويلاحظ الباحث أن المشرع العراقي قد تبنى نظام الرقابة الداخلية في الشؤون المالية الخاصة بالمجالس المحلية. ومع ذلك، يؤكد الباحث على ضرورة تأهيل الكوادر البشرية المنوط بها ممارسة هذه الرقابة لضمان أداء المهام بكفاءة أعلى، فضلاً عن أهمية تعزيز الاستقلالية الوظيفية للمدقق الداخلي في الحكومة المحلية، سواء كانت هذه الاستقلالية تنظيمية أو إجرائية (بالمناوبة).

٢. **الرقابة الخارجية:** يُقصد بالرقابة الخارجية تلك الرقابة التي تُمارس من قبل أجهزة وسلطات تقع خارج الهيكل التنظيمي للسلطة التنفيذية. وبالنظر إلى النموذج المصري، نجد أن الجهاز الحكومي يخضع لعدة أنماط من هذه الرقابة، أبرزها:

- **الرقابة التشريعية:** وهي التي يمارسها (مجلس النواب) بصفته الجهة التي تتولى السلطة التشريعية والرقابية في الدولة.
- **الرقابة القضائية:** وتتولاها السلطة القضائية، ممثلةً في (القضاء الإداري – مجلس الدولة)، الذي يُعد الجهة المختصة أصالةً بالبت في المنازعات التي تكون أجهزة الإدارة العامة طرفاً فيها. وتُعد هذه الرقابة، بصفة عامة، ركيزة أساسية في تقويم أعمال الإدارة المحلية؛ إذ تُعرف بأنها عملية فحص فني محايد يقوم به طرف مستقل من خارج الكيان التنظيمي للإدارة، وذلك بغرض التحقق من سلامة التصرفات والأعمال الإدارية من الناحية القانونية، وقياس مدى الكفاءة في تحقيق الأهداف المرجوة[٤].

المطلب الثاني: الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق وطبيعته

يتميز النظام القانوني العراقي بتعدد مستويات التشريع، حيث تتدرج من المستوى الاتحادي، مروراً بالمستوى الإقليمي، وصولاً إلى مستوى المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وفي هذا الإطار، يمارس مجلس المحافظة دوره بصفته السلطة

[١] د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والإدارة، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، ١٩٨١، ص١٧٢-١٧٣.

[٢] د. محمد مختار عثمان، مبادئ علم الإدارة العامة، منشورات جامعة قار يونس – بنغازي، (بدون سنة نشر)، ص٢٢٥.

[٣] د. خالد راغب الخطيب ود. خليل محمود الرفاعي، الأصول العلمية والعملية لتدقيق الحسابات، دار المستقبل للتوزيع والنشر – عمان، الأردن، ١٩٩٨، ص١٩٤.

[٤] د. إيهاب ذكي إسلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص٢.

التشريعية والرقابية العليا ضمن حدوده الإدارية، إلا أن ما يصدر عنه من تشريعات يندرج ضمن "التشريعات الفرعية" التي لا ترقى لمصاف التشريعات الاتحادية، ولا تملك العلو على القوانين الصادرة عن مجلس النواب في الشؤون الإدارية والإقليمية.

ويمكن تعريف التشريع بأنه عملية سن القواعد القانونية وصياغتها في قالب مكتوب، بألفاظ محددة، من قبل السلطة التي منحها الدستور الاختصاص بذلك؛ فعلى سبيل المثال، يُعد مجلس النواب السلطة المختصة بعملية التشريع. كما ينصرف مصطلح "التشريع" ليعني القاعدة القانونية ذاتها التي تسنها تلك السلطة. ويستفاد مما سبق أن المصطلح يجمع بين الدلالة على "عملية" وضع القانون في صورة مكتوبة، والدلالة على "المنتج" القانوني المتمثل في القواعد الموضوعة. وقد تبوأ التشريع مكانة الصدارة في تنظيم العلاقات الاجتماعية بفضل مزاياه المتعددة – وعلى رأسها الانضباط والتدوين – التي جعلته يرجح على "العرف"، الذي تراجع إلى المرتبة الثانية وتضاءل دوره في إنشاء القواعد القانونية مقارنة بالدور الحيوي للتشريع في حكم الروابط الاجتماعية المختلفة. وتجدر الإشارة إلى أن تصدر التشريع للمصادر الرسمية للقاعدة القانونية لم يأتِ اعتباطاً، بل استناداً لما يتمتع به من خصائص تفوق غيره من المصادر[١].

وتتفاوت التشريعات من حيث قوتها ومرتبتها القانونية؛ حيث يأتي **الدستور** في قمة الهرم التشريعي بوصفه الوثيقة القانونية الرسمية العليا التي تحدد طبيعة النظام السياسي، والتي يجب أن تخضع لها كافة القوانين والتشريعات الأدنى، وإلا كانت عرضة للطعن بعدم دستوريتها[٢].

وعادة ما تُصاغ هذه الوثيقة الدستورية من قبل هيئة تأسيسية خاصة تختلف عن السلطة التشريعية العادية، ووفق إجراءات متباينة. يلي ذلك في المرتبة **التشريعات العادية** (القوانين) التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة وفق الإجراءات المنصوص عليها دستورياً، ثم تأتي **التشريعات الفرعية** (الأنظمة والتعليمات) الصادرة عن السلطة التنفيذية المخولة دستورياً لتنظيم ممارسة وظيفة الحكم. وفيما يتعلق بالسلطة التشريعية في العراق، فهي تتكون من مستويين[٣]:

١. **السلطة التشريعية الاتحادية**
٢. **السلطة التشريعية الإقليمية** ومن الجدير بالذكر أن السلطات اللامركزية في المحافظات تتوزع بين مجلس المحافظة والمحافظ، حيث يحل كل منهما محل السلطة المركزية في إدارة شؤون المحافظة، إضافة إلى الوحدات الادارية الأخرى (القائمقام، مدير الناحية، والمجالس المحلية). وقد ساوى المشرع العراقي في المادة (١١٥) من الدستور بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الخطاب المتعلق بالصلاحيات المشتركة. ويُلاحظ أن الدستور قد منح المحافظات صلاحيات تقترب من شروط "اللامركزية السياسية"، على الرغم من تكريسه لمبدأ "اللامركزية الإدارية" في المادة (١١٢/ثانياً). وقد أثارت هذه الازدواجية انتقادات واسعة، لا سيما وأن الدستور حصر اختصاصات السلطات

[١] مقال إلكتروني بعنوان: ما هو التشريع، موقع أسود البيزنس، تمت الزيارة بتاريخ ١٠-١٠-٢٠٢٣، الساعة ١م، الرابط: https://www.business4lions.com/

[٢] د. سليمان محمد الناصري، المدخل لدراسة القانون (دراسة مقارنة)، دار وائل للنشر، ط١، عمان – الأردن، ١٩٩٩، ص٦٩.

[٣] تصدر هذه السلطة عن السلطات الاتحادية التشريع الذي ينظم شؤون الاتحاد، وتتألف السلطة التشريعية الاتحادية في دستور العراق وفق المادة (٤٨) منه التي تنص على أنه: "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".

الاتحادية، وجعل ما عداها من صلاحية الأقاليم والمحافظات، مفضلاً القوانين المحلية على القوانين الاتحادية عند الخلاف في الاختصاصات المشتركة. والأصل في النظم الفيدرالية أن توصف مجالس المحافظات بأنها هيئات لامركزية إدارية وإقليمية، تقتصر مهامها على الوظيفة الإدارية (تخطيطاً وتنفيذاً) كجزء من وظائف السلطة المركزية، تمارس خلالها اختصاصات محلية ذات طابع إداري بحت[١]. كما أجاز الدستور العراقي في المادة (١٢٣) تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو العكس، بموافقة الطرفين، على أن ينظم ذلك بقانون. إلا أنه وحتى الآن لم يُشرع القانون المنظم لآلية هذا التفويض المتبادل للصلاحيات والسلطات.

وتُعد المحافظات غير المنتظمة في إقليم أحد تطبيقات نظام اللامركزية الإدارية الذي يهدف إلى تسهيل إدارة الدولة عبر تقسيمها إلى وحدات إدارية أصغر تديرها هيئات محلية، وذلك بمنحها سلطة الإدارة ضمن حدودها الجغرافية. ويفترض هذا النظام توزيع الوظيفة الإدارية (تخطيطاً، وتنظيماً، وتنفيذاً) بين السلطة المركزية والمحافظات، دون أن يتعدى ذلك إلى وظيفتي التشريع والقضاء؛ لأن إقحام هاتين الوظيفتين ينقل النظام من نطاق "اللامركزية الإدارية" إلى نطاق "اللامركزية السياسية". غير أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل اتخذ منحىً مغايراً؛ فقد نص صراحة على منح مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية، متجاوزاً بذلك النصوص الدستورية[٢]، مما أثار جدلاً فقهياً وقضائياً واسعاً، وتنازعاً نظرياً وعملياً حول طبيعة هذا الاختصاص.

ويستند الاختصاص التشريعي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى أربعة نصوص قانونية أساسية (نصين دستوريين، ونصين قانونيين):

- **النصوص الدستورية:**
  - **المادة (١١٥):** التي نصت على أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، مع منح الأولوية لقانون المحافظات في حال الخلاف في الصلاحيات المشتركة.
  - **المادة (١٢٢/ثانياً):** التي منحت المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة لتمكينها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.
- **نصوص قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل:**
  - **المادة (٢/أولاً):** التي نصت على أن: "مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية الأعلى في المحافظة، وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"[٣].

---

[١] أوضح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أن لسلطات الإقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور، باستثناء الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. وقد نصت المادة (١١٧/أولاً)على:"يقر هذا الدستور،عند نفاذه،إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليماً اتحادياً".

[٢] د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠٠٦، ص١٥٥.

[٣] د. خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (دراسة مقارنة)، منشورات ضفاف بيروت، دار أوما، بغداد، ٢٠١٥، ص٧١.

- **المادة (٧/ثالثاً):** التي حددت اختصاصات المجلس، ومنها: "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"[١].

المبحث الثاني: رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية

تمهيد إذا كان وجود المجالس المحلية المنتخبة يمثل ضرورة حتمية لتلبية الاحتياجات الخدمية للمواطنين في المحافظات، وهو ما كرسه النظام القانوني العراقي بعد عام ٢٠٠٣ عبر تبني مبدأ اللامركزية الإدارية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم استناداً لأحكام المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فإن مقتضيات هذا النظام تستلزم أن تمارس هذه المجالس مهامها بمنأى عن هيمنة أو تدخل السلطات الاتحادية المركزية. ويُعد هذا الاستقلال أحد المقومات الجوهرية للامركزية الإدارية وثوابتها الراسخة، فضلاً عن كونه أثراً مترتباً على الاعتراف بالشخصية المعنوية لها، مما يؤهلها لتسيير شؤونها ومصالحها المحلية.

بيد أن هذا الاستقلال لا ينفي كون هذه المجالس جزءاً لا يتجزأ من كيان الدولة وسلطتها العامة؛ فجوهر اللامركزية الإدارية يكمن في إيجاد معادلة متوازنة توفق بين استقلال الهيئات اللامركزية من جهة، وحتمية خضوعها للرقابة والإشراف من جهة أخرى. ويقع على عاتق المشرع رسم حدود هذا التوافق وتحديد معالمه، انطلاقاً من الأسس والقواعد المستقرة فقهاً وقضاءً. وتأسيساً على ذلك، سيتناول هذا المبحث المحاور الآتية:**المطلب الأول:** الرقابة البرلمانية والإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية في العراق.**المطلب الثاني:** الرقابة القضائية على الهيئات اللامركزية في العراق.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية والإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية في العراق

تتبوأ الرقابة البرلمانية مكانة جوهرية ضمن مهام المجالس النيابية في النظم البرلمانية، جنباً إلى جنب مع الوظيفة التشريعية الرئيسة. وتُمثل هذه الرقابة حقاً دستورياً لأعضاء السلطة التشريعية لمتابعة وتقويم أعمال السلطة التنفيذية، والتأكد من مطابقة تصرفاتها للقوانين النافذة ومدى ملاءمتها للواقع والظروف المستجدة. وتختلف طبيعة وآثار هذه الرقابة باختلاف النظم السياسية؛ إذ تتأثر بالأطر الدستورية والقانونية وبالمناخ السياسي السائد، ويُعد العراق نموذجاً للنظم التي تبنت النظام البرلماني بموجب دستور عام ٢٠٠٥[٢].ويرى الباحث أن السمة المميزة للرقابة البرلمانية في التشريع العراقي – مقارنة بغيره – تتمثل في امتداد نطاقها ليشمل الهيئات الإدارية اللامركزية في معرض أدائها للوظيفة الإدارية، وهي وظيفة تنعقد أصالةً لاختصاص السلطة التنفيذية المركزية. وتُعد الرقابة البرلمانية إحدى صور الرقابة الشعبية غير المباشرة في الأنظمة الديمقراطية، حيث يتولى البرلمان بموجبها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومساءلتها عن أي انحراف في التنفيذ يخالف القواعد العامة للدولة، مستخدماً في ذلك وسائل رقابية متعددة. وتكمن أهمية هذه الرقابة في صيانة مبدأ

[١] د. محمد سليم محمد أمين، دستورية الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق: دراسة قانونية تحليلية، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ٢٢، العدد ٨٠، السنة ٢٤، ص١٣٦ وما بعدها.

[٢] د. حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (٥)، العدد (١)، ٢٠١٦، ص٥٨.

المشروعية؛ إذ تسهم مراقبة الأعمال الحكومية وتصحيح الأخطاء بشكل استباقي في الحيلولة دون صدور تشريعات أو قرارات مخالفة للدستور[١].

وفي سياق متصل بالأطر الرقابية، أقر الدستور العراقي مبدأ الرقابة القضائية في المادة (٩٣)، التي حددت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، ومن ضمنها الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. وفضلاً عن ذلك، تمارس المحكمة اختصاصها الأصيل في الرقابة على دستورية القوانين، حيث تخضع لرقابتها كافة القرارات الصادرة عن مجالس المحافظات والمجالس المحلية للنظر في مدى توافقها أو تعارضها مع الأحكام الدستورية.كما أكد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على خضوع الهيئات الإدارية اللامركزية لرقابة القضاء الإداري، الذي يختص بالنظر في صحة القرارات والأوامر الإدارية الصادرة عن تلك المجالس. وتُعد الرقابة القضائية من أهم ضمانات العمل الإداري، سواء على المستوى المركزي أو المحلي؛ نظراً لقدرة القضاء – بما يتمتع به من حياد واستقلال – على حماية مبدأ المشروعية وضمان حقوق وحريات الأفراد، مما يبعث الطمأنينة والاستقرار في المجتمع.

وعلى صعيد الرقابة الإدارية المركزية، يمارس مجلس الوزراء جملة من المهام الرقابية غير المباشرة على المجالس المحلية، ومنها ما يتعلق بإجراءات تشكيل الأقاليم. فوفقاً لقانون الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨[٢]، نصت المادة (٣/أولاً) على أن يُقدم طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء بتوقيع من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات، كما ألزمت الفقرة (ب) من المادة ذاتها مجلس الوزراء بتكليف المفوضية العليا للانتخابات خلال مدة (١٥) يوماً من تاريخ تقديم الطلب لاتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المزمع تشكيله.

كذلك، يمارس مجلس الوزراء سلطته الرقابية على مجالس المحافظات من خلال صلاحيته في إقالة أصحاب المناصب العليا في المحافظة بناءً على اقتراح الوزير المختص، واستناداً للأسباب الواردة حصراً في المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، وذلك على الرغم من أن القانون ذاته قد عقد اختصاص تعيين وإعفاء أصحاب هذه المناصب لمجلس المحافظة[٣].

وفي هذا الصدد، يسجل الباحث ملاحظة واقعية مفادها غياب التطبيق الفعلي لهذا النص القانوني؛ إذ لا يزال الوزراء يتخذون قرارات منفردة بتعيين وإعفاء شاغلي المناصب العليا في المحافظات دون الرجوع إلى مجلس الوزراء[٤]، كما يُلاحظ أن مجلس الوزراء يمارس دوراً رقابياً آخر – غير مباشر – عبر صلاحيته في اقتراح مشروعات القوانين وتقديمها للسلطة

[١] د. ميسون تليلان السليم، مقال إلكتروني بعنوان: الرقابة البرلمانية وأهميتها، تمت الزيارة بتاريخ ١٠-١٠-٢٠٢٣، الساعة ٥م، الرابط: https://www.ammonnews.net/

[٢] أ. أمير عبد الله أحمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠، ص١٥٥.

[٣] ينظر: البند (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل. ولابد من الإشارة إلى تعريف المناصب العليا بموجب البند (ثامناً) من المادة (١) من القانون ذاته التي نصت على أن: "المناصب العليا: المديرون العامون ومديرو الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية".

[٤] فعلى سبيل المثال: كتاب وزارة الداخلية بإعفاء قائد شرطة محافظة النجف وتعيين بديل له بموجب الكتاب المرقم (٠٢٥٧٤) في ٢٣-٤-٢٠١٧، دون المرور بمجلس الوزراء.

التشريعية، وهي آلية تمكنه من تعديل اختصاصات مجالس المحافظات توسعةً أو تقييداً[١].أما بالنظر إلى التجربة المصرية، فيتولى الوزير المختص بشؤون الحكم المحلي ممارسة سلطة رقابية (وصائية) على المجالس المحلية، حيث يلعب دور "حلقة الوصل" بين المجلس المحلي والمحافظ ومجلس الوزراء. وتتضمن اختصاصاته رفع القرارات المسببة لحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إلى مجلس الوزراء، فضلاً عن رفع تقارير دورية إلى رئيس مجلس الشعب حول نشاطات وإنجازات المجالس المحلية[٢]، وبالإضافة إلى ذلك، تمارس الوزارات القطاعية الأخرى نوعاً من الإشراف الفني على المجالس المحلية فيما يخص الخدمات المتصلة بنشاط كل وزارة، وقد اكتفى المشرع المصري بوضع أصل عام يخول الوزراء – كلٌ في نطاق اختصاصه – حق التوجيه والإرشاد الفني للمجالس المحلية لضمان حسن تنفيذ السياسة العامة للدولة.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الهيئات اللامركزية في العراق

تُعرف الرقابة القضائية بأنها تلك الرقابة التي تباشرها المحاكم المختصة، وتُعد الضمانة الأقوى والأكثر فاعلية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة وخروجها على أحكام القانون، متفوقة في ذلك على نظيرتيها الإدارية والسياسية؛ نظراً لما يتمتع به القضاء من عقلية قانونية رصينة وحيادية تامة. ويمكن تصنيف الرقابة القضائية إلى نوعين رئيسين هما:

١- **الرقابة الدستورية**:تمارس المحكمة الاتحادية العليا هذا النوع من الرقابة استناداً إلى نص المادة (٩٣) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥[٣]، ولا سيما الفقرة (ثامناً) منها التي أناطت بها الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وتأسيساً على ذلك، حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١)لسنة ٢٠٠٨ صلاحيات المحافظ في هذا الشأن وفقاً للمادة(٣١/البند حادي عشر)التي خولت المحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة إذا رأى أنها مخالفة للدستور والقوانين أو أنها تخرج عن اختصاصات المجلس.وفي حال إصرار المجلس على قراره، يحق للمحافظ اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر.

٢- **رقابة القضاء الجنائي والإداري**:تتمثل هذه الرقابة في شقين:

- **الشق الجنائي:** وينصب على أفعال وتصرفات أعضاء مجالس المحافظات التي تُكيّف قانوناً كجرائم، مثل الرشوة، والاختلاس، وخيانة الأمانة، وغيرها.
- **الشق الإداري:** ويمارسه القضاء الإداري الذي يختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بأعمال الهيئات اللامركزية، حيث يمتلك سلطة إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بمخالفة القانون[٤].

[١] نص البند (ثانياً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المتضمن صلاحية مجلس الوزراء في (اقتراح مشروعات القوانين).

[٢] . سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص٤١٤.

[٣] المادة (٩٣) من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥.

[٤] بحث منشور بعنوان: دور ورقابة السلطة المركزية على الإدارة المحلية، الجامعة المستنصرية، كلية الإدارة والاقتصاد، (بدون سنة نشر)، ص١٠ وما بعدها.

وقد تأكد الإطار الدستوري للرقابة القضائية في المادة (٩٣) من الدستور العراقي، التي فصلت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، ومنها الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، فضلاً عن اختصاصها الأصيل في الرقابة على دستورية القوانين؛ حيث تخضع لرقابتها كافة القرارات الصادرة عن مجالس المحافظات والمجالس المحلية للتحقق من مدى توافقها أو تعارضها مع الأحكام الدستورية.

كما عزز قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل هذا التوجه بالنص على خضوع الهيئات الإدارية اللامركزية لولاية محكمة القضاء الإداري، التي تتولى النظر في صحة القرارات والأوامر الإدارية الصادرة عن تلك المجالس.

ويرى الباحث أن الرقابة القضائية تُعد من أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة، سواء كانت مركزية أم محلية؛ فالقضاء هو الحصن المنيع لحماية مبدأ المشروعية وضمان حقوق وحريات الأفراد، وذلك بفضل ما يتمتع به من استقلال وحياد يمنحه مكانة سامية ويبعث الطمأنينة والاستقرار في نفوس المتقاضين.

ورغم الأهمية البالغة للرقابة القضائية، إلا أن الواقع العملي يشير إلى عدم كفايتها منفردة لتقويم أعمال الإدارة المحلية. ويعود ذلك إلى طبيعة عمل القضاء الإداري الذي ينحصر دوره في الحكم بمشروعية أو عدم مشروعية التصرفات الإدارية، فضلاً عن أن هذه الرقابة لا تتحرك تلقائياً؛ فالقاضي لا يملك التعرض لمشروعية القرارات من تلقاء نفسه، بل يظل دوره مرهوناً برفع دعوى من قبل ذوي المصلحة. وهذا ما يدفعنا للقول بأن الرقابة القضائية، رغم حيويتها، تحتاج إلى أن تتكامل مع أنواع أخرى من الرقابة لتشكل منظومة رقابية فعالة ومتكاملة[١].

الخاتمة يُعد وجود المجالس المحلية ركيزة أساسية من ركائز اللامركزية الإدارية (الإقليمية)، كما تمثل رقابة السلطة المركزية عليها دعامة مكملة لهذا النظام، شريطة ألا تتعارض مع الاستقلال الممنوح لتلك المجالس. وتأسيساً على مبدأ المشروعية، فإن الرقابة على المجالس المحلية لا توجد إلا بنص قانوني صريح، ولا تُمارس إلا في الحدود التي رسمها القانون. وتجدر الإشارة إلى أن نطاق هذه الرقابة (شدةً وضعفاً) يتباين من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف الظروف الاقتصادية والسياسية السائدة.

وخلص البحث إلى جملة من الاستنتاجات، أبرزها:

١. ارتبط ظهور الحكم المحلي وتطوره بتطور وظيفة الدولة الحديثة واتساع نطاق مهامها وتشعبها، فضلاً عن تطور الحقوق السياسية للمواطنين. وقد أدى هذان العاملان الجوهريان إلى جعل الحكم المحلي ظاهرة عالمية ملازمة للدول الحديثة، حيث يحكمان المبررات الداعية إلى تقسيم العمل والوظائف بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية.

٢. برزت أجندة اللامركزية في العراق في مرحلة ما بعد عام ٢٠٠٣ كضرورة استراتيجية لبناء توازن داخلي للسلطة، بهدف الحيلولة دون صعود نظام سلطوي جديد، وذلك عبر استكشاف الدوافع السياسية والحسابات الخاصة بالنخب السياسية.

٣. يخضع أعضاء مجالس المحافظات لرقابة قضائية صارمة فيما يتعلق بتصرفاتهم التي تُكيّف كجرائم في نظر القانون، مثل الرشوة، والاختلاس، وخيانة الأمانة، وغيرها من الجرائم المخلة بالشرف الوظيفي.

[١] أ. نذير ثابت القيسي، حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية: دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٧، العدد ٢، ٢٠٢٠، ص٢٤٠ وما بعدها.

٤. في سياق الدراسة المقارنة مع جمهورية مصر العربية، يتولى الوزير المختص بشؤون الحكم المحلي ممارسة سلطة رقابية على المجالس المحلية، مؤدياً دور "حلقة الوصل" بين المجلس المحلي والمحافظ ومجلس الوزراء. وتمتد صلاحياته لتشمل اختصاصات أخرى، منها أن قرار حل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة الصادر من مجلس الوزراء يجب أن يكون مسبباً وبناءً على عرض الوزير المختص.

التوصيات بناءً على ما تقدم من نتائج، يوصي الباحث بالآتي:

١. **تدعيم دور الحكومات المحلية والعدالة في توزيع الثروة:** ضرورة تعزيز دور الحكومات المحلية في تنفيذ السياسات العامة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بالتنسيق والتعاون المشترك مع الحكومة الاتحادية. ويجب ضمان تحقيق تنمية شاملة في كافة القطاعات الخدمية، بما يمنع التفاوت الطبقي بين المحافظات (عدم ترك محافظة فقيرة خدمياً مقابل أخرى مخدومة)، مع مراعاة التوزيع العادل للثروة وتقاسمها بحسب النسب السكانية، لا سيما في المحافظات المنتجة للنفط ومصادر الطاقة (مثل البصرة، ميسان، وكركوك).

٢. **تطبيق الحوكمة الإلكترونية وتنمية الموارد البشرية:** العمل على إرساء نظام حوكمة إلكترونية شامل لتوفير قاعدة بيانات ومعلومات دقيقة وحقيقية ترصد تراجع مستويات النمو. ويهدف ذلك إلى تنمية وتطوير المحافظات العراقية على الأصعدة كافة، وبشكل خاص تنمية الموارد البشرية لمعالجة المشكلات البنيوية (المرض، الفقر، والأمية). ويستلزم ذلك تحسين مخرجات الخدمة بشكل مؤسسي ومعرفي، مع التركيز بصفة خاصة على المناطق النائية والأطراف المهمشة في المحافظات.

المراجع

أولاً: الكتب

١. د. أحمد رشيد، *نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والإدارة*، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، ١٩٨١.

٢. د. إيهاب ذكي إسلام، *الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية*، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣.

٣. د. خالد راغب الخطيب، ود. خليل محمود الرفاعي، *الأصول العلمية والعملية لتدقيق الحسابات*، دار المستقبل للتوزيع والنشر، عمان – الأردن، ١٩٩٨.

٤. د. خالد كاظم عودة الإبراهيمي، *الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (دراسة مقارنة)*، منشورات ضفاف (بيروت) – دار أوما (بغداد)، ٢٠١٥.

٥. د. سامي حسن نجم عبد الله، *الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة*، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.

٦. د. سليمان محمد الناصري، *المدخل لدراسة القانون (دراسة مقارنة)*، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان – الأردن، ١٩٩٩.

٧. د. محمد مختار عثمان، *مبادئ علم الإدارة العامة*، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، (بدون سنة نشر).

٨. د. هاني علي الطهراوي، *القانون الإداري*، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦.

ثانياً: الرسائل الجامعية

١. أ. أمير عبد الله أحمد عبود، *اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها*، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠.

ثالثاً: المجلات والدوريات العلمية

١. *دور ورقابة السلطة المركزية على الإدارة المحلية*، بحث منشور، الجامعة المستنصرية، كلية الإدارة والاقتصاد، (بدون سنة نشر).
٢. أ. حسن تركي عمير، *الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق*، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (٥)، العدد (١)، ٢٠١٦.
٣. أ. صبحي محرم، *أسس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية*، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، المجلد (٨)، العدد (٤)، إبريل، ص ٧٨-٨٧.
٤. أ. محمد سليم محمد أمين، *دستورية الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق: دراسة قانونية تحليلية*، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (٢٢)، العدد (٨٠)، السنة (٢٤).
٥. أ. محمد فؤاد مهنا، *تنظيم علاقة الحكومة المركزية بالسلطات المحلية وفقاً لمبادئ علم التنظيم والإدارة*، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد (٤)، ١٩٧٣.
٦. أ. نذير ثابت القيسي، *حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية: دراسة مقارنة*، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد (١٧)، العدد (٢)، ٢٠٢٠.

رابعاً: التشريعات والقوانين

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل).

خامساً: المراجع الإلكترونية

١. د. ميسون تليلان السليم، *الرقابة البرلمانية وأهميتها*، مقال إلكتروني، الرابط: https://www.ammonnews.net/
٢. *ما هو التشريع*، مقال إلكتروني، موقع أسود البيزنس، الرابط: https://www.business4lions.com/
٣. *نهج اللامركزية في العراق والقيود المفروضة عليها*، مقال إلكتروني، مبادرة الإصلاح العربي، الرابط: https://www.arab-reform.net/