

## رقابة السلطات الاتحادية على مجلس المحافظة والمحافظ

الباحث

قائد سلمان حسن

طالب دكتوراه في كلية الحقوق / جامعة قم الحكومية

المشرف

الدكتور غلامعلي قاسمي

أستاذ مشارك في القانون الدولي/كلية الحقوق/جامعة قم/ايران

### المخلص:-

يعد موضوع الرقابة على السلطات المحلية في اللامركزية الادارية من المواضيع المهمة التي تواكب التوجه الحديث والمعاصر في منح السلطات المحلية بعض الاختصاصات لادارة شؤونها الداخلية وعدم حصر هذه الاختصاصات في يد السلطات المركزية ، كذلك تبرز اهمية هذا الموضوع في معرفة طبيعة العلاقة بين السلطات المحلية والسلطات المركزية التي تحتفظ بحقها في الرقابة على السلطات المحلية وهذا احد مقومات اللامركزية الادارية أن المشرع العراقي نص صراحةً على تبني مبدأ اللامركزية الادارية في المادة ( ١٢٢ ) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ الا أن هذه المادة أسقطت دعامة أساسية من دعائم نظام اللامركزية الادارية , وذلك عندما نصت على عدم اخضاع مجالس المحافظات الى رقابة أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة, كذلك ساوى المشرع الدستوري العراقي بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم على الرغم من وجود اختلافات بين النظامين . فالاقاليم تدار وفقاً للنظام الفيدرالي .

كلمات مفتاحية: رقابة ، السلطة المركزية ، مجلس المحافظة ، المحافظ

تاريخ القبول: ٢٠٢٣/٦/١٣

تاريخ الاستلام: ٢٠٢٣/٥/٢٢

## **Federal Authorities' Oversight of the Provincial Council and the Governor**

**Qa'id Selman Hassan**

**Ph.D Candidate / College of Law / Qum University**

**Supervised by :**

**Dr. Golam Ali Ghasemi**

**Associate Professor / Qum University / College of Law /**

**International Law / Iran**

### **Abstract:**

The oversight of local authorities in administrative decentralization is one of the important topics that keep pace with the modern and contemporary trend in granting local authorities some specializations to manage their internal affairs and not limiting these specializations to the central authorities. It reserves the right to supervise the local authorities, and this is one of the elements of administrative decentralization. The Iraqi legislator explicitly stipulated the adoption of the principle of administrative decentralization in Article (122) of the Iraqi constitution in force in 2005, but this article dropped a basic pillar of the administrative decentralization system. This is when it stipulated that the provincial councils should not be subject to the control of any ministry or any entity not affiliated with a ministry.

**Keywords :** Oversight , Central Authority , Provincial Council , Governor

**Received:22/5/2023**

**Accepted: 13/6/2023**

**المقدمة:-**

تعد اللامركزية الادارية اسلوباً من أساليب توزيع الوظيفة الادارية بين السلطات المركزية والسلطات المحلية والتي ينتج عنها علاقة على أساس الرقابة والاشراف من قبل السلطة المركزية على السلطات المحلية , فاللامركزية الادارية تعد احدى صور التنظيم الاداري الذي يهدف الى ادارة المصالح ذات الطابع المحلي , وتحقيق هذا الهدف يتطلب أن تتمتع السلطات المحلية بدرجة من الاستقلال الكافي للقيام بالواجبات القانونية الملقاة على عاتقها , وهذا الاستقلال يختلف من دولة الى دولة اخرى حسب النظام القانوني في هذه الدولة , وكلما كانت درجة الاستقلال عالية كان ذلك اقرب الى مفهوم الحكم المحلي.

ان السلطات الاتحادية في العراق تتمثل بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية تمارس الرقابة على السلطات المحلية ( مجلس المحافظة والمحافظ ) , يكون من خلال عدة صور رقابية تتمثل في الرقابة السياسية والرقابة الادارية والرقابة القضائية بالإضافة الى الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة , صور الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية الى السلطات المحلية في العراق تختلف من دولة الى دولة.

ان هذا الموضوع تناوله بعض الباحثين في بحوث مختصرة بعضها كان سابق لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ , والبعض الاخر من هذه البحوث كان سابق لتعديلات هذا القانون الذي عدل ثلاث مرات ليكون ملائم مع طبيعة اللامركزية الإدارية , اخر هذه التعديلات كان عام ٢٠١٨ , لذلك هذا البحث سيكون من البحوث اللاحقة لأخر تعديل لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ الذي هو التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبذلك سيكون هذا البحث مختلف عن البحوث السابقة على التعديل .

**أهمية الموضوع**

يعد موضوع الرقابة على السلطات المحلية في اللامركزية الادارية من المواضيع المهمة، والتي تواكب التوجه الحديث والمعاصر في منح السلطات المحلية بعض الاختصاصات لادارة شؤونها الداخلية وعدم حصر هذه الاختصاصات في يد السلطات المركزية ، كذلك تبرز أهمية هذا الموضوع في معرفة طبيعة العلاقة بين السلطات المحلية والسلطات المركزية التي تحتفظ بحقها في الرقابة على السلطات المحلية وهذا احد مقومات اللامركزية الادارية .

**مشكلة البحث**

مشكلة البحث تكمن في عدة امور منها ، ان المشرع العراقي لم يلتزم بقواعد اللامركزية الادارية مما ادى الى الخلط بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية (الفيدرالية) , حيث لم يقتصر على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطات المركزية والسلطات المحلية , بل تعدى في ذلك الى توزيع الوظيفة السياسية. كذلك اختلف المشرع العراقي عن بقية الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الادارية في الجهات الرقابية واي جهة لها حق

الاقالة وسحب الثقة من السلطات المحلية ، كذلك سنتعرف في هذا البحث عن جميع السلطات المركزية التي له حق الرقابة على السلطات المحلية ومدى صلاحية وفاعلية كل سلطة .

#### منهجية البحث

يتضمن منهج البحث في رقابة السلطة المركزية على مجلس المحافظة والمحافظ بأن تتبع المنهج الوصفي والمنهج التحليلي لما ورد في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته والقوانين ذات العلاقة ومقارنتها مع بعض الدول الأخرى للوصول الى النتائج التي تهدف الدراسة الوصول اليها ، مسترشدين بأفكار وآراء فقهاء وكتاب القانونين الدستوري والاداري وشرحها ومناقشتها. لذا نقسم البحث الى اربع مباحث ، حيث نتناول في المبحث الاول للرقابة التشريعية، والمبحث الثاني للرقابة الادارية ، والمبحث الثالث للرقابة القضائية ، والمبحث الرابع لرقابة الهيئات المستقلة وكالاتي :

#### المبحث الأول

##### الرقابة التشريعية

إن الرقابة التشريعية على الهيئات المحلية لا تنصرف إلى الرقابة بمدلولها المعروف المتداول، إذ أن البرلمان هو الذي يحدد اختصاصات المجالس المحلية بمقتضى القوانين التي يسنها هو، وبذلك تكون رقابته نوع من الإشراف التشريعي للدولة على إنشاء الأشخاص ذات الاستقلال المحلي والأشخاص اللامركزية، وكذلك في حق الدولة بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية فهي لا تتمتع بتلك الشخصية إلا بموجب القانون، منشأة لا مقررّة لتلك الشخصية. إن تقرير رقابة مجلس النواب يكمن في أن السلطة المحلية تحتاج في تمويل نشاطها إلى مبالغ تحصل في جانب منها عن طريق فرض ضرائب ورسوم محلية، وبما أن مجلس النواب هو مصدر كل سلطة ضريبية فهو وحده الذي يملك تخويل السلطات المحلية مثل تلك السلطات وفي الحدود التي يقرها، وإن قيام المجالس المحلية بأداء الخدمات والإشراف على النشاط الفردي على نحو يقيد من حقوق الأفراد وحرّياتهم ، يتم عن طريق قيام البرلمان بإصدار القوانين اللازمة لتبرير نشاط هذه المجالس<sup>٥</sup>.

تم تعديل المادة (٢ / ثالثاً) من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن المحافظات غير المنتظمة إقليمياً للسماح لمجلس النواب بالإشراف على عمل مجالس المحافظات. إلا أن هذا النص يتعارض مع الدستور ومبدأ اللامركزية الإدارية. من جهة ، يمنح هذا البند مجلس النواب سلطة تعديل صلاحيات مجالس المحافظات من خلال قوانين تشريعية ، مما يتعارض مع الصلاحيات الدستورية لمجلس النواب. من ناحية أخرى ، يتعارض هذا الحكم مع مبدأ اللامركزية الادارية الذي يهدف إلى إقامة توازن بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية ومنح المحافظات استقلالية في إدارتها وتشريعاتها.<sup>٦</sup> ولا يوجد من بينها أن يتولى مجلس النواب الرقابة على مجالس المحافظات، وإذ أن النصوص الدستورية لها الأعلوية على التشريعات العادية التي تعد أدنى منها مرتبة

لذلك لا يجوز إضافة اختصاصات أخرى لمجلس النواب بموجب تشريع عادي، أما من ناحية مخالفة هذا النص لمبدأ اللامركزية الإدارية فإن رقابة السلطة المركزية على الهيئات والإدارات اللامركزية القصد منه أن تتولى السلطة التنفيذية المركزية هذه المهمة وذلك بما تتوفر لديها من إمكانيات ووسائل الرقابة التي تستطيع معها القيام بدور رقابي فعال على هذه المجالس، أما أن تتولى السلطة التشريعية ممارسة هذا الدور الرقابي فهو خروج عن الأسس التي يقوم عليها مبدأ اللامركزية الإدارية والمتمثل برقابة السلطة المركزية على المجالس والإدارات المحلية<sup>(٣)</sup> بموجب هذا النص القانوني أيضاً فإن لمجلس النواب حق الإشراف والرقابة على أعمال مجالس المحافظات للتأكد من مطابقتها لأحكام الدستور والقوانين الاتحادية ويتم ذلك من خلال وسائل وأساليب عدة، لذا هنالك من يذهب ان على مجلس النواب تشكيل مكاتب في المحافظات لهذا الغرض والقيام بزيارات ميدانية من قبل لجان مختصة من مجلس النواب كذلك ضرورة تزويد مجلس النواب بجميع القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة<sup>(٤)</sup>، كذلك من الأساليب التي يمتلكها مجلس النواب سلطات للرقابة على مجلس المحافظة، بما في ذلك حل المجلس، ولكن هذا لا يتم إلا بموجب شروط معينة، مثل طلب من المحافظ أو ثلثي أعضاء مجلس المحافظة، بالإضافة إلى الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب. وتتضمن الأسباب الموضوعية لحل المجلس الإخلال الجسيم بالمهام والواجبات الموكلة إليه، ومخالفة الدستور والقوانين، وفقدان ثلثي أعضاء المجلس شروط العضوية<sup>(٥)</sup>.

أما لمجلس النواب سيطرة غير مباشرة على إقالة المحافظين من خلال مجالس المحافظات. وذلك لأن المحافظين ينتخبهم مجلس المحافظة، وإقالتهم تنتمك قرار المجلس. لعزل المحافظ، يجب اتباع إجراءات محددة. يجب على رئيس الوزراء المبادرة باقتراح عزل المحافظ والحصول على موافقة الأغلبية المطلقة في مجلس النواب. هناك أسباب موضوعية لعزل المحافظ، بما في ذلك الافتقار إلى النزاهة، أو سوء استخدام مناصبه، أو سوء إدارة الأموال العامة، أو فقدان مؤهلات العضوية، أو الإهمال، أو التقصير المتعمد في أداء واجباته ومسؤولياته<sup>(٦)</sup>. أن منح مجلس النواب صلاحية إقالة المحافظ تعد أيضاً مخالفة للنص الدستوري (٦١) الذي نص على اختصاصات مجلس النواب ولم يكن من بينها اختصاص إقالة المحافظ، وأن إقالة المحافظ تعد من اختصاصات السلطة التنفيذية المركزية وفقاً للنظام اللامركزي في الإدارة كذلك فإن قانون المحافظات نص على الجهة التي لها الحق الأصيل في إقالة المحافظ وهو مجلس المحافظة إذ إن من صلاحياته استجواب المحافظ ومن ثم إقالته في حالة توفر شروط الإقالة أو أحدها وهذا أمر طبيعي فمن له حق التعيين يمتلك حق الإقالة حسب قاعدة توازي الاختصاصات.

إن منح حق إقالة المحافظ لجهتين مختلفتين فيه إضعاف لمنصب المحافظ وتجاوز على اختصاصات مجلس المحافظة وإخلال بمبدأ اللامركزية الإدارية الذي شكل أساساً للقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتجاوز لمبدأ

الفصل بين السلطات الذي كان أحد المبادئ التي أقرها دستور جمهورية العراق النافذ ٢٠٠٥<sup>١٠</sup>. كذلك لمجلس النواب سلطة الإشراف على أنشطة مجالس المحافظات من خلال الاعتراض على أي قرارات يتخذونها تتعارض مع الدستور أو القوانين القائمة. هذا النوع من الرقابة هو أحد الإجراءات المنصوص عليها في قانون المحافظات المعدل غير المنتظمة في إقليم ، رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨. هذا النوع من الرقابة ضروري لضمان عمل مجالس المحافظات ضمن الحدود والقيود المناسبة. ومع ذلك ، يجب ألا يمس هذا الإشراف باستقلالية المجالس المحلية أو يؤدي إلى إلغائها. لذلك يتحمل مجلس النواب مسؤولية مراقبة عمل مجالس المحافظات ، يجب عليهم القيام بذلك دون المساس باستقلاليتهم وسلطتهم. وفي هذه المسألة تقييد لمجلس المحافظة لغرض الالتزام بمبدأ المشروعية وضمان منع تعسف مجالس المحافظات وانحرافها في كثير من الحالات حتى تحرص تلك المجالس على سلامة تصرفاتها لكي لا تقع تحت طائلة المسؤولية وتدع مجالاً للبرلمان ليندد بتصرفاتها ويصفها بالانحراف ويؤاخذها على ذلك، وقد تكون المؤاخذة شديدة لاسيما عندما يقوم البرلمان بحل مجلس المحافظة<sup>١١</sup>.

نستخلص مما تقدم أنه يمارس مجلس النواب الرقابة على السلطات المحلية بحل مجلس المحافظة أو الاعتراض على قراراته أو إقالة المحافظ. تضمن قانون المحافظات المعدل المرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ انتهاك الاختصاص الحصري لمجلس النواب الذي نصت عليه في المادة (٦١) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥. وهذا يتعارض مع مبادئ اللامركزية الإدارية. بالرغم من حق مجالس المحافظات للطعن في دستورية الفقرة الثالثة من المادة (٢) ، إلا أنها تظل تحت سيطرة مجلس النواب مع بقاء النص ساري المفعول..

على مجلس النواب أن يمارس رقابته على مجالس المحافظات بطريقة تحترم استقلالية هذه المجالس، وعدم الوصول إلى حد إلغائها أو التدخل في أعمالها بشكل يؤثر على قراراتها وتحركاتها، لأن هناك قواعد ومعايير وحدود محددة للرقابة البرلمانية على هذه المجالس، ويجب الالتزام بها لتجنب أي تجاوزات أو انتهاكات لحقوق المجالس واستقلاليتها، ويمكن أجمالها بما يأتي<sup>١٢</sup>:

١- بحسب المادة (١٢٢ / خامساً) من الدستور الحالي ، يُقصد بمجالس المحافظات أن تكون مستقلة. لكن لمجلس النواب فرض سيطرته على هذه المجالس من خلال تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم. حيث تم وضع هذا القانون لتنظيم المحافظات التي لا تقع ضمن اختصاص إقليم معين، بينما يمنح الدستور الاستقلال لمجالس المحافظات ، فرض مجلس النواب ضوابط معينة عليها من خلال قانون المحافظات..

٢- لمجلس النواب الاعتراض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة.

٣- أن قرار مجالس المحافظات يسري من تاريخ صدوره من هيئته الإدارية، ولا يتم انتظار تصديقه من مجلس النواب.

٤- أن اعتراض مجلس النواب على قرارات مجالس المحافظات، لا يعني إحلال إرادته محل إرادته تلك المجالس، فمجلس النواب يمنح مجالس المحافظات فرصة إزالة المخالفة فإذا لم يتم إزالة المخالفة يلغى القرار بتصويت الأغلبية البسيطة في مجلس النواب.

إن المشرع في قانون المحافظات النافذ منح مجلس النواب صلاحية أخرى هي إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة لأعضائه، بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء، إن إعطاء رئيس الوزراء مثل هذا الحق إنما يعد رقابة غير مباشرة له على مجلس المحافظة. فالمحافظ منتخب من قبل المجلس وخاضع للمسائلة أمامه، ويفترض بالمجلس إذا ما ارتكب المحافظ لأحد الأسباب التي أوردها القانون مساءلته وإقالته، إلا أن المشرع يبدو قد أخذ بنظر الاعتبار حالة انتماء المحافظ إلى الأغلبية السياسية في المجلس مما قد يتأخر المجلس معها عن القيام بواجباته، كان يمكن التغلب على مخاوف المشرع من خلال استخدام صلاحية مجلس النواب في حل المجلس في حالة امتناعه المجلس عن إقالة المحافظ لأنه يعد مغل بواجباته أخلاقاً جسيماً مخالف القانون<sup>١٥</sup>.

### المبحث الثاني

#### الرقابة الإدارية

يقصد بالرقابة الإدارية أن تمارس السلطة التنفيذية بعض السلطات في مواجهة السلطات المحلية وبالوسائل التي حددها القانون وذلك من أجل التأكد من سلامة أداء هذه الهيئات لاختصاصاتها القانونية للحيلولة دون أن تتعدى حدودها القانونية<sup>١٥</sup>.

الرقابة الإدارية رقابة ذاتية تقوم بها الإدارة بمراقبة نفسها، لتقوم بتصحيح أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشفه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها، وللرقابة الإدارية أنواع فقد تكون رقابة تلقائية عندما تقوم الإدارة بمراقبة أعمالها، وتكون الرقابة بناءً على تظلم عندما يكشف الأفراد عن أخطائها ومخالفاتها لمبدأ المشروعية وقد يكون ذلك التظلم ولاتياً أو رئاسياً<sup>١٥</sup>.

هذه الأنواع من الرقابة نحن لسنا بصدها لذلك سنتناول أنواع من الرقابة الإدارية بالقدر الذي يتعلق برقابة الجهات الإدارية على السلطات المحلية، ولذا سنقسم هذا المطلب إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول رقابة رئيس الجمهورية وفي المطلب الثاني رقابة مجلس الوزراء.

#### المطلب الأول

##### رقابة رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧٠ والقوانين السابقة ( قانون المحافظات الملغي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ وقانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ المؤقت الملغي ) يتمتع بدور رقابي كبير على مجالس المحافظات واختصاصاتها قياساً بالدور الذي يتمتع به في ظل قانون المحافظات النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وذلك لاختلاف النظام السياسي والدستوري الذي كان سائداً واختلاف سياسة الدولة وفلسفة نظام الحكم فيها، فمثلاً مسألة التغييرات الإدارية للوحدات الإدارية كانت خاضعة لرقابة رئيس الجمهورية وذلك بإصدار المراسيم الجمهورية بذلك سواء تعلق الأمر باستحداث أو بإلغاء أو فك ارتباط أو بتعديل حدود أو بتغيير مركز، وفي كل ما يتعلق بالوحدات الإدارية وعلى مختلف مستوياتها كالمحافظة أو القضاء أو الناحية<sup>١٥</sup>.

كذلك تم اختيار القيادات للوحدات الإدارية بقرار جمهوري كما هو محدد في قانون المحافظات الملغى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩. بالرغم من أن قانون المحافظات الحالي لم يسمح لرئيس الجمهورية بتعيين قادة بالنسبة للوحدات الإدارية ، فقد تطلب الأمر قراراً جمهورياً بتعيين المحافظ بعد انتخابه من قبل مجلس المحافظة خلال فترة زمنية معينة. وفقاً للمادة (٢٦ / أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم، يتم تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال ١٥ يوماً من انتخابه من قبل مجلس المحافظة ، وبعد ذلك يبدأ المحافظ مهامه. ومن القضايا التي تبرز ما إذا كان يمكن لرئيس الجمهورية أن يختار عدم إصدار المرسوم إذا خالف مجلس المحافظة القانون أو الدستور أثناء عملية الانتخابات. قدم مجلس شوري ال دولة إجابة على هذا السؤال.<sup>(٤)</sup> إذ جاء في مضمون القرار:

١- إذا كانت شروط انتخاب محافظ جديد لا تتوافر فيها الشروط القانونية المطلوبة، وكان مجلس المحافظة على علم بذلك، فإن ذلك يعد اختلافاً جسيماً وخطيراً بواجباته، ويحق لمجلس الرئاسة رفض التعيين.

٢- يجب على مجلس الرئاسة تطبيق أحكام القانون، ولا يحق للمحافظ البدء في ممارسة عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه.

وإذا تم التسليم بالعمل وفقاً لما جاء بقرار مجلس شوري الدولة المذكور أعلاه، فإن مجلس الرئاسة سابقاً رئيس الجمهورية حالياً<sup>(٥)</sup> سيكون مضطراً لإعادة القرار إلى مجلس المحافظة بعد الرفض. لكن ما هو العمل لو أن رئيس الجمهورية أعاد القرار إلى المجلس لإعادة الانتخاب وأصر المجلس على رأيه، أي أصر على اعتماد انتخابه رغم أنه إخلال جسيم وخطير، وإعادة إلى رئيس الجمهورية.

إذا قرر رئيس الجمهورية رفض تعيين محافظ جديد بسبب عدم توفر الشروط القانونية، فإنه يجب أن يحال الموضوع إلى المحكمة الاتحادية العليا لاتخاذ قرار نهائي. وإذا كان مجلس المحافظة يعين محافظاً جديداً دون توفر الشروط القانونية، فإن ذلك يمثل انتهاكاً خطيراً وجسيماً لواجبات المجلس، ويخضع المجلس للعقوبات المنصوص عليها في المادة (٢٠ / أولاً) من قانون المحافظات.

أن رئيس الجمهورية ملزم بإصدار المرسوم الجمهوري خلال المدة القانونية وهي خمسة عشر يوماً، ودوره في إصدار المرسوم يعد كاشفاً وليس منشئاً لهذا المنصب<sup>(٦)</sup>؛ وهنا التساؤل الذي يمكن أن يطرح، ماذا لو انتهت المدة ولم يصدر المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ؟

هناك رأي يذهب إلى عد المحافظ معيناً حكماً، قياساً على النصوص الواردة في الدستور النافذ، التي عدت مشروعات القوانين التي يقدمها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة مصداقاً عليها، بعد مضي مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامها<sup>(٧)</sup>.



هذا الرأي على الرغم من مخالفة لقرار مجلس شوري الدولة المذكور سابقاً كذلك يمكن انتقاده من الناحية القانونية والواقعية، فمن الناحية القانونية لا يجوز القياس في القانون ، لأنه ذلك يتعارض مع مبدأ الشرعية، ومن الناحية الواقعية لم يسبق أن تمت المصادقة على انتخاب المحافظ بعد فوات المدة بهذه الطريقة، فمن خلال هاتين الناحيتين نستطيع أن نقول هذا الرأي غير مقبول فرئيس الجمهورية ملزم بإصدار المرسوم خلال المدة المذكورة، أما انتهاء المدة بدون صدور المرسوم الجمهوري فهذا يعد نقصاً تشريعياً لم يعالجه القانون.

### المطلب الثاني

#### رقابة مجلس الوزراء

أن علاقة مجلس الوزراء بالسلطات المحلية وبالتحديد مجلس المحافظة والمحافظ هي علاقة تنسيقية أكثر من كونها علاقة رقابية ، يمكن أن تلاحظ في مسائل عدة، فدور رئيس مجلس الوزراء يظهر في مسائل محدودة منها ما يتعلق بإنشاء الأقاليم وتكوينها وإقالة المحافظ وإقالة أصحاب المناصب العليا وما يتعلق بالمادة (٤٥) من قانون المحافظات النافذ التي تخص الهيئة التنسيقية.

دور مجلس المحافظة في عملية تشكيل الأقاليم وتكوينها. وتفيد العبارة بأن مجلس المحافظة يلعب دوراً رئيسياً في هذه العملية، حيث يمكن للمحافظة التي ترغب في تشكيل إقليم تقديم طلب لذلك عن طريق ثلث أعضاء مجلس المحافظة، بينما يمكن لمحافظة ترغب في الانضمام إلى إقليم موجود تقديم طلب مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للأقاليم. ويعكس هذا دور المجلس في إيجاد التوافق والتشاور بين أعضائه والمجتمع المحلي في عملية تشكيل الأقاليم وتنظيم الأمور المتعلقة بها<sup>١٠</sup>. بعد ذلك يقوم رئيس مجلس الوزراء بدور هام في عملية تشكيل المجالس المحلية، وذلك عبر تقديم طلب لمجلس الوزراء بناءً على طلب من رؤساء المجالس أو ممثلين قانونيين لتلك المجالس. إذا اعتبر مجلس الوزراء أن الطلب لا يستوفي الشروط القانونية المطلوبة، فبإمكانه رفضه، ولكن يجب أن يكون ذلك الرفض مبنياً على أسباب قانونية. وفي حالة إذا كان الطلب مستوفياً للشروط القانونية، فإن رئيس الوزراء ملزم بتطبيق أحكام القانون ولا يحق له رفض الطلب في هذه الحالة<sup>١١</sup>. أما فيما يتعلق بإقالة المحافظ، فالمحافظ وإن كان منتخباً من قبل المجلس، وهو صاحب الحق الأصيل في استجوابه وإقالته، إلا أن المشرع قد منح رئيس الوزراء الاتحادي حق اقتراح إقالة المحافظ على مجلس النواب، الذي يتسنى له ذلك عبر تصويت الأغلبية المطلقة لأعضائه إذا ما توافر أحد الأسباب الواردة في المادة (٧ / ثامناً) من قانون المحافظات النافذ<sup>١٢</sup>؛ لكن المشرع لم يبين الإجراءات الواجب إتباعها من قبل مجلس النواب اتخاذها قبل إصدار قرار الإقالة الذي يجب أن تسبقه جلسة التصويت فيه على الإقالة جلسة استجواب للمحافظ يعقدها خصيصاً لذلك، لكون الحكم الوارد في المادة (٥١) من قانون المحافظات النافذ، جاء مطلقاً وواجب عقد جلسه استجواب للشخص المعني قبل أي قرار بالإقالة أو الإعفاء، وإذ أن النص

مطلق، والمطلق يجري على إطلاقه، ويجب أن يعقد مجلس النواب تلك الجلسة الاستجوابية وتخضع الإجراءات الخاصة بالاستجواب والطلب بالإقالة لأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، وليس لما ورد في القانون من إجراءات يتخذها مجلس المحافظة بهذا الصدد على اعتبار أنها خاصة به دون غيره<sup>٢٥</sup>.

أما ما يتعلق بإعفاء أصحاب المناصب العليا فقد قرر مجلس الوزراء بعض الاعمامات التي تقيد صلاحيات مجالس المحافظات، ومن أمثلة ذلك إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (ش و ١٠٢٥١/١/٨) في (٢٠٠٧/٦/١٨) والذي قيد فيه صلاحيات المجالس بعزل الموظفين في المناصب العليا شرط أن يبلغ مجلس المحافظة الوزارة المعنية عند إجراء أي تصويت ببلاغ مكتوب قبل أسبوعين على الأقل من موعد التصويت للعزل بقصد إتاحة الفرصة للوزارة المعنية ليتسنى لها التشاور مع المحافظ ومجلس المحافظة بشأن العزل المقترح، يرى جانب من الفقهاء بأن هذا التقييد لا أساس له من القانون ولا يمكن تغيير نصوص بأعمام من الأمانة العامة لمجلس الوزراء<sup>٢٦</sup>، وإن هذا الأعمام صدر في ظل سريان أمر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤، أما في ظل قانون المحافظات النافذ فإن مجلس المحافظة إذا طلب خمسة أعضاء من مجلس المحافظة إعفاء أصحاب المناصب العليا، أو اقترح المحافظ ذلك، يحق لمجلس الوزراء إقالتهم. كما يحق للوزير المختص اقتراح إقالة أصحاب المناصب العليا لدى مجلس الوزراء، إذا توفرت الشروط القانونية المنصوص عليها في المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات النافذ<sup>٢٧</sup>.

أما بخصوص ترأس رئيس مجلس الوزراء الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات كما نصت المادة ٤٥. وتمثل مهمتها الأساسية في التنسيق بين المحافظات وليس الإشراف عليها، ولها صلاحية دراسة قضايا المحافظات وإدارتها المحلية، وكذلك معالجة المشاكل والعقبات التي يواجهونها، وكافة الأمور المتعلقة بالاهتمامات المشتركة بين المحافظات.<sup>٢٨</sup>

وتتضمن العلاقة بين مجلس المحافظة ومجلس الوزراء إجراءات تنسيقية مختلفة، مثل الموافقة على الخطط الأمنية المحلية بالتعاون مع الإدارات الأمنية الاتحادية، وتطوير السياسة العامة للمحافظة مع مدخلات من الوزارات المعنية لتتماشى مع الخطط المتعلقة بالمحافظة، ولضمان عدم تعارض أولويات وسياسة وخطط تنمية المحافظة مع خطط التنمية الوطنية، ورفع مشروع الموازنة العامة للمحافظة إلى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية.<sup>٢٩</sup>

إجراءات رقابة الوزراء على مجلس المحافظة والمحافظ في العراق، وتفصيلاً عندما يريد وزير ما إعفاء شخص من المناصب العليا في المحافظة، فإنه يمكنه اقتراح ذلك على مجلس الوزراء، وذلك إذا توفرت الأسباب المحددة في المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات النافذ في العراق. ويتم ذلك كجزء من نظام الرقابة على العمل الحكومي في العراق.

إن بعض قرارات مجالس المحافظات تكون خاضعة لرقابة بعض الوزراء , وذلك عندما يكون قرار مجلس المحافظة معلقاً على موافقة الوزير المعني، فمن المسائل التي خضعت لرقابة الوزراء والتي تطلبت شروطاً معينة من أجل استحصال موافقة من الوزير المعني هو ما جاء به، قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، إذ تطلب الأمر في الفقرة (٢) من القسم عاشرأً استحصال موافقة وزير المالية من أجل عقد القرض العام فضلاً عن ذلك ضرورة رفع تقرير من المحافظات يبين قيمة تقديرات أجمالي القروض غير المسموحة والقروض المزمع الحصول عليها في ٣١ من شهر أب من السنة<sup>٢٧)</sup>

### المبحث الثالث

#### الرقابة القضائية

السلطات المحلية عموماً ومجلس المحافظة والمحافظ خصوصاً يخضعان لرقابة القضاء ومثلهم في ذلك مثل أي فرد أو سلطة مركزية، وتطبق على منازعاتها القواعد الموحدة المطبقة على الهيئات العامة، فالقضاء هو المرجع والملاذ الحقيقي الذي يلجأ إليه الجميع لتأكيد الالتزام بمبدأ المشروعية، وعلى هذه السلطات عند ممارستها لأعمالها احترام القوانين النافذة وعدم تجاوزها وإلا أصبحت تلك الأعمال غير مشروعة وعرضه للطعن بها أمام القضاء الذي يفرض رقابته على تلك الأعمال مما له من ولاية على الأشخاص العامة والخاصة فمبدأ المشروعية أو سيادة القانون هو أساس الرقابة القضائية<sup>٢٨)</sup>

إن استقلال القضاء في مواجهة الحكومة وحيال المتقاضين يمثل خير ضمان لحقوق الأفراد وحررياتهم، لأن القضاء وعلى قول الأستاذ السنهوري هو " الغوث الذي يفزع إليه الأفراد والجماعات متى ظن أحد منهم أنه مسلوب الحق، فإن من كان مظلوماً أو كان يعتقد أنه مظلوم وكان خصمه قوياً كالإدارة لا بد له من ملاذ يلوذ به ويتقدم إليه بشكواه، ولا شيء أكرم للإدارة ولا أحفظ لمكانتها من أن تنزل مع خصمها إلى ساحة القضاء تنصفه أو تنتصف منه، ذلك أدعى إلى الحق والعدل وأحفظ للهيبة والاحترام"<sup>٢٩)</sup>

أن العراق هو أحد الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج إلا أنه مع ذلك منح القضاء العادي المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا حق ممارسة الرقابة على السلطات المحلية إلى جانب القضاء الإداري المتمثل بمحكمة القضاء الإداري، لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول رقابة المحكمة الاتحادية العليا وفي المطلب الثاني رقابة محكمة القضاء الإداري.

#### المطلب الأول

##### رقابة المحكمة الاتحادية العليا

يحدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أدوار المحكمة الاتحادية العليا في الإشراف على دستورية القوانين والأنظمة ، والفصل في القضايا المتعلقة بالقوانين الاتحادية ، وتسوية النزاعات بين الحكومة الاتحادية

والمحافظات الإقليمية أو غير المنظمة. كما يمنح الدستور المحكمة الاتحادية العليا سلطة تفسير الدستور وحل النزاعات بين الحكومات الإقليمية وحكومات المقاطعات. تم إبراز هذه المسؤوليات أيضاً في المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠٠٥<sup>٢٠</sup>؛ كذلك وفقاً لقانون المحافظات المعدل غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، إذا اتخذ مجلس المحافظة قراراً يخالف القانون أو اعترض عليه المحافظ لأي سبب من الأسباب ، يمكن للمحافظ إحالة الأمر إلى مجلس المحافظة. المحكمة الاتحادية العليا. إذا استمر المجلس في الإصرار على قراره أو تعديله دون تصحيح المخالفة التي أشار إليها المحافظ ، وجب إحالة الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه بشكل نهائي. لذلك ، فإن المحكمة الاتحادية العليا لها دور رقابي يتمثل في ضمان أن قرارات مجالس المحافظات لا تنتهك القانون وأن يتم التعامل مع اعتراضات المحافظ بشكل مناسب".

أن هذه النصوص المذكورة أعلاه لا تتوافق مع أحكام المادة (٩٣) من الدستور والتي حددت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بشكل حصري، ومن ثم فإنه لا يجوز للقوانين أن تضيف إليها اختصاصات أخرى طالما أن الدستور لم يسمح بذلك، لذلك يرى بعض الفقهاء في العراق تعديل النص المذكور، وذلك يجعل محكمة القضاء الإداري هي المحكمة المختصة بالنظر في قرارات المجلس المخالفة للدستور واختصاصات المجلس والخطة العامة للحكومة الاتحادية<sup>٢١</sup>، فالنظر بهذه المنازعات من قبل المحكمة الاتحادية العليا يقحم المحكمة في مسائل ليس بالضرورة أن تتولى المحكمة النظر فيها، فمثل هذه المسائل تتولاها محكمة القضاء الإداري، حتى تتفرغ المحكمة الاتحادية للفصل في المنازعات المهمة، وذلك حرصاً على عدم حصول ازدواجية في عمل الهيئات القضائية ويمكن تجنب تلك المسألة في توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري لتمارس كلا المحكمتين دورها الصحيح وبما يتلائم مع القواعد العامة في الاختصاص القضائي<sup>٢٢</sup>.

وبالعودة إلى اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا إذ تعد الهيئة القضائية المستقلة والوحيدة التي تمتلك الحق في تفسير النص الدستوري والبت في المسائل المتعلقة بتطبيق الدستور وقد أراد المشرع الدستوري ومن خلال إقرار الأحكام الخاصة بهذه المحكمة أن يحافظ على الدستور من المخالفة، الأمر الذي يعرضه إلى خطر التعطيل أو الانتهاك لذا فقد نص الدستور في مواد عديدة على أحكام هذه المحكمة وصلاحياتها وقراراتها، فإذا حصل تنازع حول اختصاص معين بين السلطة المركزية وأي محافظة من المحافظات أدعت كلاهما أنه يدخل ضمن صلاحياتها يتم اللجوء إلى المحكمة للفصل في هذا التنازع وتكون قرارات المحكمة ملزمة للسلطات كافة<sup>٢٣</sup>.

و أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً في تفسير النصوص الدستورية المتعلقة بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. جاء هذا القرار استجابة لطلب من الدائرة البرلمانية في مجلس النواب. جاء الطلب في رسالة بتاريخ ٢٦ يونيو ٢٠٠٧ ، طلبت فيها الدائرة البرلمانية تفسير بعض مواد الدستور. تم النظر في الطلب بعناية وتداول بشأنه خلال جلسة المحكمة الاتحادية العليا التي عقدت في ١٦ يوليو ٢٠٠٧. وتوصلت المحكمة إلى إصدار القرار ذي العدد ٩/اتحادية/٢٠٠٧ إلى الرأي الآتي: "صلاحيات مجلس المحافظة في العراق ، وكيف

تستمد هذه الصلاحيات من الدستور. وأوضح البيان أنه بعد مراجعة المادة ١١٥ وغيرها من المواد ذات الصلة من الدستور ، تبين أن مجلس المحافظة ليس لديه سلطة إنشاء أو تمرير القوانين المحلية. بدلاً من ذلك ، يتمتع المجلس بصلاحيات إدارية ومالية واسعة تم تحديدها في الفقرة الثالثة من المادة ١٢٢ من الدستور. تمكن هذه الصلاحيات المقاطعة من إدارة شؤونها بطريقة تعزز اللامركزية الإدارية ، مما يعني أن القرارات تتخذ على المستوى المحلي وليس على المستوى الوطني المركزي. بالإضافة إلى ذلك ، يجب أن يعمل المجلس

ضمن حدود القانون ، والتي يتم شرحها وتفسيرها على أنها ضرورية لضمان عمل المجلس وفقاً للمتطلبات القانونية...<sup>٣٤)</sup> إن الدور الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا في قانون المحافظات النافذ تمثل في ما تضمنت المادة (٣١/أحد عشر) يعتبر طعن المحافظ في قرارات مجلس المحافظة مقبولاً في الحالات التالية التي يتم تقديمها إلى المحكمة الاتحادية العليا<sup>٣٥)</sup>

١- إذا كان القرار مخالفاً للدستور أو القوانين النافذة.

٢- إذا كان القرار خارج اختصاصات المجلس.

٣- إذا كان القرار يتعارض مع الخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة.

فعند ذلك يجوز للمحافظ إرجاع القرار إلى المجلس مع بيان أسباب اعتراضه وملاحظاته خلال مدة لا تزيد عن (١٥) يوماً من تاريخ تلقيه، وإذا ظل المجلس يصر على قراره أو قام بتعديله دون إصلاح المخالفة التي أشار إليها المحافظ، فلأخير الحق في إحالة الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا.

فيجب أن يكون اعتراض المحافظ مبنياً على أسباب معقولة كأن يكون ذلك القرار ليس من اختصاصات المجلس، وكما نعلم فإن عيب عدم الاختصاص من النظام العام، ويمكن أن يثار ليس من المحافظ فحسب بل من أي طرف من أطراف النزاع وينبغي على القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه حتى وأن لم يثره المحافظ، وفضلاً عن عيب عدم الاختصاص فإن للمحافظ أن يعترض على قرارات المجلس إذا كانت مخالفة للسياسة العامة للحكومة الاتحادية وغير متلائمة معها فضلاً عن كونها مخالفة للموازنة الاتحادية<sup>٣٦)</sup>

عند المقارنة بين التعديلات التي أجراها المشرع ونص قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ نجد أن المشرع في التعديل الأول والثاني قد قلص الدور الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا، فبعد أن كانت المحكمة الاتحادية تختص بالنظر في إقالة المحافظ وحل المجلس نقل هذا الاختصاص إلى محكمة القضاء الإداري، وحسنا فعل المشرع إلا أننا نأمل من المشرع أن ينقل الاختصاص الرقابي إلى محكمة القضاء الإداري بشكل كامل من خلال تعديل نص المادة (٣١/أحد عشر) وجعل الطعن بقرار المجلس أمام هذه المحكمة بدلاً من المحكمة الاتحادية العليا.

## المطلب الثاني

## رقابة محكمة القضاء الإداري

إن العراق قبل صدور التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة المرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ الذي أنشأ القضاء الإداري كان يأخذ بنظام القضاء الموحد بصورة عامة، إذ كانت المحاكم العادية هي التي تفصل في سائر المنازعات سواء تلك التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أم بين الأفراد من جهة والإدارة المركزية والمحلية من جهة أخرى بما لها من ولاية عامة على الأشخاص الطبيعية والمعنوية.

وبعد صدور التعديل الثاني لمجلس شورى الدولة الذي نص على تشكيل محكمة القضاء الإداري في العراق، والتي تعد نقطة تحول في النظام القضائي العراقي، إذ اتجهت نية المشرع العراقي إلى ضرورة إيجاد القضاء الإداري بصورة مستقلة عن القضاء العادي، لما لهذا القضاء من أهمية وخصوصية في حماية مصالح الدولة والمرافق العامة وحسن سيرها، فضلاً عما يحققه هذا القضاء من أهمية في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة ولاسيما إذا ما أقدمت على انتهاك تلك الحقوق مخالفة بذلك القانون<sup>(٦)</sup>، لقد نص قانون مجلس شورى الدولة المعدل على تشكيل محكمة القضاء الإداري ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مراكز المحافظات من خلال بيان يصدر عن وزير العدل، بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة<sup>(٧)</sup>، ويجوز انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني بترشيح من مجلس القضاء الأعلى إلى محاكم القضاء الإداري<sup>(٨)</sup>.

أما محكمة القضاء الإداري لديها الاختصاص في النظر والبت في قضايا صحة الأوامر والقرارات الإدارية، سواء كانت فردية أو تنظيمية، التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات الحكومية التي ليس لها مرجع تقديم الاستئناف فيها، وهي تستند في هذا النظر إلى طلب المصلحة المعروضة وحالة الخطر المحتملة التي قد يتعرض لها الأفراد المتأثرين بتلك القرارات الإدارية، حتى لو لم يكن هناك مرجع تقديم الاستئناف في تلك القضية<sup>(٩)</sup>، واستناداً إلى ذلك تعد من قبيل الجهات الإدارية لهذا الغرض سلطات الإدارة المركزية التي تمثل الحكومة المركزية في العاصمة فضلاً عن فروعها في المحافظات، وكذلك سلطات الإدارة اللامركزية وبناءً على ذلك فإن ولاية القضاء الإداري تشمل أيضاً مجالس المحافظات بوصفها هيئات لامركزية، لذا فإن قرارات مجالس المحافظات تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإداري شريطة أن لا يكون القانون قد رسم طريقاً للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن بها<sup>(١٠)</sup>.

في قانون المحافظة المعدل رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، هناك حكم يسمح لأي طرف معني بالاستئناف أمام المحكمة الإدارية. ويشمل ذلك أعضاء مجلس المحافظة الذين تم فصلهم أو المحافظ المعزول أو المجلس المنحل. وفقاً للمادة ٦ / ثالثاً، يمكن لعضو المجلس تقديم استئناف أمام المحكمة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من إخطاره بقرار إنهاء عضويته. سيكون أمام المحكمة بعد ذلك ثلاثون يوماً للبت في الاستئناف، وسيكون قرارها نهائياً كما هو مذكور في المادة ٤/٨/٧. وبالمثل، يمكن للمحافظ استئناف قرار الفصل أمام المحكمة الإدارية في

غضون خمسة عشر يوماً من إخطاره ، وسيكون أمام المحكمة ثلاثون يوماً للبت في الاستئناف. في غضون ذلك ، يجب على الحاكم الاستمرار في أداء واجباتهم. أخيراً ، تسمح المادة ٦ / ثالثاً / ٢ لثلث أعضاء المجلس المنحل أو العضو المفصول بالاعتراض على قرار الحل أمام المحكمة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من صدوره."

#### المبحث الرابع

##### رقابة الهيئات المستقلة

يشتمل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على قسم خاص بالهيئات المستقلة ، بما في ذلك هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية كما هو محدد في المادتين ١٠٢ و ١٠٣. كلتا الهيئتين مسؤولتان عن الإشراف على عمل مجالس المحافظات وتتماشى مع هدف بناء دولة حديثة تحافظ على الأموال العامة وتستخدمها بكفاءة.، علماً أن دور كل منهما لم يعد قاصراً على الإجراءات التي تتبع في مراجعة الحسابات والتصرفات المالية، بل تجاوز هذا المفهوم إلى تقييم أعمال تلك المجالس وقياس مدى كفاءتها على تحقيق الأهداف الموضوعية والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه<sup>(١٠)</sup>.

تم تعديل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لتحديد رقابة الهيئات المستقلة وإشرافها على الكيانات المحلية. ينص القانون على أن دوائر ومجالس المحافظة تخضع لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية ، وهو هيئة مستقلة مسؤولة عن التدقيق المالي والمحاسبي. بالإضافة إلى ذلك ، يذكر القانون أيضاً أن فروع الهيئات المستقلة التي يتم تشكيلها وفقاً لأحكام الدستور لها سلطة الإشراف والرقابة على الهيئات المحلية. لذلك ، ينص القانون المعدل بوضوح على خضوع الهيئات المحلية لرقابة ومراجعة الهيئات المستقلة<sup>(١١)</sup>. واستناداً إلى ذلك ويتولى الرقابة على الهيئات المحلية ديوان الرقابة المالية ، بينما تراقب هيئة النزاهة عمل مجالس المحافظات من خلال فروعها. تتمثل المهمة الرئيسية لمجلس الرقابة المالية في تحديد وتحليل المخالفات المالية ، والتي يتم إحالتها بعد ذلك إلى هيئة النزاهة للتحقيق فيها واتخاذ الإجراء المناسب<sup>(١٢)</sup>. ولتوضيح هذا المبحث سوف نقسمه إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول رقابة ديوان الرقابة المالية، في حين يكون المطلب الثاني لرقابة هيئة النزاهة.

#### المطلب الأول

##### رقابة ديوان الرقابة المالية

إن ديوان الرقابة المالية يعد أحد الهيئات المستقلة في الدولة ويقوم بدور المراقب على صحة الإيرادات والنفقات في الدولة، حفاظاً عليها من السرقة والتبذير ومراقبة مدى مشروعية المبالغ المصروفة، وهل تم صرفها وفق الغرض المحدد لها<sup>(١٣)</sup>؛ و نوع الرقابة التي يقوم بها ديوان الرقابة المالية. وهي رقابة تدقيقية تقويمية، وتعني أن دور الديوان يركز على مراجعة وتدقيق أوراق وسجلات الجهات الحكومية والمالية، وتقييمها وتحليلها للتأكد من تطبيق القوانين واللوائح المالية والإدارية بطريقة صحيحة ودقيقة. وتتميز هذه

الرقابة بأنها تعتمد على آليات فعالة لردع ومكافحة الفساد الإداري والمالي، مثل سلطات التحقيق والمحكمة، وتهدف إلى ضمان استخدام الأموال العامة بشكل فعال ومناسب، ومنع الهدر والفساد<sup>٤٩</sup>؛ مكتب الرقابة المالية هو الهيئة الرئيسية المسؤولة عن التدقيق المالي والمحاسبي. ينصب تركيزها على كشف الفساد والاحتيال والهدر وسوء السلوك حيث إنها تشرف على الأموال العامة وتصرفات الكيانات الخاضعة لرقابتها وتدقيقها في جميع أنحاء العراق. يهدف الديوان إلى حماية المال العام وضمان استخدامه بكفاءة، وتحسين أداء الجهات الخاضعة للرقابة، وتعزيز الاستقلال الاقتصادي والاستقرار، ونشر النظم المحاسبية، وتعزيز مستوى أداء المحاسبة والرقابة للجهات الخاضعة للمراجعة.<sup>٥٠</sup>

يمارس ديوان الرقابة المالية على الهيئات المحلية أنواع عدة من الرقابة منها الرقابة السابقة وهي التي تتم قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العامة، وتسمى أيضاً بالرقابة الوقائية لأنها تتم قبل الصرف وتعمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات، والرقابة الأخرى التي يمارسها الديوان هي الرقابة المعاصرة والتي تمارس أثناء عملية الصرف كالرقابة على تنفيذ المشاريع أو الرقابة التي تمارس على آلية صرف الأموال الخاصة بمجلس المحافظة والمحافظ (المصروفات اليومية)، والنوع الأخير هو الرقابة اللاحقة وهي التي تمارس عند مراجعة الوثائق والسجلات والقيود والمستندات والاطلاع عليها وتفتيشها وكذلك الأقسام الحسابية والموازنات والحسابات الختامية والقرارات وكل المعاملات سواء كانت عادية أو سرية والتي تتعلق بصرف الأموال العامة، ويعد هذا النوع من أفضل أنواع الرقابة ويطلق على هذه الرقابة بـ (الرقابة الكاشفة)<sup>٥١</sup> وفقاً لقانون المحافظات النافذ فإن ديوان الرقابة المالية<sup>٤٩</sup> لديه سلطة الإشراف على دوائر ومجالس المحافظات. يشترط القانون على المحافظة ومجلس المحافظة اتباع الأنظمة المحاسبية المعتمدة ويتم مراقبة ذلك من قبل مكتب الرقابة المالية.<sup>٥٠</sup> يتولى ديوان الرقابة المالية مسؤولية التأكد من صحة الحسابات ومطابقتها، وكذلك منع الاحتيال المالي والفساد داخل دوائر ومجلس المحافظة، بالإضافة إلى مهامه الأخرى المنصوص عليها في القانون.<sup>٥١</sup>

المحافظ بما أنه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة فإنه يكون خاضعاً لرقابة الديوان فتكون جميع الأمور المالية التي يقوم بها فضلاً عن قراراته بهذا الخصوص عرضه للتدقيق والمتابعة من ديوان الرقابة المالية، إذ يعتبر تسبب المحافظ في هدر المال العام أحد أسباب إقالته من قبل مجلس النواب أو مجلس المحافظة، ويقوم ديوان الرقابة المالية بمراقبة هذا الأمر. ويتم اعتبار المسؤول عن هذه المخالفات المالية مخالفاً للإهمال والتقصير الذي يؤدي إلى ضياع أو هدر المال العام أو إضرار الاقتصاد الوطني. وفي حالة اكتشاف ديوان الرقابة المالية لأي مخالفة مالية، يقوم بطلب التحقيق من المفتش العام أو هيئة النزاهة لاتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة والتعامل مع أثارها. وفي حالة اكتشاف الرئيس الديوان لأي مخالفة مالية، يحيل الموظف المسؤول عنها للتحقيق ويطلب سحب يده وإقامة الدعوى المدنية لتعويض الجهة المتضررة من المخالفات المالية<sup>٥١</sup>.



وقد وحسم مجلس الدولة في مسألة التضارب المحتمل بين رقابة هيئة الرقابة المالية والمادة (٢ / ثانيا) التي تنص على أن مجالس المحافظات والمجالس المحلية تخضع لرقابة مجلس النواب. وأوضح المجلس أن كلا النوعين من الرقابة يمكن أن يتعايشا دون تضارب. رقابة مجلس النواب واسعة ولا تقتصر على مسائل محددة ، بينما تقتصر رقابة مكتب الرقابة المالية على الأمور المالية. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن ديوان الرقابة المالية يخضع أيضاً لرقابة مجلس النواب. صدر قرار المجلس في القضية رقم ٢٠٠٩/٧٥ بتاريخ ١٣ سبتمبر ٢٠٠٩.

### المطلب الثاني

#### رقابة هيئة النزاهة

تم إنشاء هيئة النزاهة العامة ككيان حكومي مستقل بموجب الأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة. تم تغيير اسمها لاحقاً إلى هيئة النزاهة وفقاً لدستور جمهورية العراق في عام ٢٠٠٥. تنص المادة ١٠٢ من الدستور على استقلالية الكيانات الثلاثة ، وهي المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، ولجنة النزاهة. كما نص الدستور على أن هذه الكيانات تخضع لرقابة مجلس النواب وأن عملها ينظم بقانون. ويشير هذا النص إلى صدور قانون جديد يحمل رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، والذي يتعلق بتأسيس هيئة جديدة تُدعى "هيئة النزاهة". ويتميز هذا القانون بأن الهيئة المذكورة هي هيئة مستقلة، مما يعني أنها تتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، وليست تحت تأثير أي جهة حكومية أو سلطة. ومن المفترض أن تخضع هذه الهيئة لرقابة مجلس النواب، ويمثل رئيس الهيئة أو شخص معين يخوله القانون هذا الاستقلالية<sup>٥٧</sup>.

يعد تشكيل هذه الهيئة من الخطوات المتقدمة في مجال مكافحة الفساد ذلك أن النصوص الواردة في أمر تأسيسها منحت الهيئة سلطات واستقلالية واسعة نادراً ما تمتعت به أية هيئة أخرى من نظيراتها في الدول العربية<sup>٥٨</sup>. وإن هيئة النزاهة تعمل على الإسهام في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق التحقيق في قضايا الفساد وخلق ثقافة نزاهة وشفافية عالية واحترام أخلاقيات الخدمة، وتعمل الهيئة أيضاً على اقتراح القوانين الخاصة بمكافحة الفساد وتعزيز ثقة الشعب بالحكومة عبر إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذمهم المالية وتقوم الهيئة بأي عمل يسهم في مكافحة الفساد والوقاية منه<sup>٥٩</sup>. إن دور هيئة النزاهة الرقابي على الهيئات المحلية يتم وفق أسس وضوابط موضوعة مسبقاً فدورها في هذا المجال يكون على صورتين فأما أن يكون وقائياً أو علاجياً، فالدور الوقائي يتمثل بقيام الهيئة بإلزام المسؤولين ومنهم أعضاء مجالس المحافظات والمحافظ بالإفصاح والكشف عن مصالحهم المالية ويقع عبء ذلك على عاتق دائرة الوقاية في هيئة النزاهة.

أما يتم الدور العلاجي في هيئة النزاهة بطريقتين، الأولى عن طريق إحالة القضايا من ديوان الرقابة المالية الذي يقوم بتشخيص المخالفات المالية، ثم يقوم دور الهيئة بالتحقيق فيها. والثانية عن طريق تلقي الشكاوى

من المواطنين عن حالات الفساد المتعلقة بمجالس المحافظات والمحافظ، حيث تقوم الهيئة بزيارة الموقع الميداني والتحقق من القضية المعروضة عليها. يجدر بالذكر أن ديوان الرقابة المالية يقتصر دوره على الكشف عن المخالفات المالية وتشخيصها وليس له صلاحيات تحقيقية في القضايا، وبالتالي يأتي دور الهيئة للتحقيق في القضايا المعروضة عليها واتخاذ الإجراءات اللازمة<sup>٩٠</sup>.

السؤال الذي يمكن أن يطرح أن هناك تشابهاً بين عمل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، إذ يبدو من النظرة الأولى أن عملها ذو طبيعة واحدة، لكن من خلال استقراء مهام هيئة النزاهة المبينة في قانونها، نجد أن عملها أوسع نطاقاً من عمل ديوان الرقابة المالية الذي تتحدد طبيعة عمله في مراجعة الحسابات والتثبت من مدى مطابقتها وصحتها، أي أن عملها يتعلق بالأمور المالية والحسابية حصراً، وذلك لمحاولة كشف حالات الاختلاس والفساد والعجز المالي وغيرها، من ذلك يتبين أن دائرة اختصاص هيئة النزاهة أوسع بكثير من دائرة اختصاص ديوان الرقابة المالية<sup>٩١</sup>.

ومن الجهات الرقابية الأخرى التي يتداخل عملها مع هيئة النزاهة هي مكاتب المفتشين العموميين فهذه المكاتب أسست بموجب أمر سلطة الائتلاف المرقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ ولا زالت تعمل لحد الآن وفق هذا الأمر، بعض هذه المكاتب تؤدي عملاً مشجعاً، ولكن بالتأكيد أن عمل هذه المكاتب لا زال دون مستوى الطموح وهي بحاجة إلى تشريع جديد يطور من أدائها ويفك ارتباط المفتش العام بالوزير لكي يتحرر من الضغوط بحكم الارتباط الوظيفي<sup>٩٢</sup>.

ان المشرع حاول معالجة التعارض بالاختصاص بين هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، ومكتب المفتش العام بأن أوجد أواصر التعاون بينهما وخص كل واحدة منها باختصاص محدد يمر بمراحل ثلاث: يمكن تقسيم عملية التحقيق في الفساد إلى مرحلتين. تتضمن المرحلة الأولى تحديد الممارسات الفاسدة، مثل الاحتيال والهدر وسوء السلوك. هذه مسؤولية ديوان الرقابة المالية، الذي يعمل كأعلى سلطة للتدقيق المالي والمحاسبي. المفتش العام هو المسؤول عن تنفيذ هذا الواجب.

تتضمن المرحلة الثانية التحقيق وإدارة الممارسات الفاسدة التي تم تحديدها. يتولى مكتب المفتش العام إجراء التحقيقات الإدارية في الوزارات والجهات غير الوزارية، ويرفع نتائجه إلى الوزير المختص أو رئيس الجهة. وقد تشارك أيضاً لجنة النزاهة وهيئات التحقيق الأخرى في هذه المرحلة.

أما الثالثة والأخيرة فهي مرحلة التحقيق الجزائي بأعمال الغش، والتبذير وإساءة التصرف، وتتولاها هيئة النزاهة بوصفها الجهة المعنية بالإجراءات التحقيقية الجزائية في قضايا الفساد مع عدم الإخلال بحقها في رفع نتائج تحقيقها الإداري إلى الوزير المعني مشفوعة بالتوصيات في فرض العقوبة الإدارية المناسبة أي أن هيئة النزاهة تكمل ما بدأت به مكاتب المفتشين العموميين<sup>٩٣</sup>.

وبالرجوع إلى قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لا نجد نصاً لوجود مكتب المفتش العام في مجلس المحافظة، ولا يحق للمحافظ أن يقوم بفتح مكتب المفتش العام في المحافظة حسب فتوى مجلس شورى الدولة "لا يجوز فتح مكتب للمفتش العام في المحافظة من المحافظ لعدم وجود سند من القانون"<sup>(٥)</sup>. وبناءً على ما سبق، يمكننا أن نستنتج أن هناك ثلاث جهات متخصصة لمكافحة الفساد الإداري: هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ومكتب المفتشين العامين. ومع ذلك، فإن القانون الذي يحكم المحافظات غير المنتظمة ينص فقط على هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، والتي لا تزال مقبولة. سيكون من الأفضل الجمع بين هاتين الهيئتين في كيان واحد لتجنب الخلافات وضمان العمل الفعال. علاوة على ذلك، قد يكون من الأفضل إبقاء ديوان الرقابة المالية وتمكينه من سلطة هيئة النزاهة، لأنه هيئة ذات خبرة وموثوق بها أثبتت فعاليتها في مكافحة الفساد..

#### الخاتمة

في ختام البحث في موضوع رقابة السلطات الاتحادية على مجلس المحافظة والمحافظ في العراق، توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات نذكرها تباعاً:

#### أولاً: النتائج:

١. أن المشرع العراقي نص صراحةً على تبني مبدأ اللامركزية الادارية في المادة ( ١٢٢ ) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ الا أن هذه المادة أسقطت دعامة أساسية من دعامات نظام اللامركزية الادارية , وذلك عندما نصت على عدم اخضاع مجالس المحافظات الى رقابة أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة .
٢. ان الدستور العراقي النافذ ساوى بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم على الرغم من وجود اختلافات بين النظامين , فالاقاليم تدار وفقاً للنظام الفيدرالي , في حين تدار المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً لنظام اللامركزية الادارية .
٣. صور رقابة السلطات المركزية على السلطات المحلية تتمثل بالرقابة السياسية التي تمارس من مجلس النواب والشعب, والرقابة الادارية التي تمارس من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء, والرقابة القضائية التي تمارس من المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة القضاء الاداري والقضاء العادي , ورقابة الهيئات المستقلة التي تمارس من هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية .
٤. ان المشرع العراقي اخضع السلطات المحلية الى رقابة مجلس النواب ، حيث مجلس النواب الحق بالاعتراض على القرارات الصادرة من المجالس المحلية اذا كانت مخافة للدستور او القوانين النافذة

- وله الحق أيضاً في إلغاء هذه القرارات ، كذلك يمارس مجلس النواب رقابة على المحافظ من خلال إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة ولكن ذلك مشروط باقتراح يقدم من قبل رئيس الوزراء .
٥. عدم وجود نصوص صريحة في الدستور او قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تقرر بشكل صريح رقابة السلطة التنفيذية المركزية على السلطات المحلية، الا انه يمكن القول بوجود نصوص سواء في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم او في قوانين أخرى منحت بشكل ضمني صلاحيات رقابية للسلطة التنفيذية المركزية سواء كانت الرقابة من قبل رئيس الجمهورية ام من قبل رئيس مجلس الوزراء او من قبل الوزراء .
٦. ما يحسب للمشرع العراقي تفعيل الدور الرقابي للهيئات المستقلة المتمثلة بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ، حيث أشارت إليها المادة ( ١٠٢ ، ١٠٣ ) من الدستور ، والمادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، الى وجود هذه الهيئات ودورها في الرقابة على السلطات المحلية.

#### ثانياً: التوصيات:

١. على المشرع العراقي أن يقوم بتعديل الصياغة القانونية للفصل بين مصطلح ( الاقليم ) الذي يدار وفق نظام اللامركزية السياسية ومصطلح ( المحافظات غير المنتظمة في إقليم ) التي تدار وفق اللامركزية الادارية لاختلاف النظام القانوني لكل منهما .
٢. على المشرع العراقي تعديل نص المادة (١١٥) من الدستور العراقي النافذ لأنها منحت ضمناً صلاحية التشريع لمجلس المحافظة وهو أمر بعيد كل البعد عن نظام اللامركزية الادارية ، وبعده ذلك جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليتضمن هذه المادة وينص عليها صراحة في المادة (٢) منه ، من خلال منحه مجلس المحافظة سلطة إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة ، وهذا الامر لا يجوز لأن سلطة إصدار التشريعات من اختصاص مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم
٣. على المشرع تعديل نص المادة (١٢٢) من الدستور العراقي النافذ في اخضاع السلطات المحلية لرقابة الحكومة المركزية بالشكل الذي ينسجم مع نظام اللامركزية الادارية الذي تبناه المشرع العراقي لادارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم .
٤. نقترح على المشرع تعديل المادة (٧/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، بأن تكون تلك العلاقة بين السلطات المركزية والحكومة المركزية علاقة رقابية وليست علاقة تنسيقية، التي بموجبها تخضع تلك المجالس لرقابة وإشراف الحكومة المركزية

٥. نوصي المشرع بأن يكون تقديم طلب حل المجلس من قبل المحافظ الى مجلس الوزراء بدلاً من مجلس النواب عند تحقق أحد الاسباب الحصرية المنصوص عليها في المادة (٢٠/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم, كون ذلك ينسجم مع مبادئ اللامركزية الادارية التي منها خضوع الهيئات المحلية لرقابة الحكومة المركزية .

## المصادر

١. د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته , منشورات زين الحقوقية , بيروت , ٢٠١٣ .
٢. أمير عبدالله أحمد, اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها, مكتبة القانون المقارن, بغداد, ٢٠١١ .
٣. د. حنان القيسي , المحافظون في العراق , دراسة تشريعية , ط ١ , مكتب الغفران للخدمات الطباعية , بغداد , ٢٠١٢ .
٤. د. خالد رشيد علي , نضرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم – دراسة مقارنة , بحث منشور في مجلة العلوم القانونية , كلية القانون , جامعة بغداد , العدد (١) , المجلد (٢٤) , ٢٠٠٩ .
٥. د. خالد رشيد الدليبي , مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة , محاضرات مطبوعة , كلية القانون , جامعة بغداد , المرحلة الثالثة .
٦. د. خالد سماره الزغبي: تشكيل المجالس وأثرها على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية, مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع, الطبعة ٣, عمان, الأردن, ١٩٩٣ .
٧. خالد كاظم عودة الإبراهيمي , الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق , دار اوما , لبنان , ٢٠١٥ .
٨. د. رمزي الشاعر, النظرية العامة للقانون الدستوري, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٥ .
٩. سارة خلف جاسم التميمي , المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل , أطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة النهرين , ٢٠١٤ .
١٠. د. سليمان محمد الطماوي , النظرية العامة للقرارات الإدارية , دراسة مقارنة , ط ٧ , دار الفكر العربي , القاهرة , ٢٠٠٦ .
١١. سيروان عدنان الزهاوي , الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي , رسالة ماجستير كلية القانون , جامعة صلاح الدين , ٢٠٠٨ .
١٢. عادل حاشوش جبار الركابي , الفيدرالية اللامركزية الإدارية , دراسة مقارنة , اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق , جامعة النهرين , ٢٠١٣ .
١٣. د. عبد الله اسماعيل البستاني, الدستور الدائم وقانون الانتخابات, مطبعة الرابطة, بغداد, ١٩٦٢ .
١٤. غازي إبراهيم الجنابي , رئيس مجلس شوري الدولة , القضاء الإداري في العراق , بحث منشور , مجلة التشريع والقضاء , العدد الرابع , ٢٠٠٩ .
١٥. د.غازي فيصل مهدي , نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان , بحث منشور في مجلة الملتقى, دار الكتب والوثائق , بغداد .
١٦. كامل بريز , نظم الإدارة المحلية , ط ١ , المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , بيروت , ١٩٩٦ .
١٧. د. كامل خورشيد مراد, مدخل الى الرأي العام, دار المسيرة, عمان, الاردن, ٢٠١٢ .

١٨. ماجد شناطي نعمة ، الصلاحيات التشريعية لمجالس المحافظات ( بين الدستور وقانون المحافظات ) ، منشور في مركز أضواء للبحوث والدراسات الإستراتيجية - جهة مستقلة ، المتوفر على الموقع الالكتروني <http://www.adhwaa.org>.
١٩. د. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار أبن الأثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٩.
٢٠. د. محمد الديداموني: الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار الفكر، ٢٠٠٨.
٢١. د. محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ص ٢٠٠٩.
٢٢. د. محمد وليدي العبادي ، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨.
٢٣. محمد يونس يحيى ، ماهية الرقابة المالية ، بحث منشور ، مجلة الرافدين للحقوق ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، المجلد الرابع ، العدد (٢٣) ، ٢٠٠٤.
٢٤. نورس هادي وحيد السلطاني ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٠.
٢٥. هشام جميل كمال ، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق ، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٢ ، ص ٣٨.

## الهوامش:

- () سارة خلف جاسم التميمي، المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهدين، ٢٠١٤، ص ١٣٠.
- () المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ م.
- () عادل حاشوش جبار الركابي، الفيدرالية اللامركزية الإدارية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٣، ص ١٧٢.
- () خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، دار اوما، لبنان، ٢٠١٥، ص ١٤٩.
- () ينظر نص المادة (٢٠ / أولاً وثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- () أمير عبد الله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١١، ص ١٦٠.
- () عادل حاشوش جابر الركابي، الفيدرالية واللامركزية الإدارية - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٣، ص ١٧٣.
- () أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٦١.
- () خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، دار اوما، لبنان، ٢٠١٥، ص ١٥١-١٦١.
- () د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣٣٧-٣٣٨.
- () د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص ٢٠٠٩، ص ٢٣١.
- () د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٥.
- () أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٥٤.
- ()<sup>٤</sup> قرار مجلس شوري الدولة المرقم (٢٠٠٩ / ٧٦) في ١٣ / ٩ / ٢٠٠٩.

- (٥) ينظر إلى نص المادة (١٣٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٦) د. حنان القيسي، المحافظون في العراق، دراسة تشريعية، ط١، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ٢٠١٢، ص٣٥.
- (٧) د. خالد رشيد علي، نضرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد (١)، المجلد (٢٤)، ٢٠٠٩.
- (٨) ينظر نص المادة (٢/ثالثاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- (٩) أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٥٥.
- (١٠) ينظر نص المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١١) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٣٥٢.
- (١٢) د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص ١٢٨.
- (١٣) ينظر إلى نص المادة (٧/تاسعاً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٤) أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٥٦.
- (١٥) ينظر إلى نص المادة (٧/رابعاً وخامساً وعاشراً وخامس عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٦) أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٥٧.
- (١٧) سارة خلف جاسم التميمي، مصدر سابق، ص ١٣٧.
- (١٨) نقلاً عن د. خالد رشيد الدليهي، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، محاضرات مطبوعة، كلية القانون، جامعة بغداد، المرحلة الثالثة، ص ٧٩.
- (١٩) ينظر إلى نص المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٠) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ص ١٤٧.
- (٢١) أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٤٣.
- (٢٢) خالد كاظم عودة الإبراهيمي، مصدر سابق، ص ١٦٠.
- (٢٣) ماجد شناطي نعمة، الصلاحيات التشريعية لمجالس المحافظات (بين الدستور وقانون المحافظات)، منشور في مركز أضاء للبحوث والدراسات الإستراتيجية – جهة مستقلة، المتوفر على الموقع الإلكتروني <http://www.adhwaa.org>.
- (٢٤) ينظر نص المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٥) أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٤٥.
- (٢٦) غازي إبراهيم الجنابي، رئيس مجلس شوري الدولة، القضاء الإداري في العراق، بحث منشور، مجلة التشريع والقضاء، العدد الرابع، ٢٠٠٩، ص ١٤.
- (٢٧) ينظر إلى نص المادة (٧/ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة المعدل.
- (٢٨) ينظر إلى نص المادة (٧/ثالثاً) من قانون مجلس شوري الدولة المعدل.
- (٢٩) ينظر إلى نص المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس شوري الدولة المعدل.
- (٣٠) أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٤٧.
- (٣١) محمد بونس يحيى، ماهية الرقابة المالية، بحث منشور، مجلة الرافدين للحقوق، كلية القانون، جامعة الموصل، المجلد الرابع، العدد (٢٣)، ٢٠٠٤، ص ١٩٤.
- (٣٢) ينظر نص المادة (٤٧) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣٣) أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٦٣.

- (٢٤) هشام جميل كمال، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ٣٨.
- (٢٥) خالد كاظم عودة، مصدر سابق، ص ١٦٤.
- (٢٦) سارة خلف جاسم التميمي، مصدر سابق، ص ١٤٦.
- (٢٧) أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٦٧-١٦٨.
- (٢٨) ينظر نص المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٩) ينظر نص المادة (٤٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣٠) ينظر المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.
- (٣١) سارة خلف جاسم التميمي، مصدر سابق، ص ١٤٧.
- (٣٢) ينظر نص المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
- (٣٣) سيروان عدنان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير كلية القانون، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٨، ص ١١٨.
- (٣٤) ينظر نص المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
- (٣٥) أمير عبد الله أحمد، مصدر سابق، ص ١٧١-١٧٢.
- (٣٦) خالد كاظم عودة، مصدر سابق، ص ١٦٥.
- (٣٧) عادل حاشوس جابر، مصدر سابق، ص ١٧٦-١٧٧.
- (٣٨) سارة خلف جاسم التميمي، مصدر سابق، ص ١٥١-١٥٢.
- (٣٩) ينظر نص فتوى مجلس شورى الدولة المرقمة ٢٠١١/٤١ في ٢١/٤/٢٠١١.