

الرقابة السياسية على أعمال الوحدات الإدارية المحلية في العراق

سامر محمد حسين المدحتي

ماجستير في القانون العام_حقوق في وزارة النفط

شركة توزيع المنتجات النفطية/هيئة توزيع الفرات الأوسط

ملخص

تعد كيفية فهم الأساليب المتبعة في نظم وتنفيذ ومتابعة أدوات الإدارة والتنظيم المحلي من أهم المشكلات التي تعاني منها إدارة المدن في العراق وخاصة في هذه المرحلة لوجود عدد من الأنظمة والمفاهيم الحديثة والقديمة والتي تتنازع فيما بينها لضمان تدخل أمثل للإدارة، وإن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة (بحكم قانون يحكمها) تمارس ما يناط إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية قد ظهر كواقع تنظيمي قانوني منذ زمن بعيد نسبياً، وهذا يشير إلى أن الفكر الإداري المحلي لا يزال يعاني الخلط وعدم الفهم لمعنى الممارسات المحلية والصلاحيات المناط بها وهذا ما توصل إليه البحث من خلال الدراسة.

(الكلمات المفتاحية: رقابة سياسية - تجاوز - عقوبات - تحقيق)

Political control over the work of local administrative units in Iraq

Samir Mohammed Hussein Al-Medhati

Master's degree in public law / jurist at the Ministry of Oil /

Petroleum Products Distribution Company / Middle Euphrates

Distribution Authority

Abstract

How to understand the methods used in systems, implementation and follow-up of local management and organization tools is one of the most important problems that city administration in Iraq suffers from, especially at this stage because there are a number of modern and old systems and concepts that conflict with each other to ensure optimal intervention for the administration, and the distribution of the administrative function between the central government Elected and independent local bodies (by virtue of a law governing them) exercising the powers assigned to them under the supervision of the central government appeared as a legal regulatory reality a relatively long time ago, and this indicates that local administrative thought still suffers from confusion and a lack of understanding of the meaning of local practices and the powers assigned to them, and this is what The research reached this through a field study.

Keywords: (political censorship - abuse - sanctions - investigation)

أولاً: المقدمة

بيد أن تنظيم الإدارة المحلية في دولة ما يرتبط عادة بالنظام السياسي^(١)، والفلسفة السياسية التي تأخذ بها الدولة، ومدى تأثير ذلك على حرية الهيئات المحلية أو الإقليمية في الإشراف على المصالح والأخذ بالديمقراطية، حيث إن ذلك له تأثير كبير وتأثير مباشر وحسيس على أعمال الإدارة المحلية، فالاتجاهات السياسية ومدى تأثيرها على الإدارة المحلية المرتبط بتحقيق الديمقراطية، والتي من مبادئها مشاركة المواطنين في إدارة شئونهم، يؤهلهم سياسياً للقيام بدورهم المنتظر عندما يحين الوقت لتوليهم ممارسة السلطة أو المشاركة فيها.

ومن أنواع الرقابة على الإدارة المحلية رقابة السلطة التنفيذية بالدولة وهي التي من اختصاصاتها اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة العامة والإشراف عليها والعمل على تنفيذها، حيث أنها تمارس رقابتها ليس فقط على الإدارة المحلية بل تمتد مظلتها الرقابية إلى كافة المظاهر والأعمال الإدارية في الدولة والتي من مهامها تنفيذ السياسة العامة ومن الطبيعي أن يساند السلطة التنفيذية أغلبية في البرلمان، الأمر الذي يعد البرلمان الممثل الحقيقي والفعلي للشعب والذي يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، سواء لدى ممارستها للوظيفة الإدارية على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي^(٢).

ثانياً: أهمية البحث:

تكمن أهمية الدراسة في توضيح بعض المفاهيم والأفكار المتعلقة في الإدارة العامة والفكر السياسي وتمييز هذه الرقابة عن غيرها من الرقابات الأخرى التي تمارس على الوحدات المحلية. ثالثاً: إشكاليات البحث:

١- أولى الإشكاليات تتعلق بعلاقة الوحدات المحلية بالوحدات الأخرى، كذلك علاقتها بمجلس النواب، فضلاً عن علاقة التبعية بينها وبين الحكومة، وأخيراً علاقة الوحدات المحلية بالمجلس الاتحادي أو الإقليمي.

٢- تتمثل الإشكالية الثانية في أنواع الرقابة التي تمارس على الوحدات المحلية وتحديد نشاطها وإنشائها وإغائها وكيفية الفصل فيما بينها.

رابعاً: منهجية البحث:

تقوم منهجية البحث على دراسة تحليلية مقارنة بين مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتحديد اختصاصاتها والرقابة عليها في العراق، والوحدات الإدارية المحلية في مصر، فالدراسة تحليلية تأصيلية مقارنة.

خامساً: هيكلية البحث

سوف نتناول هذا البحث من خلال تقسيمه إلى ثلاثة مطالب اساسية وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: رقابة الإدارة المركزية على أعمال الوحدات المحلية

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية

المطلب الثالث: رقابة الرأي العام والهيئات المستقلة

المطلب الأول

رقابة الإدارة المركزية على أعمال الإدارة المحلية

تتوقف قوة نظام الإدارة المحلية في تحقيق أهدافه على درجة العلاقة التي تربط الإدارة المركزية بالهيئات اللامركزية. ومما لا شك فيه أنه مهما كان الغرض من الأخذ بنظام الإدارة المحلية، فالعلاقة قائمة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية أيًا كانت هذه العلاقة ودرجتها. والتي تتوقف على طبيعة النظام السياسي وشكل الدولة.

ولا خلاف على أن درجة الاستقلال التي تمنح للإدارة المحلية، تتوقف على نطاق الرقابة والإشراف التي تباشرها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية، وإذا كان الهدف من هذا النظام هو تنمية ديمقراطية الإدارة والعمل على إشراك أبناء الوحدات المحلية بالمساهمة الحقيقية في إدارة شؤونهم، فيجب تحقيق الاعتبارات الملائمة لاستقلال الهيئات المحلية، وذلك بتخفيف ضغط الرقابة على تلك الإدارة المحلية.

وإذا كان الهدف من إنشاء أو الأخذ بالإدارة المحلية المشاركة أو التخفيف عن كاهل الإدارة المركزية فإنه يجب من المشرع أن يصدر من التشريعات التي تحد من نطاق الرقابة على الهيئات المحلية، وذلك من خلال التركيز على أهداف الرقابة على نشاط الهيئات المحلية على اختلاف مستوياتها، دور التركيز على حجمها أو تعددها.

لذا نتعرض في هذا المطلب إلى رقابة الإدارة المركزية على الإدارة المحلية في كل من مصر، والعراق على النحو التالي:

الفرع الأول: رقابة الإدارة المركزية على أعمال الإدارة المحلية في مصر.

الفرع الثاني: تأثير الإدارة المركزية على الإدارة المحلية في العراق.

الفرع الأول

رقابة الإدارة المركزية على أعمال الإدارة المحلية في مصر

تقوم العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في مصر من خلال أجهزة وقنوات في قمتها رئيس الجمهورية وما له من اختصاصات يباشرها، التي تتعلق بالإدارة المحلية، كإصدار القرارات الخاصة بتقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية، ويكون لكل منها الشخصية المعنوية المستقلة، والقرارات المحددة لنطاق المحافظات وكذلك تعيين المحافظين، وحل المجالس الشعبية المحلية، وتشكيل مجالس المحافظين... إلخ.

ويختص رئيس مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة للدولة تحت إشراف وتوجيهات رئيس الجمهورية، والإشراف على تنفيذها بالإضافة إلى توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال اختصاصات الوزير المسئول عن الإدارة المحلية، ويرأس في الوقت نفسه المجلس الأعلى للإدارة المحلية الذي يتولى النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية، من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي، كما يقوم هذا المجلس بإبداء الرأي فيما يعرضه عليه الوزير المختص بالإدارة المحلية من مشروعات، والتنسيق بين المشروعات الحكومية والمشروعات التي تقوم بها الإدارة المحلية، وكذلك يقوم بفرض رسوم وعقد قروض للمحليات، كما يوافق على إنشاء المراكز والمدن والأحياء والقرى وتحديد نطاقها وإلغاءها. ويقوم أيضاً بوضع مشروعات القوانين العامة للتصرف في الأراضي المملوكة للدولة والوحدات الحكومية، وتحديد سعر الضريبة الإضافية وحسم الخلاف بين المحافظة والمجالس الشعبية المحلية حول تعديل الرسوم. ويشكل هذا المجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه، وعضوية الوزير المختص بالإدارة المحلية، والمحافظين، ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات^(٣). ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الوزراء أو غيرهم، ويجتمع هذا المجلس بصفة دورية. ويولي ذلك الوزير المختص بالإدارة المحلية، وله اختصاصات عديدة في شأن الإشراف على الإدارة المحلية، ويولي ذلك الأمانة العامة للإدارة المحلية والتي تتولى الشؤون المشتركة للوحدات المحلية ودراسة وبحث الموضوعات التي ترد من المجالس الشعبية المحلية، كما تتولى تنظيم الاشتراك في المؤتمرات الدولية والمحلية المتعلقة بالإدارة المحلية وشؤون التدريب للعاملين بالمحليات، وتقوم وزارة التخطيط بالتنسيق بين خطط المحافظات من خلال اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي، والتي تبلغ نتائج هذا التخطيط إلى المحافظ المختص، والوزير المختص بالإدارة المحلية، وللوزارات المعنية بالإدارة المحلية^(٤).

وقد خول القانون لكل وزارة، بالنسبة لشؤون المرافق المعنية بها، إصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة وإعطاء التوجيهات والإرشادات ولها حق التفتيش على أعمال

المرفق المحلية وتبليغ نتيجة التفتيش إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي عليه أن يضعها موضع الاعتبار.

ويلي ذلك المحافظ الذي يعد همزة الاتصال بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، ويرأس المجلس التنفيذي الذي يضم رؤساء المصالح والمراكز والمدن والقرى بالمحافظة، كما يقوم بالإشراف على مديريات الخدمات بالمحافظة. ونعرض لتلك الرقابة المركزية في الآتي؛
أولاً: رقابة رئيس الجمهورية على الإدارة المحلية

تختلف سلطات رئيس الدولة من نظام سياسي إلى نظام سياسي آخر، وفي نفس الدولة من وقت لآخر^(٥)، ونظرًا لاقتسام الإدارة المحلية الوظيفة الإدارية^(٦)، مع الإدارة المركزية، فمن المنطقي أن تمارس السلطة المركزية رقابتها على الإدارة المحلية باعتبارها المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة والإشراف عليها، ومن أهم ملامحها الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية في مصر من خلال القرارات الإدارية والقرارات بقوانين والموافقة على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية الخاصة بالإدارة المحلية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية.

وقد كفل المشرع لرئيس الجمهورية الحق في تعيين المحافظ وكذلك إعفائه من منصبه، وله أن يصدر قرارًا بإنشاء أو إلغاء وتحديد نطاق المحافظة، وله تغيير اسم المحافظة.
وهذا الأمر هو الذي جعل تعيين المحافظ في مصر محل خلاف بين الفقه^(٧)، إلا أن العبارة التي وردت بالمادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية والمستبدلة بالقانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٢م والتي تنص على أن: "يعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش" التي تعتبر كأداة مشتركة بين الوزير والمحافظ وعليه اعتبر أنه من اللازم توافر نفس الشروط والمعايير التي على أساسها تعيين الوزير^(٨).

ورئيس الجمهورية هو الذي يقوم بإصدار قرار تعيين المحافظ، ليس هذا فقط بل بانقضاء مدة رئيس الجمهورية تنقضى مدة المحافظ، ومن اللازم أن يتم يؤدي قسم المحافظين أمام رئيس الجمهورية الجديد اليمين الدستورية. ويختص أيضًا بإصدار القرارات ذات الصلة بتقسيم الدولة إلى أقاليم اقتصادية وتحديد نطاقها واختيار عاصمتها، والتي تخرج عن دائرة عمل وحدات الإدارة المحلية^(٩).

وإضافة لما تقدم تظهر آثار الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية في أنه يصدر قرارًا فاصلاً في حال نشوب خلاف بين المحافظ والمجلس الشعبي المحلي للمحافظة، حيث إنه ينظر في التقرير المرفوع من قبل المجلس المشار إليه ويقرر في هذه الحالة، إما أن يعفي المحافظ من منصبه، أو يصدر قرارًا بحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وذلك خلال ثلاثين يومًا من

تاريخ رفع الأمر إليه. وكذلك يجوز لرئيس الجمهورية إنشاء المحافظات أو إلغاء أسمائها أو تغييرها، وتحديد نطاقها، ويجوز له اعتبارها مدينة واحدة^(١٠)، وعلى الرغم أن المادة (٨٩) من قانون الإدارة المحلية سالف الإشارة إليه قد حددت مدة المجلس الشعبي المحلي بأربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، فلقد أجازت نفس المادة لرئيس الجمهورية أن يصدر قراراً مسبباً باستمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة، وهذا الاختصاص يباشر وفق سلطته التقديرية^(١١).

ويمكن القول أن هذا النوع من الرقابة قد يؤدي إلى عرقلة نشاط المجالس الشعبية المحلية لأسباب الآتية، أ. أولاً: أن عرض الأمور المحلية على رئيس الجمهورية تستغرق وقتاً طويلاً تصل إلى شهور لأنها قبل أن تصل إلى رئيس الجمهورية، حيث يجب أن تعرض على كثير من المحطات باعتباره رئيس السلطة التنفيذية. وحتى يصل العمل إلى هذه القمة يبدأ من المحافظ المختص إلى وزير الإدارة المحلية إلى رئيس الوزراء ثم مجلس الوزراء وكل يدلي بدلوه سواء بالإضافة أو الحذف وبطبيعة الحال تختلف الأفكار والاتجاهات، مما يؤدي إلى عدم استقلالية الإدارة المحلية وبالتالي يكون حجر عثرة في تحقيق ما تصبو إليه الإدارة المحلية.

ب- ثانياً: الأمر يزداد صعوبة إذا صدر القرار الجمهوري هنا يفرض على الجهات الأدنى التسليم سواء أكان هذا القرار مشروعاً أم غير مشروع، وقد يكون السبب راجعاً إلى قلة كفاءة بعض أحد كبار الموظفين، وحين يكتشف الأمر تتحمل الميزانية المحلية الكثير مما يؤثر على غايات ورغبات المواطن المحلي في النهاية وتصبح الإدارة المحلية لا معنى لها.

ثانياً: رقابة مجلس الوزراء على الإدارة المحلية

يتفق الفقه^(١٢)، والمشرع المصري^(١٣)، على تقسيم الإدارة المحلية إلى جناحين: الأول - الجناح الشعبي ويمثله المجالس الشعبية المحلية، فهناك خمسة مستويات هي: المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، المجلس الشعبي المحلي للمركز، والمجلس الشعبي المحلي للمدينة، والمجلس الشعبي المحلي للحي، والمجلس الشعبي المحلي للقرية. أما النوع الثاني - الجناح التنفيذي فلكل مجلس شعبي محلي، مجلس محلي تنفيذي هذه المجالس تقوم بتنفيذ القرارات والتوصيات والاقتراحات التي ينتهي إليها الجناح الشعبي في حدود الميزانية العامة للدولة. ومن هذا المنطلق تباشر الإدارة المركزية بنوعين من الرقابة: الأولى التحقق من مدى اتفاق القرارات والتوصيات التي تنتهي إليها المجالس الشعبية والمصلحة العامة. والثانية كيفية تنفيذ القرارات والتوصيات والاقتراحات من قبل الجناح التنفيذي.

بناء عليه إذا كان الأصل في مجلس الوزراء في النظام البرلماني أنه يختص برسم السياسة العامة، وأنه لا يتدخل لإصدار قرارات إدارية ملزمة إلا في القليل من المسائل، إلا أن المشرع خوله حق إصدار قرارات في بعض الأمور الجوهرية الخاصة بالإدارة المحلية، وهذه القرارات قد تتعلق بالنواحي المالية أو بالمجالات الإدارية^(١٤)، وذلك على النحو التالي:

١- النواحي المالية:

يختص مجلس الوزراء بممارسة الاختصاصات المالية في الشأن المحلي بما يلي:

أ- يوجب المشرع موافقة مجلس الوزراء إذا أقدم المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على التصرف بالمجان في مال من أمواله سواء الثابتة أو المنقولة أو التأجير بإيجار اسمي، أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص المعنوية أو لجهة أجنبية فيما يزيد عن خمسين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة بشرط أن يكون ذلك بغرض نفع عام^(١٥). كما يجب موافقة مجلس الوزراء عند تجديد إيجار وارد على أموال المحافظة لمدة لا تزيد عن ثلاثين سنة^(١٦).

ب- يتعين موافقة مجلس الوزراء في حالة فرض رسوم ذات طابع محلي، والتي يقرها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، أو تعديلها أو تقصير سريانها أو الإعفاء منها^(١٧)، إذا رأى أن الرسم بوصفه القائم لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة.

ويرى الباحث أنه يجب إسناد هذا النوع من الرقابة إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية، وذلك بعد عرضة من قبل المحافظ، نظرًا لانشغال مجلس الوزراء بما هو أبلغ من ذلك وأعظم هذه ناحية، ومن ناحية ثانية لسرعة اتخاذ القرارات.

وما نحن بصدد الرجوع أساسًا إلى أن الوزير المختص بالإدارة المحلية يكون مسؤولاً، أمام رئيس الجمهورية، ومسؤولاً عن تنفيذ سياسة الوزراء أمام مجلس الشعب^(١٨)، وملزمًا بتقديم تقرير دوري يناقش بمجلس الشعب، وأنه مراقب من قبله، وبناءً عليه فهو الأقدر على تبيين المصلحة العامة، هذا بالإضافة إلى الاتجاه اللامركزي السائد حاليًا سواء في الرقابة أو في تنفيذ الأعمال، ويعد ذلك بمثابة تخلص من التعددية الرقابية التي تقف حائلًا أمام تنفيذ الأعمال المحلية.

وإذا كانت تلك الرقابة التي يمارسها مجلس الوزراء، إلا أن الاختصاصات الرقابية التي يمارسها رئيس الوزراء لا تختلف كثيرًا وإنما تكون أوسع في النطاق^(١٩).

٢- الرقابة الإدارية:

هي تنصب على الناحية الإدارية فتقوم على فحص أنظمة العمل وتنظيمه ومدى كفاية القوانين والقرارات واللوائح التي تحكمها، هذه الرقابة أيضًا تتميز بالكشف عن الثغرات التي تعترى

تلك القوانين والقرارات واللوائح التي تحكم عمل الإدارة المحلية والنتائج التي يمكن أن تترتب على مخالفة هذه القوانين وكيفية علاجها أو الوقاية منها.

حيث خول قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م وتعديلاته، مجلس الوزراء برقابة الجانب الإداري للنشاط المحلي في العديد من المظاهر، والتي تتمثل في:

أ- لمجلس الوزراء تحديد المبادئ العامة للقواعد الخاصة بإدارة الحساب الخاص باستصلاح الأراضي على مستوى المحافظة والأراضي القابلة للاستزراع^(٢٠).

ب- وكذلك يختص مجلس الوزراء بوضع وتنظيم قواعد إدارة كل من الحساب الخاص بتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة أو قواعد الصرف منها، وكذلك تحديد النسبة التي تلزم شركات التأمين بالاكنتاب بها في سندات الإسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة. بالإضافة إلى النسبة التي تفرض على شركات التأمين إذا ما أرادت الاكنتاب بها في سندات الإسكان، وذلك بعد الاتفاق مع وزارة الاقتصاد^(٢١).

ج- ولمجلس الوزراء كذلك النظر في تقرير الوزير المختص بالإدارة المحلية في شأن حالات عدم تكامل العدد القانوني اللازم لانعقاد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وذلك لإجراء شؤونه فيه^(٢٢).

د- ولمجلس الوزراء أيضاً النظر في اعتراضات المحافظ على قرارات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حالة إصدار وتمسك المجلس بقراره، وبذلك يكون القول الفصل في هذا الشأن لمجلس الوزراء، وقد حدد المشرع هذا الاختصاص في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العرض، وما يتوصل إليه مجلس الوزراء يكون نهائياً^(٢٣).

نخلص مما سبق أن مجلس الوزراء يباشر رقابة أعمال المحافظات بغرض التأكد من تحقيق المصلحة العامة خلال تقييم الأداء العام^(٢٤).

أما رئيس مجلس الوزراء فله الحق في الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، وهذا النوع من الرقابة يظهر من خلال مظاهر مهمة ومتعددة هي:

أولاً: يجب على المحافظين عرض رغبات المجالس الشعبية المحلية المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظات على رئيس مجلس الوزراء والتي لا يمكن تنفيذها محلياً، وذلك للنظر فيها، كذلك الموضوعات التي تحتاج إلى تنسيق مع الوزارات المعنية^(٢٥).

ثانياً: يجب على المحافظ عرض تقرير دوري على رئيس مجلس الوزراء لجميع الأعمال التي أجريت أو المراد تنفيذها لجميع المصالح الداخلة في نطاق المحافظة، أو التي تشترك مع

المحافظات الأخرى في تنفيذها (إذا كنا بصدد أقاليم اقتصادية)، وكذلك الهيئات العامة التي يمتد نشاطها داخل المحافظة^(٢٦).

ثالثاً : يصدر قرار تعيين كل من رئيس المركز، والسكرتير العام للمحافظة والسكرتير العام المساعد، وكذا رؤساء المدن والأحياء، من رئيس مجلس الوزراء، وكذلك قرارات النقل والندب الخاصة بهم^(٢٧).

رابعاً : لرئيس مجلس الوزراء اتخاذ الإجراءات المناسبة لإلزام المحافظين والمجالس الشعبية المحلية على اختلاف أنواعها بالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وذلك في إطار القوانين واللوائح ويقوم رئيس مجلس الوزراء باتخاذ هذا الإجراء بمدة كافية حتى تستطيع الجهة المحلية إعادة حساباتها في إتمام العمل من عدمه^(٢٨).

ويستفاد من الرقابة التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء على الإدارة المحلية أنها تتصف بأنها رقابة بالغة الصرامة والشدة، حيث تفقد المجالس الشعبية استقلالها، لأن هذه الرقابة تمارس بدون ضوابط أو حدود معينة، وأن الألفاظ التي وردت بمواد القانون جاءت عامة وغير محددة، ولم يحدد الجهة التي تقوم بالرقابة^(٢٩).

وعلى الجانب الآخر يراقب مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء أعمال الجناح التنفيذي، فالاختصاص الرقابي الممارس من مجلس الوزراء على المجالس التنفيذية لا يتبدى إلا في الحالات الآتية:

١. أنه لا يقوم الاختصاص الرقابي لمجلس الوزراء إلا إذ نشب خلاف بين وجهة نظر المحافظ المختص، باعتباره الرئيس الإداري للمجلس التنفيذي للمحافظة، ولا نذكر أنهما اختلفا، بل على العكس فإن للمحافظ الهيمن، وإبداء التعاون الكامل مع المحافظ المختص خاصة بعد إلغاء الاستجواب الذي كان مقرراً لأعضاء المجلس الشعبية المحلية.

٢. إذا حدث خلاف بين المحافظ والمجلس الشعبي المحلي للمحافظة وأعاد المحافظ القرار خلال خمسة عشر يوماً تعين على المجالس إعادة المناقشة المستفيضة حيال الأسباب والملاحظات التي أباها المحافظ المختص، ثم يقرر عما إذا كان يعدل عن قراره قبل اعتراض المحافظ ثانية، أو يتمسك بقراره خلال مدة لم يحددها المشرع.

ويقوم الوزير المختص بالإدارة المحلية بعرض الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من عرض وجه الخلاف عليه، ولم يحدد المشرع من الذي يقوم برفع الأمر. إلا أن اللائحة التنفيذية أوضحت هذا الأمر بجلاء^(٣٠)، ويمارس مجلس الوزراء مهام رقابته وإصداره قراره إما

بتأييد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو تأييد قرار المحافظ المختص خلال مدة ثلاثين يوماً

جدير بالذكر أنه إذا كان لمجلس الوزراء سلطات رقابية يمارسها على أعمال النجاح التنفيذي كمجموع فإن لرئيس مجلس الوزراء أيضاً سلطات رقابية يمارسها على ذات المجالس التنفيذية بصفته رئيساً لمجلس الوزراء، ولا شك أن هناك فرقاً بين نوعي الرقابة. فالأولى لا يستطيع رئيس مجلس الوزراء أخذ قراراً في البت في القرارات الصادرة عن أحد المجالس الشعبية المحلية للمحافظة المختص أو الأعمال الصادرة عنه سواء كانت متفقة والسياسة أو الخطة العامة للدولة أو عدم توافقها.

هذا بعكس الحالة الثانية فلرئيس مجلس الوزراء السلطة في أخذ ما يراه مناسباً ومنتقاً والسياسة العامة والخطة العامة للدولة والعمل التنفيذي المحلي. لذلك فمن السلطات الرقابية التي يباشرها رئيس مجلس الوزراء على المجالس التنفيذية الآتي:

- أ- أوجب المشرع على المحافظين باعتبارهم رؤساء للمجالس التنفيذية للمحافظات عرض رغبات المجالس الشعبية المحلية التي تحقق الحاجات والرغبات المحلية بشرط عدم قدرة المحافظة على تنفيذها محلياً. أي أن المحافظة لا تستطيع تمويل هذه الأعمال. إما لضعف مواردها، أو لأن القانون أوجب موافقة رئيس مجلس الوزراء عليها حتى تكسبها مشروعيتها^(٣١).
- ب- عقد اجتماعات مشتركة بين المحافظين والوزراء للوقوف على كيفية التعاون فيما بين الوزراء والمحافظين، وكذلك تبادل الرأي في حل ما قد يعترضهم من معوقات خاصة بالنشاط المحلي والعمل على حلها ووضع السبل الكفيلة للتغلب عليها^(٣٢).
- ج- يصدر قرار تعيين رئيس المركز والمدن والأحياء من رئيس مجلس الوزراء بشرط موافقة المجلس المحلي للمحافظة^(٣٣).

ثالثاً: رقابة مجلس المحافظين للإدارة المحلية

لمجلس المحافظين النظر في جميع ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية، سواء من حيث دعمه وتطويره، أو اقتراح القوانين واللوائح والقرارات بشرط أن يكون لها ارتباط وثيق بالمجالس الشعبية المحلية. كما أن للمجلس وضع القواعد الخاصة بتنظيم سلوك الأعضاء في مختلف المجالس الشعبية المحلية، ويوكل تطبيق هذه القواعد إلى لجنة القيم والمجلس الشعبي المحلي. وينظم مجلس المحافظين للإدارة المحلية اللائحة الداخلية للمجالس الشعبية المحلية، وهي تعد قاعدة عامة ويعمل بها إذا لم توجد بالمجلس لائحة داخلية خاصة به، ولذلك تسمى اللائحة النموذجية.

وكذلك يعمل بقواعد اللائحة الداخلية التي يضعها ما لم ترد في اللائحة الداخلية لتلك المجالس نص ينظم مسألة معينة^(٣٤).

أخيراً أوجب القانون المصري على المجالس الشعبية المحلية ضرورة على موافقة مجلس المحافظين على قرار الإدارة المحلية إذا كان لديها الرغبة في فرض رسوم جديدة بشرط أن يكون لها طابع محلي^(٣٥). وهذا الأمر لا ينطبق على الاقتراحات الخاصة بفرض الضرائب المحلية وكذلك على التعديل الذي يطرأ على اللائحة المالية المطبقة أو تقصير من أجل فاعليتها. أما المحافظ نفسه، فيمارس باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية في نطاق المحافظة اختصاصات متعددة ومتنوعة في مجال الرقابة الإدارية، ومن أهمها:

١. الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتنفيذ وتطبيق القوانين واللوائح والقرارات (القانون رقم (٢٦) من القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م والمعدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م ثم استبدلت الفقرة الأولى منها بالقانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٨م)^(٣٦).

٢. السهر على كفاءة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج بصوره المختلفة داخل المحافظة.

٣. اتخاذ الإجراءات التي من شأنها الحفاظ على الأمن بمعناه الواسع، وذلك بالمشاركة مع مدير الأمن، وذلك تنفيذاً للسياسة العامة التي يضعها وزير الداخلية. وعلى الأخير وضع الخطط الخاصة بالحفاظ على الأمن، والتي يتم مناقشتها مع مدير الأمن أو ممثل وزير الداخلية بالمحافظة وإعلام المحافظ بالحوادث ذات الأهمية الكبرى، وكيفية مواجهتها.

٤. وضع قواعد التصرف الخاصة بالأراضي المعدة للبناء والمملوكة للدولة في نطاق المحافظة، وكذلك القابلة للاستزراع وإجراءات استصلاح الأراضي وكيفية توزيعها بعد الاستصلاح، والعمل على تزويدها بالمرافق العامة، وذلك بعد الحصول على موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، والالتزام بالقواعد العامة التي يقرها مجلس الوزراء في هذا الخصوص، وأخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي في حالة التصرف في الأرض القابلة للاستصلاح، وأخيراً وضع أبناء المحافظة في الاعتبار حال توزيع الأراضي بعد الاستصلاح. (المادة (٢٨) والمستبدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م من القانون المنظم للإدارة المحلية).

٥. وضع القواعد الكفيلة بالمحافظة على أملاك الدولة من التعديلات.

٦. الإشراف على جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها. (الفقرة الثانية من المادة (٢٧) مكرر من قانون (٤٣) لسنة ١٩٧٩م وتعديلاته المختلفة)^(٣٧).

٧. رقابة المحافظ للعاملين المدنيين بالدولة بالوزارات التي نقلت اختصاصاتها إلى المحافظة وذلك باعتباره الرئيس الإداري الأعلى لهم^(٣٨).

الفرع الثاني

تأثير الإدارة المركزية على الإدارة المحلية في العراق

هناك أنواع متعددة من الرقابة يمكن أن تمارس على مجالس المحافظات عدا الرقابة القضائية، والرقابة كما سبق وأوضحنا أنها مقوم أساسي من مقومات الإدارة اللامركزية الإقليمية إلا أن تلك الأنواع من الرقابة التي تمارس على مجالس المحافظات في العراق لا تكاد تصل إلى مستوى الطموح، وذلك لضعفها وعدم حضورها في الواقع العملي، وهذا ما شهدناه في المدة القليلة الماضية التي عاصرت تطبيق قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ، وإن سند ممارسة هذه الأنواع من الرقابة هو ما نص عليه الدستور العراقي النافذ من جهة^(٣٩)، وقانون المحافظات السالف الذكر من جهة أخرى^(٤٠).

بيد أن مجمل هذه الرقابة قيام الهيئات الإدارية ذاتها بمراجعة أعمالها الإدارية والنظر في مدى مطابقتها لمبدأ المشروعية^(٤١)، وإن جزءا مخالفة مبدأ المشروعية هو بطلان التصرف المخالف للقانون، ولهذا الأمر آثار قد تتجم عنه، غير أن الأفراد ليس بمقدورهم الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية المخالفة للقانون والصادرة من مجالس المحافظات، إلا بسلوك طرق معينة للإدارة عموماً ومجالس المحافظات على وجه الخصوص تفقد سلطاتها وتعجز عن تحقيق أهدافها، إذا كان للأفراد مقتضى في ذلك^(٤٢)، لذلك ينظم القانون طرقاً معينة لرقابة مشروعية وملائمة أعمال مجالس المحافظات في الجانب الإداري وإن لم تكن هذه بمستوى الطموح. والرقابة الإدارية بشكل عام "هي اختصاص يمنح لجهة إدارية للتحقق من موافقة نشاط جهة ما للأوضاع المحددة في أنظمة الجهة الخاضعة للرقابة والقانون الذي يحكمها"^(٤٣).

من التعريف السابق يمكن أن نتوصل إلى تعريف الرقابة الإدارية التي تتعلق بموضوع بحثنا بشأن مجالس المحافظات بأنها "اختصاص يمنح لجهة إدارية للتحقق من موافقة عمل ونشاط مجالس المحافظات للأوضاع المقررة في الدستور والقوانين النافذة".

والرقابة الإدارية رقابة ذاتية تقوم بها الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، 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 أو قد تكون بناء على تظلم عندما يكشف الأفراد عن أخطائها ومخالفاتها لمبدأ المشروعية وقد يكون ذلك التظلم لائياً أو رئاسياً^(٤٤)، ولسنا بصدد تلك الأنواع من الرقابة إلا ما يخص بحثنا، لذلك سنتناول أنواع من الرقابة الإدارية وبالقدر

الذي يتعلق برقابة الجهات الإدارية لاختصاصات مجالس المحافظات، أي ما تبشره الحكومة المركزية من رقابة على مجالس المحافظات لمنع تجاوزها لحدود اختصاصاتها، أو الإضرار بالمصلحة العامة، وأن يبقى نشاطها في إطار السياسة العامة للدولة.

وأن تلك الرقابة لا تعود لجهة واحدة لتمارس جميع المظاهر الرقابية وإنما هناك جهات عديدة تتولى ممارستها، عليه سنتناولها تبعاً لجهة ممارستها، وبتقسيم هذا المطلب على أربعة فروع، وكما يأتي:

أولاً: رقابة رئاسة الجمهورية

لم يعد يتمتع رئيس الجمهورية بالدور الرقابي على مجالس المحافظات واختصاصاتها كما كان عليه الأمر، في ظل دستور ١٩٧٠، وذلك لاختلاف النظام السياسي والدستوري الذي كان سائداً، إذ إن قانون المحافظات الملغي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ وكذلك قانون مجالس الشعب المحلية الملغي رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ هما الآخران يختلفان كل الاختلاف عن قانون المحافظات النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، فضلاً عن اختلاف سياسة الدولة وفلسفة نظام الحكم فيها، إذ كان دور رئيس الجمهورية أوسع في هذا المجال مما هو عليه الأمر الآن، فمثلاً مسألة التغييرات الإدارية للوحدات الإدارية كانت خاضعة لرقابة رئيس الجمهورية وذلك بإصدار المراسيم الجمهورية بذلك سواء تعلق الأمر باستحداث أم بإلغاء أم بفك ارتباط أم بتعديل حدود أم بتغيير مركز، وفي كل ما يتعلق بالوحدات الإدارية وعلى مختلف مستوياتها كالمحافظة أو القضاء والناحية^(٤٥). وكذلك ما يتعلق بتعيين رؤساء الوحدات الإدارية فاشترط قانون المحافظات الملغي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ صدور مرسوم جمهوري بذلك^(٤٦).

أما قانون المحافظات الحالي لعام ٢٠٠٨، فلم يشترط صدور مرسوم جمهوري إلا فيما يتعلق بتعيين المحافظ، إذ يجب أن يصدر المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ بعد عملية انتخابه من مجلس المحافظة خلال خمسة عشر يوماً، وهذا ما أشارت إليه المادة (٢٦/أولاً) من قانون المحافظات النافذ، إذ جاء فيها "يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، وعندها يباشر مهامه"، وإن رئيس الجمهورية^(٤٧) ملزم بإصدار المرسوم الجمهوري خلال المدة القانونية وهي خمسة عشر يوماً، إلا أن المسألة التي ينبغي الوقوف عندها هي، إذا افترضنا أن رئيس الجمهورية امتنع عن إصدار المرسوم، لوجود خلاف سياسي أو وجود مانع قانوني من إصدار المرسوم كأن يخالف مجلس المحافظة القانون وينتخب محافظاً لا تتوافر فيه الشروط القانونية فما هو الحل؟ فهنا يبرز دور رئيس الجمهورية بالرقابة على قرار مجلس المحافظة بنقض ذلك القرار شرط أن يكون ذلك النقض مبيئاً على أسباب جدية ومعقولة،

حيث إن انتخاب مجلس المحافظة لمحافظ جديد لا تتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبة مع علمه بذلك هو إخلال جسيم وخطير بواجباته ومن حق مجلس الرئاسة أن يرفض التعيين إذا تحقق أن الشروط القانونية غير المستوفية. كما إن مجلس الرئاسة ملزم بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز للمحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه.

ثانياً: رقابة مجلس الوزراء

إن دور رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق باختصاصات مجالس المحافظات محدود، إذ إنه تنسيقي أكثر مما هو رقابي، ويلاحظ هذا الدور في مسائل محدودة وهي فيما يتعلق بإنشاء الأقاليم وتكوينها وإقالة المحافظ وإقالة أصحاب المناصب العليا وما يتعلق بالمادة (٤٥) من قانون المحافظات الحالي التي تخص الهيئة التنسيقية.

أما فيما يتعلق بإنشاء الأقاليم وتكوينها فإن دور مجلس المحافظة في ذلك يكون عن طريق طلب يقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة لكل من المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم^(٤٨)، أو طلب مقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة التي تروم الانضمام على إقليم مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للأقاليم^(٤٩).

وبعدها يأتي دور رئيس مجلس الوزراء، إذ يقدم ذلك الطلب إلى مجلس الوزراء موقفاً من رؤساء المجالس أو الممثلين القانونيين لتلك المجالس^(٥٠)، فإذا ما رأى مجلس الوزراء ذلك الطلب غير مستوف للشروط القانونية فهنا يمكن له أن ينقض ذلك الطلب، شرط أن يكون ذلك الرفض مبنياً على أسس قانونية، أما إذا كان الطلب المقدم إلى رئيس الوزراء مستوفياً للشروط القانونية، ففي هذه الحال يكون ملزماً بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز له أن يرفض ذلك الطلب.

أما فيما يتعلق بإقالة المحافظ فإن دور رئيس الوزراء يكاد يكون رقابياً تجاه قرار مجلس المحافظة باختيار المحافظ ولكن بطريقة غير مباشرة، إذ إن المحافظ يعينه المجلس، وتعيينه بناء على قرار، وإقالة المحافظ تعد رفضاً لذلك القرار، ففي حالة تحقق الأسباب الموضوعية للإقالة، والتي نص عليها قانون المحافظات في المادة (٧/ ثامناً/ ١)^(٥١)، فيمكن هنا لرئيس الوزراء أن يقترح إلى مجلس النواب بإقالة المحافظ عند تحقق أحد الأسباب المشار إليها في المادة أعلاه^(٥٢).

وفي بعض الأحيان تصدر أعمامات من مجلس الوزراء تقيد فيها صلاحيات مجالس الوزراء، ومن أمثلة ذلك أعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (ش و/ ٨ / ١ / ١٠٢٥١) في (١٨ / ٦ / ٢٠٠٧) 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، ويرى جانب من الفقهاء^(٥٣)، بأن هذا التقييد لا أساس له في القانون ولا يمكن تقييد نصوص بأعمال من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وأن هذا الأعمام صدر في ظل سريان أمر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤، أما في ظل قانون المحافظات النافذ فإن لمجلس الوزراء إقالة أصحاب المناصب العليا إذا توافرت الشروط القانونية الذين قد تم اختيارهم من مجلس المحافظة^(٥٤). أما بخصوص الهيئة العليا التي تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء فإن دورها تنسيقي فيما بين المحافظات أكثر مما هو رقابي، ويكون لها النظر في شؤون المحافظات وإدارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة فيما بين المحافظات^(٥٥).

وتختلف صلاحية رئيس الوزراء بالرقابة على مجالس المحافظات كل الاختلاف في ظل قانون المحافظات الملغي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ وكذلك قانون مجالس الشعب المحلية الملغي رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ عما هو الوضع حالياً، فهو يعطي الموافقة على تعيين المحافظ^(٥٦)، وكذلك الموافقة على إنشاء الوحدات الإدارية، وكذلك تسمية من يراه في مجلس الشعب عضواً دائماً وغيرها من الاختصاصات الرقابية.

ثالثاً: رقابة الوزراء

لم يخضع الدستور الحالي ولا قانون المحافظات، مجالس المحافظات لرقابة الوزراء، إذ لم يجعل الحكومة المركزية رقيباً على تلك المجالس، فقد أخضعها لنوع معين من الرقابة ألا وهي الرقابة البرلمانية ويرى الباحث لا نتفق وموقف المشرع العراقي هذا، فمن المفروض ألا تكون اختصاصات مجالس المحافظات بمنجاة من رقابة الحكومة.

وإن هناك قوانين خاصة أخضعت بعض قرارات مجالس المحافظات لرقابة بعض الوزراء، وذلك عندما يكون قرار مجلس المحافظة معلماً على موافقة الوزير المعني، لذلك سنذكر بعضاً من ذلك على سبيل المثال، ويرى الباحث أن علاقة الوزراء مع مجالس المحافظات تكون علاقة تنسيقية فيما يخص عملها، ومن المسائل التي خضعت لرقابة الوزراء والتي تطلبت شروطاً معينة من أجل استحصال موافقة الوزير المعني هو ما جاء به، قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، إذ تطلب الأمر في الفقرة (٢) من القسم عاشرًا استحصال موافقة وزير المالية، من أجل عقد القرض فضلاً عن ذلك ضرورة رفع تقرير من المحافظات يبين قيمة تقديرات إجمالي القروض غير المسموحة والقروض المزمع الحصول عليها في ٣١ من شهر آب من السنة^(٥٧).

ويرى الباحث أن الصلاحية التي تتعلق بقانون الإدارة المالية والدين العام قريبة من الصلاحية التي كانت في ظل القانون السابق، إذ تطلب مصادقة الوزير المعني على الموازنة

وهو وزير الحكم المحلي^(٥٨)، ويتم ذلك بناء على تخويل الوزير من مجلس قيادة الثورة (المنحل) في نهاية كل عام، وكذلك فيما يتعلق بزيادة الأجور وكذلك المناقلة بين أبواب الميزانية تتطلب موافقة الوزير أعلاه^(٥٩).

رابعاً: رقابة المحافظ

تعد مسألة رقابة المحافظ على قرارات مجالس المحافظات، من المسائل التي تثير الجدل، إذ إن المحافظ لما كان منتخباً من مجلس المحافظة وإن للمجلس إمكانية إقالته، إلا أن المشرع نفسه جعل الحق للمحافظ بالاعتراض على بعض قرارات مجالس المحافظات، وهذه الصلاحية متناقضة مع المنطق القانوني، إذ إن دوره في ظل القانون الحالي يختلف عما كان سارياً في ظل قانون مجالس الشعب الملغي وقانون المحافظات الملغي إذ إن المحافظ كان يمثل السلطة المركزية في حينها، من جهة والإدارة اللامركزية من جهة أخرى عندما كان يترأس مجلس المحافظة، ففي ذلك الحين كان يمارس دور الرقيب على المجلس، أما الآن فالأمر مختلف كل الاختلاف، وقد خول قانون المحافظات الحالي المحافظ صلاحية الرقابة في المادة (٣١/ الحادية عشرة)، إذ جاء فيها:

١- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية:

- إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة □□□□

- إذا لم تكن من اختصاصات المجلس □□

- إذا كانت مخالفة لخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة □□

٢- يقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمس عشرة يوماً) من تاريخ تبليغه به، مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته □□

٣- إذا أصر المجلس المعني على قراره أو إذا عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ، فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر.

وفضلاً عن المادة أعلاه فإن هناك إمكانية للمحافظ بالمشاركة في عملية حل المجلس، وهذا ما جاء بالمادة (٤) من قانون التعديل الأول رقم ١٥ / ٢٠١٠ لقانون المحافظات النافذ، وكما يأتي:

أ- مجلس النواب حل المجلس بأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء

على طلب المحافظ، أو طلب ثلث عدد أعضائه، إذا تحققت أحد الأسباب المذكورة في الفقرة

أولاً أعلاه.

ويرى الباحث أن المشرع قد قصد ذلك التناقض إذ لم يكن الأمر سهوًا وإنما هذه المسألة مستوحاة من النظام البرلماني والذي جعل الرقابة متبادلة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فالسلطة التشريعية تملك حق سحب الثقة من الحكومة أما السلطة التنفيذية فتمتلك حق الحل، ليكون هناك توازن فيما بين السلطتين والأمر يمكن أن يطبق على المحافظ ومجلس المحافظة.

المطلب الثاني

رقابة البرلمان على أعمال الإدارة المحلية

الرقابة البرلمانية هي أحد أنواع الرقابة السياسية التي تلعب دورًا مهمًا في تنمية الإدارة المحلية^(٦٠)، سواء كان النظام رئاسيًا، أو كان النظام برلمانيًا، أو كان يجمع بين هذا وذلك، ولكن بالطبع يختلف دوره في كل نظام عن الآخر.

بيد أن السلطات الرقابية أو الوسائل الرقابية التي يمارسها البرلمان بصفة عامة على السلطة التنفيذية قد أصابها الوهن^(٦١)، في العصر الحديث إذا ما قورنت بالوسائل المقابلة التي تمارسها الإدارة المركزية، وهذا يرجع إلى اعتبارات ومسببات كثيرة ظهرت في الأفق في الآونة الأخيرة^(٦٢)، كذلك أنها محاطة بمؤثرات حزبية، لاسيما في الدول الأخذ بنظام تعدد الأحزاب، مثل ما هو قائم بالنظام المصري حيث يمكن أن يؤدي إلى تعطيل عملها بحيث لا تستطيع أن تكون ذات فاعلية في حماية الأفراد من أعمال الإدارة^(٦٣).

ومع ذلك فالرقابة البرلمانية تتضمن مميزات خاصة، وفعاليتها المؤتمرة على أعمال الإدارة بصفة عامة، وعلى أعمال الإدارة المحلية بصفة خاصة إذا ما أحسن استخدامها بعيدا عن الميول الحزبية كما هو في النظام المصري، ونظيره العراقي.

الفرع الأول

رقابة البرلمان على أعمال الإدارة المحلية في مصر

يعد الاختصاص الأصيل للبرلمان هو سن القوانين وإقرارها، سواء أكان مشروع القانون مقدمًا من الحكومة أم مقدمًا من عدد من أعضاء مجلس الشعب^(٦٤)، وكأثر غير مباشر فإن البرلمان هو الذي ينشأ أو يضعف دور المجالس المحلية من خلال القوانين التي يسنها أو يعدها، وكذلك يحدد شكل هذه المجالس واختصاصاتها وعلاقاتها بباقي السلطات الأخرى. ومن ناقلة القول إن البرلمان هو الممثل أو النائب عن إرادة الشعب والتمويل الأصيل لإنشاء تلك المجالس والوحدات المحلية عن طريق فرض الضرائب، وعليه لا يجوز فرض ضريبة إلا بقانون يصدر من مجلس النواب، والذي بالضرورة يؤثر على النشاط المحلي والنشاط الفردي وحقوقهم وحررياتهم.

وتعدد صور الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان في مصر على المجالس المحلية بجمع مستوياتها وهي كالتالي:

أولاً: لمجلس النواب الحق في تحديد وتشكيل اختصاصات المجالس الشعبية المحلية على جميع مستوياتها المختلفة والموارد المالية الخاصة بها وماهية العلاقة بينهما وبين الحكومة والدور الذي يمكن أن تلعبه في الأوجه المختلفة للتنمية والعمل على تطويرها وتقسيمها وتقويمها. ومعنى ذلك أن البرلمان هو الوحيد الذي يحدد كيفية تشكيل المجالس^(٦٥)، أي أن يكون الانتخاب بالقائمة أو بواسطة الطريقة الفردية، وعدد أعضاء كل مجلس على حدة، والسلطات التي يمارسها، واعتماد الميزانية والقروض التي تعقدتها المجالس مع الهيئات الخارجية. هذا بالإضافة إلى الرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية على هذه المجالس والهدف منها تنمية الوعي السياسي والاجتماعي لدى المواطن المحلي^(٦٦).

ثانياً : لأعضاء مجلس النواب على مستوى المحافظة حضور الجلسات التي تعقدتها المجالس المحلية على جميع المستويات، وحضورهم ليس سلبياً . بل لهم الحق في تقديم طلبات إحاطة وأسئلة واقتراحات دون أن يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرارات^(٦٧). وهذا النوع من الرقابة لا بأس به، فهو يدعم الوحدة المحلية، كما أنها توضح لعضو مجلس الشعب عن قرب نظراً لعمله في البرلمان المشاكل المحلية الحقيقية ويجعل المجالس المحلية في حماية البرلمان.

ثالثاً : رقابة الوزير المختص بالإدارة المحلية، من جانب أعضاء مجلس الشعب والشورى عند توجيه الأسئلة والاستجابات والاقتراحات وطلبات الإحاطة إلى وزير الإدارة المحلية المختص في المسائل التي يكون مسؤولاً عنها أي داخلية في اختصاصاته كوزير الإدارة المحلية. ونوجز هذا النوع من الرقابة التي يباشرها مجلس الشعب على وزير الإدارة المحلية في الآتي:

١- السؤال: يقصد بذلك أن لكل عضو من أعضاء البرلمان توجيه أسئلة بغرض الاستيضاح عن مسألة معينة سواء كانت هذه المسألة داخلية في اختصاصات رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، وتتحصر المناقشة فيه بين العضو السائل والوزير المسئول، فلا يشترك أو يتدخل فيها آخرون.

وقد يتحول السؤال إلى استجواب إذا لم يقتنع العضو السائل من إجابة الوزير، كذلك يمكن أن يتحول إلى طلب إحاطة.

ويعد السؤال بمثابة رقابة غير مباشرة من البرلمان على أعمال الإدارة المحلية، على الرغم من أن المسؤولية مرتبطة بالسلطة، وأن الوزراء لا يسألون عن أعمال الهيئات المستقلة في حدود استقلالها..... إلا أن سلطة البرلمان غير مستبعدة^(٦٨).

٢- الاستجواب: يعد الاستجواب أخطر أساليب الرقابة المباشرة من البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية. لما له من أوجه نقد واتهام موجه من قبل البرلمان للحكومة أو أحد أعضائها عن تصرف من التصرفات العامة. وكذلك يتسم بالحاسبة والاتهام بالخطأ والتقصي^(٦٩). وقد ينتهي الاستجواب بطرح الثقة بمن وجه إليه أو بالوزارة بأكملها. من هذا المنطلق أحاط المشرع الاستجواب بعدة ضمانات منها، إجراء المناقشة حياله بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه^(٧٠).

وعلى الرغم من أهمية الاستجواب إلا أن أكثر أعضاء مجلس الشعب لا يفضلون بشكل عام استخدامه لمعرفة النتيجة المنتظرة من مثل هذه الاستجوابات، أو لأنهم بلجوئهم إلى تلك الوسيلة سوف تسبب حرجاً بينهم وبين الحكومة، وهي مستمرة في الحكم وخاصة أن الاستجواب يحمل معنى الاتهام وبخلاف ذلك يحتاج الاستجواب إلى معلومات دقيقة قد يصعب الحصول عليها التي تتوقف على العلاقات الشخصية أحياناً لعضو مجلس الشعب. فالاستجواب في أغلب الأحيان لا يؤدي إلى نتيجة، لأنه لا ينتهي بالتحقيق مع الوزراء بل ينتهي بالشكر لأشخاصهم والأشعار بأعمالهم، فالاتهام يتحول إلى شكر وتقدير والسبب في ذلك وجود أغلبية ساحقة للحزب الحاكم داخل مجلس الشعب^(٧١).

وهذا ما يتمتع به نظام الحكم في مصر، ودائماً ما يسعى إليه الحزب الحاكم في جميع العمليات الانتخابية التي تجرى سواء بمجلس الشعب أو الشورى. هذا ما وضح بجلاء في الانتخابات الأخيرة لمجلس الشعب حيث إن قيادي الحزب صالوا وجالوا ربوع مصر من أجل دعم مرشحهم. إضافة إلى ذلك أن وسيلة الاستجواب قصيرة أيضاً. حيث أعلن رئيس المجلس أنه وفقاً للقواعد المتبعة والطبقة في المجلس، فسوف ينظر المجلس استجواباً واحداً كل شهر وذلك بعد مناقشة بيان الحكومة أي ابتداء من شهر مارس. أي أن المجلس بتطبيق هذا المعيار لن يتمكن من مناقشة أكثر من ثلاثة استجوابات على أكثر تقدير على اعتبار أن دور الانعقاد يفرض دائماً بقرار جمهوري في النصف الأول من شهر يونية.

٣- تقديم اقتراحات أو رغبات وطرح موضوع للمناقشة: تتميز هذه الوسيلة بالهدوء والود بين أعضاء البرلمان والحكومة وذلك من خلال المناقشة الهادئة بعيدة عن الإحراج أو الاتهام مما ييسر لهم إدراك وجهة نظر الحكومة فيما يعرضون له من مسائل، كذلك بما يبدو منه من رغبات توجيه السلطة التنفيذية بطريقة تتسم بالتعاون والمشاركة إلى ما هو فيه تحقيق مصلحة الجماعة والصالح العام.

٤- طلبات الإحاطة: تتشابه هذه الوسيلة مع الوسيلة الأولى "السؤال" حيث إنه لا يفيد معنى الاتهام والمحاسبة كما هو في الاستجواب، وعلى الرغم من الدستور لم يتناوله في نصوصه إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تناولته^(٧٢). ولكن لا يتطابق تمامًا معه حيث يقتصر على نعت نظر رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء إلى مسألة عاجلة مهمة يراها لكي يعطيها عضو الحكومة اهتمامه وعنايته لأنه يراها ذات أهمية وجوهرية.

٥- حل المجالس المحلية: نص الدستور المصري على ضوابط لحل مجلس النواب^(٧٣)، ولعل ذات الضوابط عني بها مشروع القانون الحالي، وحل المجالس أحد أهم الوسائل التي يمكن استخدامها في الرقابة على المجالس المحلية.

ويلاحظ من جملة القول إن الهدف الأساسي من هذه الوسائل الرقابية التي يمارسها البرلمان الآتي:

أولاً : محاسبة السلطات الوصائية (الإدارة المركزية) عن إهمالها أو تطرفها في متابعة أعمال المجالس الشعبية المحلية، فمن هذه الزاوية يعد الوزراء مسئولين أمام البرلمان إذا خرجت بسلطتها الرقابية بحيث اعتبرها البرلمان أنها غالت في الرقابة^(٧٤)

ثانياً : — محاسبة الإدارة المركزية عن موقفها من تطبيق قوانين الإدارة المحلية وبصفة خاصة مسألة نقل الاختصاصات إلى الهيئات المحلية.

ثالثاً : وكذلك ما نستطيع ذكره أن هذه الوسائل وتلك لا ترقى بفاعليتها وتأثيرها وإظهار إيجابتها اتجاه تحقيق الصالح العام وتحقيق أهداف الإدارة المحلية ومبتغاها إلا بقدر وعي الشعب السياسي وتقدم دولته ومدى قدرة البرلمان على مباشرة سلطاته واختصاصاته الرقابية التي أعطاها له الدستور. هذا الأمر يظهر بجلاء في الدول المتقدمة عنه في الدول النامية.

رابعاً : لا تقتصر رقابة البرلمان على هذا النطاق بل تمتد إلى إمكانية تشكيل لجنة تكون مهمتها الكشف عن حقائق موضوع معين، أو موضوعات عدة كالكشف عن تقصير في أداء خدمة معينة للمواطنين، ونوع هذا التقصير وهل هو ناجم عن تنظيم مرفقي سيء أو غيره من أوجه التقصير، وتقديم تقرير للمجلس عن حقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية لهذه الوحدات.

خامساً : لم يغفل المشرع إلزام الوزير المختص بالإدارة المحلية بتقديم تقرير دوري [سنوي] لرئيس مجلس الشعب عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يكون شاملاً للأسئلة والاقتراحات العامة، وكذلك طلبات الإحاطة التي قدمت في اجتماعات المجالس الشعبية على مختلف مستوياتها، والتوصيات التي صدرت في ضوء الاقتراحات وطلبات الإحاطة^(٧٥).

جدير بالذكر أن الأخذ بالرقابة البرلمانية لا يؤثر على فاعلية الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية، بل على العكس إن كلاً منهما يكمل الآخر، فإذا كانت الرقابة البرلمانية تتناول المسائل العامة كما يذكر أنصار الاتجاه الأول من الفقه والذي انتهينا إلى رفضه مع أنصار الاتجاه الثاني وقلنا إن الرقابة البرلمانية رقابة شاملة، فإن الرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية تعد وحسب النظام المصري رقابة سابقة ولاحقة على جميع التوصيات التي تصدر من الإدارة المحلية بمستوياتها المختلفة.

ويرى الباحث أن الإدارة المحلية تعد قطاعاً من قطاعات الإدارة المركزية، وظيفتها مشاركة الإدارة المركزية في أداء الوظيفة الإدارية والتخفيف عنها من العبء الملقى على عاتقها حتى يمكن لها الالتفات إلى الأعمال القومية ورسم السياسة العامة والعمل على تنفيذها مع الاحتفاظ بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية فضلاً عن ذلك فللرقابة البرلمانية فاعليتها الخاصة، وتزداد فاعليتها إذا أخذ في الاعتبار الملاحظات التي أيدناها في الرد على أنصار الاتجاه الأول المعارض للأخذ بالرقابة البرلمانية.

الفرع الثاني

رقابة البرلمان على أعمال الإدارة المحلية في العراق

لا تختلف وسائل الرقابة البرلمانية في العراق عن نظيرتها في مصر^(٧٦)، حيث تخضع المجالس المحلية لرقابة السلطة التشريعية نظراً لأن الوحدات المحلية التي تمثلها المجالس المحلية تنشأ بقوانين صادرة من هذه السلطة، فضلاً عن أن القانون هو الذي يحدد شكل هذه المجالس ووظيفتها وعلاقتها بباقي السلطات الأخرى^(٧٧).

فالأمر يستلزم دائماً في حالة إنشاء الوحدات المحلية وإلغائها إصدار قانون بذلك من السلطة المختصة، وأحياناً فإنها لا تحل إلا بقانون، لذا فإن البرلمان بوصفه صاحب السلطة التشريعية في الدولة يختص بممارسة الرقابة على هذه الهيئات بقصد التأكد من أن الأجهزة المحلية تمارس اختصاصاتها التي أناط بها القانون القيام بها وأنها تحسن استخدام المنح المالية المقررة لها، وتستخدم السلطة التشريعية في ذلك وسائل مختلفة كتشكيل لجان لبحث وتقصي الحقائق حول موضوع معين، وهذه اللجان يكون لها الحق في دعوة أعضاء الهيئات المحلية وموظفيها لاستجوابهم ومناقشتهم، وقد تظهر هذه الرقابة في مناقشة البرلمان لاختصاصات الهيئات المحلية أو إنقاصها أو زيادتها أو بتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزير المختص بالإدارة المحلية فيما يتعلق بمشكلات النظام المحلي وأوجه القصور ومستوى الخدمات ومدى كفايتها،

كما تظهر هذه الرقابة أثناء مناقشة البرلمان للميزانية العامة للدولة بما فيها الميزانيات المحلية^(٧٨).

وسابقاً في العراق وفي ظل أحكام الدستور عام ١٩٢٥ كانت المجالس المحلية — على الرغم من الطابع الاستشاري لها — تخضع لرقابة تشريعية من قبل مجلس الأمة ((بمجلسيه الأعيان والنواب)) إذ كان هذا المجلس يفرض رقابته عن طريق التشريع وفقاً لما نصت عليه المادة (٢٨) من الدستور المذكور التي جاء فيها ((.... وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها وإلغائها....)) وكذلك ما نصت عليه المادتان (١٠٩، ١١١) من الدستور المذكور حيث جاء في الأولى أن يتم تعيين المناطق الإدارية وأنواعها وأسماؤها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها بقانون، وجاء في الثانية على أن تدار الشؤون البلدية بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص. كما يمتلك هذا المجلس وسيلة أخرى للرقابة تتمثل بحقه بتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء بمقتضى المادة (٥٤) من الدستور آنف الذكر^(٧٩).

أما في الوقت الحاضر، فقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في البند (ثانياً) من المادة (٢) منه على أن ((يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب))، وهذا يعني أنه بإمكان مجلس النواب تحديد اختصاصات هذه المجالس أما بالزيادة أو النقصان، بالإضافة إلى حق الحل من خلال سن نصوص قانونية جديدة أو تعديل نصوص قانونية نافذة، غير أن هذا النص سالف الذكر يعترض أحكام الدستور بقوة، كما أنه يخالف مبدأ اللامركزية الإدارية في حد ذاته، فهو يعترض أحكام الدستور لأن الأخير حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١) منه على سبيل الحصر، ولم تشر هذه المادة والمتعلقة باختصاصات مجلس النواب إلى أن من صلاحيات المجلس الرقابة على مجالس المحافظات، ولذلك لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة إليها بقانون، أما مخالفة النص لمبدأ اللامركزية الإدارية فتتمثل بأن الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة السلطة المركزية في العاصمة، أما إقحام السلطة التشريعية في هذا الخضم ومنحها سلطة مراقبة المجالس المحلية فهو خرق فاضح لأركان اللامركزية الإدارية بل تشويه لمعالمه الرئيسية، كما أن مجلس النواب يجب أن يتفرغ للمهام الجسام الملقاة على عاتقه وعلى وجه الخصوص إعداد التشريعات التي تنظم الحياة الاجتماعية لا أن يراقب مجلس ناحية أو مجلس قضاء أو مجلس محافظة وهو يؤدي أعماله على وفق أحكام القانون^(٨٠). وعليه نأمل من المشرع العراقي في تعديل هذا النص.

والصلاحية الرقابية الممنوحة لمجلس النواب تبيح للأخير الكثير من الحقوق لعل أبرزها إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة لمجلس النواب بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لأسباب منها عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، والتسبب في هدر المال العام، وفقدان شروط العضوية، والإهمال والتقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية، إلا أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بنصه على هذا التنظيم للصلاحية الرقابية قد ابتدع اختصاصاً جديداً لمجلس النواب وهذا لا يجوز لأن اختصاصات مجلس النواب محددة في الدستور على سبيل الحصر هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن إقالة المحافظ يفترض أن تكون من اختصاص السلطة التنفيذية المركزية، طالما أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وهذا يعني أنه يمثل السلطة التنفيذية المركزية في محافظته، وبالتالي لا دخل لمجلس النواب في هذا الشأن وحتى لو تم فرض ذلك وفرض المحال غير محال أن مجلس النواب يمتلك مثل هذا الاختصاص دستورياً فإن توزيعه على جهتين اثنتين لا يجوز، فما دام مجلس المحافظة مختصاً بإقالة المحافظ استناداً إلى أحكام البند (ثامناً - ١) من المادة نفسها وهذا تطبيق لفكرة القرار المضاد، أي من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة ولو لم ينص على ذلك القانون، عليه فإنه لا يوجد مسوغ منطقي لاشتراك مجلس النواب في ممارسة هذا الاختصاص الإداري البحت، فهو بعيد عن اختصاصاته بعد المشرقيين.

والصلاحية الرقابية الأخرى الممنوحة لمجلس النواب تتمثل في حل مجلس المحافظة وذلك وفقاً لما ورد في المادة (٢٠) البند (ثانياً) التي نصت على أن ((المجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه....)) يلاحظ أن النص المذكور يصطدم أيضاً بأحكام المادة (٦١) من الدستور والتي حددت اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر، إضافة إلى أن الاختصاص المذكور اختصاص إداري بحت، وبالتالي لا موجب لإقحام مجلس النواب في ممارسته. كما أن تنظيم حل مجلس المحافظة لأعضاء المجلس أنفسهم أمر بعيد عن مقتضيات اللامركزية الإدارية الإقليمية، وهو غير متصور من الناحية العملية، ومن ثم فهو تنظيم مشوه لنظام اللامركزية الإدارية. إلا أن المشرع العراقي قد جانبه الصواب عندما أضاف اختصاصاً جديداً لمجلس النواب بمقتضى التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والذي جاء فيه ما يأتي:

المادة -٤- (يلغى البند(ثانياً) من المادة (٢٠) من القانون ويحل محلها ما يلي:

ثانياً :

أ- لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة.

ب- وعلى ضوء ما تقدم نأمل على ضرورة تعديل النصوص القانونية السالفة الذكر وبالشكل الذي يتضمن تطبيق مبادئ اللامركزية الإدارية الإقليمية فيما يتعلق بالدور الرقابي على هذه المجالس.

المطلب الثالث

رقابة الرأي العام والهيئات المستقلة

إن تزايد الأحزاب السياسية وأعداد الصحف والمجلات الحزبية والأهلية أدت إلى نمو حركة التحديث السياسي وتم تقنين الظاهرة الحزبية وضبط إيقاعها وفقاً للقانون والدستور، كما برزت المنظمات غير الحكومية والجمعيات والاتحادات المختلفة لتشكل رقابة مباشرة على المجالس المحلية.

وهذا النوع من الرقابة يعد مكملاً للرقابة التشريعية، ويمارس رقابة دائمة ومنتظمة على المجالس المحلية وأعمالها عن طريق وسائل الإعلام المختلفة من صحافة وإذاعة وتلفزيون. ومن خلال تلك الوسائل والأساليب يملك الرأي العام التأثير على عمل المجالس المحلية، ويمارس دوراً رقابياً مهماً عن طريق طرح المشكلات المحلية، وبيان أوجه القصور والعجز الذي يعترض أعمال المجالس المحلية ومطالبتها بحل تلك المشكلات والصعوبات وتلافي القصور والعجز وتحسين أداء عمل المجالس المحلية، ورفع مستوى الخدمات المحلية التي تقدمها لأبناء الوحدة المحلية^(٨١).

بناء عليه نتناول في هذا المطلب فرعين على التوالي، الأول: يشير إلى رقابة الرأي العام على أعمال الوحدات المحلية، والثاني: يتناول رقابة الهيئات المستقلة على تلك الوحدات، كما يلي:

الفرع الأول: رقابة الرأي العام على أعمال الوحدات المحلية.

الفرع الثاني: رقابة الهيئات المستقلة على أعمال الوحدات المحلية.

الفرع الأول

رقابة الرأي العام على أعمال الوحدات المحلية

الرأي العام هو مجموعة الآراء التي يدين بها الناس إزاء المسائل التي تؤثر في مصالحهم العامة والخاصة، ورقابة الرأي العام هي الرقابة التي تمارسها بعض الهيئات والتنظيمات السياسية فضلاً عن الصحافة ووسائل الإعلام، وذلك من خلال توضيح اتجاهات الرأي العام، إلى مجالس المحافظات في الدولة وإرشادها إلى الآراء المتعددة بشأن الأمور العامة التي تهم جمهور

المواطنين، فيما يتعلق بالتنمية وتقديم الخدمات وكذلك مراقبة ردود الفعل، إزاء تصرفات تلك المجالس في الدولة وبيان أوجه قصورها فضلاً عن الإخفاقات التي قد تنتابها^(٨٢). وتتجلى أهمية وفاعلية رقابة الرأي العام على سير عمل المجالس المحلية بعد انتهاء دورة المجالس المحلية السابقة، والإعلان لإجراء انتخابات جديدة، وهو الوقت المناسب لمحاسبة وتقييم أداء المجالس المحلية وأعضائها، وعقاب الأعضاء الذين لم يكونوا على مستوى المسؤولية عن طريق عدم تجديد انتخابهم وانتخاب أعضاء جدد بدلاً عنهم. فضلاً عن إمكانية مطالبة السلطات المركزية بحل المجالس المحلية التي تسئ استعمال سلطاتها واختصاصاتها، بخروجها عن مبدأ المشروعية بصورة دائمة ومستمرة وصارخة^(٨٣).

كما تمارس الأحزاب السياسية في الدول التي تعتمد نظام التعددية الحزبية رقابة داخلية عن طريق أعضائها في المجالس المحلية، ويكمن دور هؤلاء الأعضاء في منع اتخاذ القرارات الإدارية أو القيام بالإعمال التي تتعارض مع مصالح السكان في الوحدات الإدارية المحلية، أو تلك التي لا تحقق مصالحهم. فضلاً عن الرقابة الخارجية التي تمارسها الأحزاب السياسية عن طريق صحافتها ومؤتمراتها واجتماعاتها الحزبية على المستويين المحلي والوطني^(٨٤).

وتبدو أهمية هذا المبدأ في كونه أهم الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطة العامة، إذ يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة وتعدديها على حقوقهم على خلاف ما يجيزه القانون، وبمقتضى هذا المبدأ يستطيع الأفراد مراقبة الإدارة في أدائها لوظائفها بحيث يمكنهم أن يردوها إلى طريق الصواب إذا ما خرجت عن ذلك سواء عن عمد أم إهمال^(٨٥).

جدير بالذكر أن تفعيل دور الرقابة الإدارية والمالية من خلال مبدأ الشرعية يتأثر بالمستوى الحضاري للمواطنين، ومدى انتشار الوعي بينهم وتبنيهم إلى حقوقهم، وسعيهم إلى قضائها^(٨٦). وتمارس الرقابة الشعبية أيضاً بواسطة وسائل الإعلام الجماهيرية وأهمها الصحافة، ويمكن بسهولة ملاحظة ذلك من خلال الملاحظات التي يكتبها مواطنون عاديون على صفحات الصحف اليومية والدورية حول نشاط هيئات السلطة المحلية وأجهزتها التنفيذية.

والهدف من أشكال هذه الرقابة هو ضمان قيام المجالس المحلية وأجهزتها التنفيذية بأداء واجباتها على أكمل وجه وضمان أن توجه هذه المجالس كل جهودها وإمكاناتها نحو التحسين المضطرد لمعيشة المواطنين، وكل ذلك من شأنه أن يعزز الثقة المتبادلة بين المواطنين وأجهزة السلطة المحلية.

ويرى الباحث ان عملية الرقابة المحلية تتسم بصورة عامة بالضعف والمحدودية لافتقارها إلى التدريب من جهة ونظم الرقابة وتقييم الأداء من جهة أخرى. على الرغم من أن البرامج السنوية

للأجهزة المركزية فضلاً عن لوائحها التنظيمية تتضمن مكوناتاً للزيارات الميدانية التفتيشية، إلا أن هذه المكونات قليلاً ما تنفذ. إلى جانب ذلك نجد أن بعض الأجهزة المركزية تقوم بمسوح متخصصة حول الخدمات أو التجهيزات الفنية وغيرها من المجالات ولا تزود الوحدات الإدارية بنتائج هذه المسوح أو بما تعتمد الأجهزة المركزية القيام به حيالها.

وأهم الجهات التي تتولى رقابة الرأي العام فعلاً وواقعاً تجاه تعسف مجالس المحافظات لحقوق الأفراد وانحرافها في كثير من الحالات وانتهاكها لمبدأ المشروعية هي وسائل الإعلام والصحافة والأحزاب السياسية، ومما لا شك فيه أن وسائل الإعلام لاسيما الصحافة منها تمارس تأثيراً بارزاً ومهماً في تكوين الرأي العام وتحديد اتجاهاته وتوجيه الانتقاد إلى السلطات العامة ومجالس محافظات، لذلك تعني الدساتير في أغلب الدول إن لم نقل جميعها في كفالة حرية الصحافة والتعبير عن الرأي وهذا ما أشار إليه الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥^(٨٧).

وهذه الحرية تعني بصورة عامة حق الفرد في التعبير عن آرائه وعقائده بواسطة المطبوعات بمختلف أشكالها بقصد إطلاع الرأي العام على مجريات الأمور في مجالس المحافظات وفي حدود القانون، لذلك نرى أن أغلب جلسات مجالس المحافظات تكون علنية لكي تمكن الجمهور من الاطلاع على ما يدور في هذه المجالس من آراء وأفكار وأعمال تخص حياتهم العامة والخاصة.

أما فيما يتعلق بالأحزاب السياسية فهي الأخرى تؤدي دوراً فاعلاً وواقعياً في هذا المضمار، فالأحزاب السياسية أمر مهم لتحقيق النظام الديمقراطي وتكوين الرأي العام^(٨٨).

وعلى الرغم من التحفظ على بعض الأحزاب السياسية وكثرتها إلى الحد الذي يخرجها عن المعقول" فالديمقراطية لا تستقيم بدون حرية التفكير وحرية الرأي ولا ريب أن النظام الحزبي يساعد على توافر هذه الحريات، فالأفراد المتضررون لا يستطيعون مقاومة الانحراف في استعمال السلطة لاسيما إذا انخرفت مجالس المحافظات عن جادة الصواب بسبب ضعف الرقابة عليها.

أما عن رقابة هيئة الناخبين فهي الأخرى تمارس دوراً مهماً في الرقابة، وبما أن مجالس المحافظات هي هيئات تمثيلية تشكل عن طريق الانتخاب وتعمل على تحقيق المصلحة العامة المحلية لذلك يكون من حق من تولى انتخاب أعضاء هذه المجالس أن يراقب هؤلاء وأعمالهم للتأكد من حرصهم على تحقيق المصلحة العامة المحلية، وتمارس رقابة هيئة الناخبين بشكل أساسي يوم الانتخاب، إذ يعتمد الناخبون إلى تجديد الثقة فيمن عمل على تحقيق المصلحة المحلية ويحجبونها فيمن أهمل أو قصر في ذلك^(٨٩).

ولتمكين المواطنين من مراقبة ومتابعة نشاط ممثليهم في مجالس المحافظات، تنص معظم القوانين التي تنظم مسائل الإدارات اللامركزية الإقليمية على أن تكون جلسات المجالس المحلية علنية، في الوقت الحالي فإن أكثر جلسات مجالس المحافظات تكون علنية، فيحضر فيها عدد من المواطنين وكذلك الجهات الإعلامية وشبكات التلفاز أو رؤساء الدوائر أو موظفيها ولاسيما عندما تكون هناك مناقشة لبعض المسائل التي تهم دوائرها، لكن هذا الشيء لا يمنع من أن تكون بعض جلسات مجالس المحافظات سرية، إذا تطلبت المصلحة العامة ذلك، هذا وقد نص قانون المحافظات الحالي لعام ٢٠٠٨، على إصدار جريدة رسمية لكل مجلس محافظة، وبالفعل قامت تلك المجالس بإصدار مثل هذه الجريدة وشرعت بنشر جميع قرارات تلك المجالس ومحاضر جلساتها فيها لكي تكون معلومة لمن يريد الاطلاع عليها، وغالبًا ما تنشر على الموقع الإلكتروني لذلك المجلس.

الفرع الثاني

رقابة الهيئات المستقلة على أعمال الوحدات المحلية

أولى الدستور العراقي اهتمامًا خاصًا بالهيئات المستقلة، إلى الحد الذي جعل واضعي الدستور يفردون فصلاً خاصاً تحت هذا العنوان، وهو الفصل الرابع من الباب الثالث، وإن لكل من هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ارتباطاً مباشراً بمسألة الرقابة على أعمال مجالس المحافظات، فهي تتماشى مع ما يتطلبه بناء الدولة الحديثة من الحفاظ على المال العام وعدم تبديده واستخدامه أفضل استخدام، علمًا أن دور كل منهما لم يعد مقصوراً 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^(٩٠).

وقد أشار قانون المحافظات النافذ على خضوع مجالس المحافظات لرقابة الهيئات المستقلة إذ جاء فيه "تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور"^(٩١).

أولاً: رقابة ديوان الرقابة المالية

يعد ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة ماليًا وإداريًا ولا تكون خاضعة للسلطة التنفيذية، وقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى ذلك "يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية، ... هيئات مستقلة ماليًا وإداريًا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها"^(٩٢)، وغالبًا ما تقوم أجهزة الرقابة برصد المخالفات المالية^(٩٣).

وتعد أهم أنواع الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية على مجالس المحافظات هي الرقابة من حيث التوقيت الزمني والرقابة من حيث الموضوع، فلديوان الرقابة المالية الحق في إجراء هذا النوع من الرقابة في الدوائر والمؤسسات الخاضعة للرقابة فضلاً عن الهيئات المحلية ومنها مجالس المحافظات، والرقابة السابقة هي التي تتم قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العامة، ويمارس هذا النوع على النفقات دون الإيرادات لعدم إمكان وجود رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات^(٩٤).

ويطلق على هذا النوع من الرقابة أيضاً بالرقابة الوقائية ؛ لأنها تتم قبل عملية الصرف وتعمل على منع الوقوع في الأخطاء والانحرافات، أما عن العيوب المؤثرة على هذا النوع من الرقابة، فهي تكمن في أن الإكثار من ممارسة هذا النوع من الرقابة، لها آثارها الخطيرة على استقلال مجالس المحافظات فهي يمكن أن تشكل قيداً على تلك المجالس بخصوص حريتها في التصرف وممارسة نشاطها، وبالشيء الذي يتعارض مع الاستقلال المالي لتلك المجالس^(٩٥).

فضلا عن ذلك تمارس تلك الجهة رقابة على تنفيذ المشاريع أو الرقابة التي تمارس على آلية صرف الأموال الخاصة بميزانية المجلس (مصروفاته اليومية) كالنثرية مثلاً ، وقليلاً ما يحدث هذا النوع من الرقابة في الحياة العملية. كذلك تمارس رقابة عند مراجعة الوثائق والسجلات والقيود والمستندات والاطلاع عليها وتفتيشها وكذلك على الدفاتر والقوائم الحسابية والموازنات والحسابات الختامية والقرارات وكل المعاملات سواء أكانت عادية أم سرية والتي تتعلق بصرف الأموال العامة^(٩٦).

أما الرقابة التي تمارسها من حيث الموضوع فأهمها رقابة الكفاءة والأداء إذ توجد هناك أنواع متعددة للرقابة من حيث الموضوع، لكنها لا تتعلق بصورة مباشرة بدراستنا لذلك لن نتناولها، ومنها رقابة البرامج والرقابة المحاسبية والرقابة الاقتصادية، ومما تجدر الإشارة إليه أن اختصاص ديوان الرقابة المالية لا يقتصر عند سلطة فحص الحسابات لمجالس المحافظات والتأكد من مطابقة الصرف للأسس الحسابية التي تدير عليها تلك المجالس، وإنما يمتد ليشمل التأكد من كفاءة وملاءمة هذه النظم والقواعد والأسس الحسابية في تنفيذ وتحقيق الخطة التي تطبقها المجالس لضمان أقصى مدى في تقديم أفضل الخدمات بأقل كلفة وبأحسن نوعية.

ثانياً: رقابة هيئة النزاهة^(٩٧)

هيئة النزاهة أحد تشكيلات الحكومة الاتحادية، ويكون رئيسها بدرجة وزير^(٩٨)، وهي تؤدي دوراً مهماً ، إذ قد أنيطت بها صلاحية مهمة في الرقابة سواء على الحكومة المركزية أم الهيئات

المحلية ونخص منها مجالس المحافظات، ونرى أنها تحتاج إلى مستوى أكبر من الاستقلالية والدعم لتكون قادرة على تأدية دورها بصورة أفضل وبما يلبي طموحات الشعب.

وفيما يتعلق بأداء دورها الرقابي على مجالس المحافظات فينبغي أن تكون بشكل لا يؤثر على الاستقلال المالي والإداري لتلك المجالس، ويكون دور هيئة النزاهة في هذا المجال بإحدى صورتين فإما أن يكون علاجياً، وإما أن يكون وقائياً وكما يأتي:

الصورة الأولى: فهي الدور الوقائي لأداء الرقابة لهذه الهيئة، وهي تتمثل بقيام الهيئة بالزام المسؤولين ومنهم أعضاء مجالس المحافظات بالإفصاح والكشف عن مصالحهم المالية ويقع عبء ذلك على عاتق دائرة الوقاية في هيئة النزاهة، فالكشف عن المصالح المالية، لا يتم لدى مكاتب التحقيقات لهيئة النزاهة في المحافظات وإنما في الدائرة المذكورة في مركز الهيئة في بغداد، إذ يتم إرسال المصالح المالية لمجالس المحافظات إليها من المجلس نفسه.

الصورة الثانية: وتتم هذه بطريقتين، الأولى عن طريق الإحالة من ديوان الرقابة المالية والثانية عن طريق تلقي الأخبار عن حالات الفساد أو الشكاوى، فأما ما يتعلق بالإحالة من ديوان الرقابة المالية، فكما هو معلوم أن ديوان الرقابة المالية تقتصر مهمته على كشف المخالفات المالية وتشخيصها سواء من الموظف المختص أم عن طريق تشكيل لجنة ومن ثم يأتي دور هيئة النزاهة للتحقيق، إذ إن الديوان يحيل تلك المخالفات إليها، والمحقق في هيئة النزاهة مخول بكل الصلاحيات الممنوحة لأقرانه المحققين، فإذا ما وجد في نتيجة التحقيق أن الموضوع المعروض أمامه يشكل جريمة فإنه يقوم بإحالته إلى المحكمة المختصة^(٩٩).

أما تلقي الأخبار والشكاوى من المواطنين على مجالس المحافظات، فهنا يمكن لهيئة النزاهة أن تكون طرفاً في قضايا الفساد، وذلك عن طريق الكشف على الموقع الميداني للقضايا المعروضة لديها^(١٠٠).

وقد أثبت التطبيق العملي لعمل هيئة النزاهة بالكشف عن كثير من حالات الفساد المالي لمجالس المحافظات، وتم إحالة عدد من أعضاء المجالس إلى القضاء المختص، إلا أن أكثر تلك الحالات حصلت بعد انتهاء الدورة الانتخابية لأعضاء تلك المجالس، وذلك عن طريق كشف حالات الفساد والمخالفات المالية، وبالفعل قد تمت محاسبة الكثيرين منهم، والذي نأمل هو قيام هيئة النزاهة بهذا الدور وكشف حالات الفساد في أثناء مدة الدورة الانتخابية لا بعدها ليكون دورها أكثر فاعلية حفاظاً على المال العام وسير العمل في مؤسسات الدولة.

الخاتمة

هناك نوعين من الرقابة تمثل السياج القانوني لضمان تحقيق المصالح العامة، أحدهما رقابة سياسية، منها رقابة الرأي العام والرقابة البرلمانية والمركزية، مع الوضع في الاعتبار أن تلك الرقابة لا تنتقص من اختصاصات المجالس المحلية أو عملها، والأخرى رقابة قضائية، متمثلة في نوعي من القضاء أحدهما دستوري والأخر إداري، ولعل الرقابة الدستورية تكون على التشريعات التي تصدر من مجالس الأقاليم، أما رقابة القضاء الإداري تكون على مشروعية القرارات الصادرة عن ذات المجالس.

وإدناه جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي تم التوصل إليها:

أولاً : النتائج

إن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تخضع لنوعين من الرقابة وهما الرقابة المركزية والرقابة اللامركزية، تتمثل الرقابة المركزية بثلاثة أنواع وهي الرقابة السياسية ورقابة الهيئات المستقلة والرقابة القضائية، ففيما يتعلق بالرقابة السياسية فهي على نوعين رقابة تشريعية ويمارسها مجلس النواب، ورقابة شعبية (رقابة الرأي العام وهيئة الناخبين) ويتم عن طريق رقابة أبناء المحافظة، فالجهة التي انتخبت المجلس لها صلاحية محاسبته، ويتم ذلك من خلال منظمات المجتمع المدني والإعلام والصحافة والتظاهرات السلمية والاعتصامات، أما رقابة الهيئات المستقلة فتتمثل في رقابة ديوان الرقابة المالية والهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور، وهناك الرقابة القضائية التي تمارس من قبل المحكمة الاتحادية العليا والقضاء العادي والإداري .

ثانياً: التوصيات

إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد اُضيف إلى اختصاصات مجلس النواب اختصاصات جديدة كما في البند (ثانياً) من المادة (٢) الذي تضمن خضوع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب، وكذلك الفقرة (٢) من البند (ثامناً) من المادة (٧) التي منحت مجلس النواب اختصاص إقالة المحافظ....، إضافة إلى الفقرة (ثانياً) من المادة (٢٠) التي أعطت لمجلس النواب اختصاص حل مجلس المحافظة....، وكذلك الفقرة (أ) من البند (ثانياً) من المادة (٢٠) المعدلة التي أعطت لمجلس النواب سلطة الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة وإلغائها....ومن المعلوم أن اختصاصات مجلس النواب محددة في الدستور على سبيل الحصر، وبالتالي لا يجوز لأي قانون أن يضيف إليها اختصاصات جديدة، لذا نوصي بتعديل ذلك من خلال حذفها من القانون سالف الذكر.

الهوامش

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: دور المجالس الشعبية المحلية في تنمية الوحدات الريفية، مكتبة حقوق المنصورة، ١٩٩٠، ص ٣٠.

(٢) الدكتور/ سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص ٥٤٤ وما بعدها.

(٣) د. جميل عبدالله القانفي: إختصاصات المجالس المحلية والرقابة عليها في ظل القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠ في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٢، ص ٢٤٧.

(٤) د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، مرجع سابق، ص ١٣٣.

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر، ص ٣٣. د. محمد

رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧، ص ٤٢٥. د. سليمان الطماوي: النظم

السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي ١٩٨٨، ص ١٩ وما بعدها، الدكتور/ عبد العزيز إبراهيم

شبحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات بالإسكندرية، ١٩٩٣، ص ١١٨ وما بعدها.

(٦) الدكتورة/ عزيزة الشريف: علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٨٢ ص ١٦٥.

(٧) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٣.

(٨) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٤ وما بعدها.

(٩) المادة السابعة من قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الصادر بشأن الإدارة المحلية وتعديلاته.

(١٠) المادة الثانية من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، والمستبدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣١٤) لسنة ١٩٨٢م.

(١١) المادة (٨٩) من قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م وتعديلاته المختلفة والتي تنص على أن: "مدة

المجلس الشعبي المحلي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له وتنتهي مدة المجالس الخاضعة

لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس. ويجوز لرئيس الجمهورية

لأسباب يقدرها أن يقرر استمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة" وقد استخدم الرئيس محمد أنور

السادات هذا الحق في الأونة الأخيرة.

(١٢) الدكتور/ صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية في التشريع المصري، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

(١٣) المادة الأولى من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

(١٤) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

(١٥) الفقرة الثانية والثالثة من المادة (١٤) من قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.

(١٦) إلا أنه يجب مع تشجيع الدولة والعالم للاستثمار، وفي ظل الانفتاح الاقتصادي وكذلك الرغبة في تشجيع

رؤوس الأموال الأجنبية على العمل في مصر ضرورة جعل الحد الأدنى لاعتمادات مجلس الوزراء موازية

للقوة الشرائية للنقود، وذلك تسهيلاً للاستثمار وقضاءً على البيروقراطية، وهو ما دعى الدولة إلى اتخاذ خطوات

حديثة جادة نحو إقرار قانون استثمار جديد ليزيل تلك العقبات .

(١٧) المادة (١٢) والمعدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م في فقرتها السابعة.

(١٨) التقرير الدوري المقدم من وزير الإدارة المحلية المختص لمجلس الشعب عن أعمال الإدارة المحلية لسنة

(١٩) حيث يجب تصديق رئيس مجلس الوزراء على قرارات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة الخاصة بالتصرف بالمجان في مال من أمواله الثابتة أو المنقولة أو التأجير بإيجار أسمي أو أقل من أجر المثل لأحد الأشخاص المعنوية الخاصة أو لجهة أجنبية في حدود خمسين ألف جنيه للسنة المالية الواحدة. وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (٤٢) من القرار بقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته. ويختص رئيس مجلس الوزراء كذلك بقبول التبرعات والهبات والوصايا المقدمة من هيئات أو جهات أجنبية لجميع وحدات الإدارة المحلية، وفقا لما نصت عليه المادة (١٢٨) من قانون الإدارة المحلية. كذلك يجب الموافقة المسبقة لرئيس مجلس الوزراء إذا ما تجاوزت المديونية بسبب القروض التي يعقدها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو الوحدات المحلية في نطاقها، ويسري ذلك على القروض الأجنبية أيضًا. المادة (١٥) من القانون ذاته.

(٢٠) المادة (٢٨) من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

(٢١) المادة (٣٦) من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

(٢٢) وهو ما نصت عليا المادة رقم (١٠٠) من القرار بقانون سالف الذكر.

(٢٣) المادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية.

(٢٤) المادة (١٣٣) من قانون الإدارة المحلية. وكذلك المادة (١٤٦) من القانون سالف الذكر

(٢٥) الدكتور/ صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٧٤ وما بعدها. الدكتور/ محمد عبد العال

السناري، أصول القانون الإداري، مطبعة الإسرائ، بدون تاريخ نشر، ص ٨١٨ وما بعدها.

(٢٦) في ذلك المادة (٢٩) مكرر من قانون الإدارة المحلية.

(٢٧) في ذلك المادة (١٨) من قانون الإدارة المحلية والمعدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م.

(٢٨) حيث تنص المادة (١٣٣) على أنه: "ولرئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية،

وبعد أخذ رأي المحافظ المختص أن يتخذ أي إجراء أو أن يقوم بأي عمل كان يتعين على أي من المجالس

الشعبية المحلية القيام به وفقًا للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة، أو تقرضه القوانين واللوائح، إذ كان

امتناعه عن ذلك غير قائم على سبب يقره القانون وكان قد تم تنبيهه إلى القيام به".

(٢٩) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، ١٩٦٥، ص ٣٢٦.

(٣٠) المادة (٤٨) مكرر من اللائحة التنفيذية للقرار بقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

(٣١) المادة (١٣٣) من القرار بقانون (٤٣) لسنة ١٩٧٩.

(٣٢) د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية مرجع سابق. ص ٢٧٤ وما بعدها.

(٣٣) المادة (١) من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

(٣٤) الفقرة الأخيرة من المادة (١١٤) من القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م والمعدلة بالمادة (١١٢) مكرر مضافة

بالقانون (٤٥) لسنة ١٩٨٨م.

(٣٥) د. مجدي مدحت النهري: مبادئ القانون الإداري، ج ١ (التنظيم الإداري) دار أم القرى، المنصورة ١٩٩٥، ص

٣٣٩، وما بعدها.

(٣٦) المادة (٢٦) من القرار بقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.

- (٣٧) ويلاحظ أن الاختصاصات الإشرافية التي يمارسها المحافظ على تلك الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية لم تأت مرة واحدة، أو بمعنى آخر لم ينظمها قانون واحد، بل نظمتها عدة قوانين وجاءت بها تدريجياً، بدأ بالقانون رقم (١٢٤) لسنة ١٩٦٠م ثم زادت شيئاً فشيئاً حتى القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥م والذي نظم هذا الاختصاص أو السلطات الواحدة تلو الأخرى بالمادة (٢٩) من القانون.
- (٣٨) المادة (٢٧) مكرر (٢) من قانون الإدارة المحلية والتي تنص على أن: "يكون المحافظ رئيساً لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظ التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير".
- (٣٩) وفقاً لنص المادة (١٢٢/ خامساً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، إذ جاء فيها "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة".
- (٤٠) إذ جاء في نص المادة (٢/ ثانياً) من هذا القانون "يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب".
- (٤١) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٦٤.
- (٤٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤، ص ٦٧.
- (٤٣) إدريس حسن محمد، الرقابة الإدارية على المؤسسات الخاصة ذات النافع العام وتطبيقاتها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠١، ص ٥٦.
- (٤٤) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط٧، مزينة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٥.
- (٤٥) وفقاً لنص المواد (٤، ٥، ٦) من قانون المحافظات الملغي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩.
- (٤٦) وفقاً لنص المادة (١٣) بقفريتها الأولى والثانية من القانون نفسه.
- (٤٧) وفقاً لنص المادة (١٣٨) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، إذ كانت في الدورة الأولى تطلق تسمية مجلس الرئاسة بدلاً عن رئيس الجمهورية.
- (٤٨) وفقاً لنص المادة (٢/ أولاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- (٤٩) وفقاً لنص المادة (٢/ ثالثاً) من القانون نفسه.
- (٥٠) وفقاً لنص المادة (٣/ أ) من القانون نفسه.
- (٥١) وفقاً لنص المادة (٧/ ثامناً/ ١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٥٢) وفقاً لنص المادة (٧/ ثامناً/ ٢) من القانون أعلاه.
- (٥٣) الدكتور/ ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص ١٢٨.
- (٥٤) وفقاً لنص المادة (٧/ تاسعاً/ ٢) الفقرة الثانية من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٥٥) وفقاً لنص المادة (٤٥) من قانون المحافظات أعلاه.
- (٥٦) وفقاً للمواد (٤/ ٥/ ٦) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغي.

(٥٧) ومثال آخر على رقابة الوزير هو اختيار شخص من بين ثلاثة أشخاص لشغل أحد المناصب العليا في المحافظة كالمدرء العاملين أو رؤساء الدوائر والأجهزة الأمنية ضمن حدود المحافظة، وكذلك للوزير المختص أن يقدم اقتراحاً إلى مجلس الوزراء بإقالة أحد الأشخاص المشار إليهم أعلاه (أصحاب المناصب العليا) ولمجلس الوزراء الحق بذلك وفقاً لما بيناه في الفرع السابق. وفقاً لما جاءت به المادة (٧/ تاسعا/ ١) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٥٨) بعد إلغاء وزارة الحكم المحلي بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٥٧) في ٥/ ٣/ ١٩٩١ أنيطت صلاحياتها واختصاصاتها إلى وزارة الداخلية - الجريدة الرسمية ٣٤٥ في ١٨/ ٣/ ١٩٩١.

(٥٩) د. علي محمد بدير ود/ عصام البرزنجي ود/ مهدي السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٣، ص ١٨٠.

(٦٠) الدكتورة / جيهان حسن سيد أحمد خليل: دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٣٧٥.

(٦١) د. عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨١، ص ٢٢٣.

(٦٢) ومن مظاهر ضعف دور البرلمان بالنسبة للسلطة التنفيذية [الإدارة المركزية]:

- ١- تناقص دور البرلمان في التشريع.
 - ٢- زيادة عدد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على الاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان.
 - ٣- تناقص دور البرلمان في التشريعات المالية.
 - ٤- إعطاء المشروعات الحكومية الأولوية في المناقشة.
 - ٥- إعطاء رئيس الدولة سلطات تكاد تكون مطلقة في الظروف الاستثنائية.
- (٦٣) د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة الرقابية القضائية، مرجع سابق، ص ١٢٩.
- (٦٤) د. رمزي طه الشاعر: الأيديولوجيات التحررية وآثارها في أنظمة الحكم المعاصرة دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ٢١٦

(٦٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٧. د. محمد سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٧.

(٦٦) د. سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة، في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ١٩٨٧، ص ١٥٦.

(٦٧) تنص المادة (١٠٢) في فقرتها الثانية من القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م، والمستبدلة بالقانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨ على أنه: "..... ويجوز لأعضاء مجلس الشعب في المحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية في كافة مستوياتها والمشاركة في مناقشاتها، ويكون لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرارات".

- (٦٨) د. محمد محمد إبراهيم رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٨، ص ٢٥٨ وما بعدها.
- (٦٩) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤١٣ وما بعدها.
- (٧٠) د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٩٠.
- (٧١) د. جيهان حسن سيد أحمد خليل: دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٦٥ وما بعدها.
- (٧٢) نصت المادة ١٩٤ من اللائحة التنفيذية الداخلية لمجلس الشعب على أن "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علمًا بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلياً في اختصاص من وجه إليه".
- (٧٣) حيث نصت المادة ١٣٧ من دستور ٢٠١٤ على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قرارًا بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يومًا على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية".
- (٧٤) الدكتور/ محمد محمد إبراهيم رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ٢٦٠-٢٥٨.
- (٧٥) د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٣١٩ وما بعدها.
- (٧٦) نص المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين، جريدة وقائع صلاح الدين، صحيفة شهرية تصدر عن مجلس المحافظة، السنة الأولى، العدد الأول، آب، ٢٠٠٩، ص ٢.
- (٧٧) د. محمد صلاح عبد البديع: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩١.
- (٧٨) د. خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مرجع سابق، ص ٢٧٢، ٢٧٣.
- (٧٩) أما في ظل دستور ١٩٧٠ فإن الرقابة التشريعية تمارس على أعمال المجالس المحلية التي تتمثل بمجالس الشعب من قبل رئيس الجمهورية ومجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني المنحلان إذ إنهما يمثلان السلطة التشريعية في العراق آنذاك، المواد (٤١، ٤٢، ٤٣، ٥٤، ٥٧) من دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ الملغى.
- (٨٠) الدكتور/ غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، مرجع سابق، ص ١٤٧-١٤٦.
- (٨١) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٣٠، الدكتور/ ظريف بطرس: مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٣٥.
- (٨٢) د. خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مرجع سابق، ص ٢٤٠.
- (٨٣) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٣٠.
- (٨٤) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٣١.

- (٨٥) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥م، ص ٩.
- (٨٦) د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨م، ص ٥٠.
- (٨٧) إذ نصت المادة (٣٨) منه على أن تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب: أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.
- ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والإعلام والإعلان والنشر ... إلخ،
- (٨٨) وفقاً لما نصت المادة (٣٩/أولاً) من الدستور "حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون".
- (٨٩) سعيد فروري غافل: مجالس الشعب المحلية في العراق، مرجع سابق، ص ١٢٨.
- (٩٠) محمد يونس يحيى: ماهية الرقابة المالية، بحث منشور، مجلة الرافدين للحقوق، صادرة من كلية القانون، جامعة الموصل، المجلد الرابع، السنة التاسعة، العدد الثالث والعشرون، كانون الأول ٢٠٠٤، ص ١٩٤.
- (٩١) ومن فروع الهيئات المستقلة التي لها علاقة بالرقابة على أعمال مجالس المحافظات هي هيئة النزاهة، إذ إن مهمة ديوان الرقابة المالية تنحصر في كشف المخالفات المالية وتشخيصها ومن ثم إحالتها إلى هيئة النزاهة لتتولى التحقيق واتخاذ اللازم بخصوص ذلك.
- (٩٢) عرفت الرقابة المالية بأنها "مجموعة الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة بغية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها، وإنفاقها بدقة وفعالية، وفقاً لما أقرته السلطة التشريعية في الموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفقاً للخطة الموضوعية للجهات الخاصة بالرقابة". محمد يونس يحيى: ماهية الرقابة المالية، بحث منشور، مجلة الرافدين للحقوق، صادرة من كلية القانون، جامعة الموصل، المجلد الرابع، السنة التاسعة، العدد الثالث والعشرون، كانون الأول ٢٠٠٤، ص ١٩٠.
- (٩٣) "كل تصرف من شأنه ضياع حق مالي عام مباشر للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى سواء أكان ذلك الحق مصدره الدستور أم القانون، أم القرارات واللوائح والتعليمات د. حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٧.
- (٩٤) محمد يونس يحيى: ماهية الرقابة المالية، مرجع سابق، ص ٢١٢.
- (٩٥) حبيب الهرمزي: الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٤، ص ٢٣٧.
- (٩٦) حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مرجع سابق، ص ٢٣٢.
- (٩٧) هيئة النزاهة جهاز حكومي مستقل يتولى التحقيق في قضايا الفساد وتلقي الشكاوى والالتزامات ومن ثم تمحيص تلك القضايا والشكاوى لنحيلها إلى القضاء المختص في حال ثبوت الاتهام على من وجه له، وقد تم إنشاء هيئة النزاهة بموجب الأمر الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ لتكون جهازاً حكومياً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة وتطبيقها، تحت مسمى (مفوضية النزاهة العامة) وقد تغير اسمها إلى هيئة النزاهة بناء على ما جاء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ أشار هذا الدستور إلى أن هيئة النزاهة من الهيئات الدستورية المستقلة فجاء فيه "تعد المفوضية العليا لحقوق

الإنسان، والمفوضية العليا للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون". وفقا لنص المادة (١٠٢) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٩٨) وهو يعين من رئيس مجلس الوزراء من بين ثلاثة مرشحين يختارهم مجلس القضاء، على أن يصادق على هذا التعيين من مجلس النواب بأغلبية أصواته، ويعين لمدة خمس سنوات يمكن تجديدها لمرة واحدة سواء أكانت المرتان متتالية أم لا، ينظر لتفاصيل ذلك البند (١) القسم (٥) من أمر سلطة الائتلاف رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٩٩) وفقا لما نصت عليه المادة (٧ / ٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل.

(١٠٠) وفقا لما نص عليه القسم (٤) البند (١) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.

قائمة المصادر المراجع

أولاً: الكتب والمراجع

- ١- عبد العظيم عبد السلام: دور المجالس الشعبية المحلية في تنمية الوحدات الريفية، مكتبة حقوق المنصورة، ١٩٩٠
- ٢- د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث، دار الفكر العربي، ١٩٨٦
- ٣- د. جميل عبدالله القائفي: إختصاصات المجالس المحلية والرقابة عليها في ظل القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠ في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٢
- ٤- د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر
- ٥- د. محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤
- ٦- د. محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧
- ٧- د. مجدي مدحت النهري: مبادئ القانون الإداري، ج ١ (التنظيم الإداري) دار أم القرى، المنصورة ١٩٩٥
- ٨- د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي ١٩٨٨
- ٩- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠
- ١٠- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، ١٩٦٥
- ١١- د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط٧، مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦

١٢- د. عبد العزيز إبراهيم شيحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات بالإسكندرية،

١٩٩٣

١٣- د. عزيزة الشريف: علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٨٢

١٤- د. محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، مطبعة الإسراء، بدون تاريخ نشر

١٥- د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة

الموصل، ٢٠٠٩

١٦- د. علي محمد بدير ود/ عصام البرزنجي ود/ مهدي السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري،

بدون دار نشر، ١٩٩٣

١٧- د. جيهان حسن سيد أحمد خليل: دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار

النهضة العربية، ٢٠٠٠

١٨- د. عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة

العربية، سنة ١٩٨١

١٩- د. رمزي طه الشاعر: الأيديولوجيات التحررية وآثارها في أنظمة الحكم المعاصرة دار النهضة

العربية، ١٩٨٢

٢٠- د. سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة، في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة

الثانية، دار الفكر العربي، ١٩٨٧

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١- إدريس حسن محمد، الرقابة الإدارية على المؤسسات الخاصة ذات النافع العام وتطبيقاتها في

التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠١

٢- محمد محمد إبراهيم رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه،

كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٨

٣- حبيب الهرمزي: الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية

القانون والسياسية، جامعة بغداد، ١٩٧٤

ثالثاً: المجالات والدوريات

١- محمد يونس يحيى: ماهية الرقابة المالية، بحث منشور، مجلة الرافدين للحقوق، صادرة من كلية القانون، جامعة الموصل، المجلد الرابع، السنة التاسعة، العدد الثالث والعشرون، كانون الأول ٢٠٠٤

رابعاً: القوانين واللوائح

- ١- قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الصادر بشأن الإدارة المحلية وتعديلاته.
- ٢- قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.
- ٣- قانون الإدارة المحلية والمعدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م.
- ٤- الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.
- ٥- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ٦- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

List of References

First: Books and references

- 1- Abdel Azim Abdel Salam: The role of local popular councils in developing rural units, Mansoura Rights Library, 1990.
- 2- Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi: The Three Authorities, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1986
- 3- Dr. Jamil Abdullah Al-Qafi: The powers of local councils and their oversight under Law No. 4 of 2000 in the Republic of Yemen, a comparative study, Faculty of Law, Ain Shams University, 2012
- 4- Dr. Muhammad Refaat Abdel Wahab: Political Systems, University Press House, without year of publication
- 5- Dr. Muhammad Refaat Abdel Wahab: Principles of Administrative Judiciary, New University House, 2014
- 6- Dr. Muhammad Refaat Abdel Wahab: Constitutional Law, New University House, 2007

- 7- Dr. Magdy Medhat Al-Nahri: Principles of Administrative Law, Part 1 (Administrative Organization), Dar Umm Al-Qura, Mansoura 1995
- 8- Dr. Suleiman Al-Tamawi: Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1988
- 9- Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi: Al-Wajeez in the Administrative Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1970.
- 10- Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Principles of Administrative Law, seventh edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1965.
- 11- Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi: The General Theory of Administrative Decisions, a comparative study, 7th edition, expanded and revised, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 2006.
- 12- Dr. Abdul Aziz Ibrahim Shiha: Constitutional Law and Political Systems, Alexandria Publications House, 1993.
- 13- Dr. Aziza Al-Sharif: Science of Public Administration, Dar Al-Nahda Al-Arabi, 1982
- 14- Dr. Muhammad Abdel-Al Al-Sanari, Principles of Administrative Law, Al-Isra Press, without date of publication
- 15- Dr. Maher Saleh Allawi: Mediator in Administrative Law, Dar Ibn Al-Atheer for Printing and Publishing, University of Mosul, 2009
- 16- Dr. Ali Muhammad Badir, Dr. Issam Al-Barzanji, and Dr. Mahdi Al-Salami: Principles and Provisions of Administrative Law, without a publishing house, 1993.
- 17- Dr. Jihan Hassan Sayed Ahmed Khalil: The role of the legislative authority in monitoring public funds, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2000
- 18- Dr. Abdullah Nassef: The extent of the balance of political power with responsibility in the modern state, Dar Al-Nahda Al-Arabi, 1981
- 19- Dr. Ramzi Taha Al-Shaer: Liberal ideologies and their effects on contemporary regimes, Dar Al-Nahda Al-Arabi, 1982.

20- Dr. Saeed Al-Hakim: Oversight of Administration Work, in Islamic Sharia and Man-made Systems, second edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1987.

Second: Theses and dissertations

- 1- Idris Hassan Muhammad, Administrative Control of Private Institutions of Public Benefit and Its Applications in Iraqi Legislation (Comparative Study), Master's Thesis, Faculty of Law, Al-Nahrain University, 2001
- 2- Muhammad Muhammad Ibrahim Ramadan: Guardianship of local authorities, a comparative study, doctoral dissertation, Faculty of Law, Ain Shams University, 1998.
- 3- Habib Al-Harmuzi: Oversight of Public Institutions in Iraqi Legislation, Master's Thesis, College of Law and Politics, University of Baghdad, 1974.

Third: Magazines and periodicals

- 1- Muhammad Younis Yahya: The nature of financial control, published research, Al-Rafidain Law Journal, issued by the College of Law, University of Mosul, Volume Four, Year Nine, Issue Twenty-Three, December 2004

Fourth: Laws and regulations

- 1- Law No. 43 of 1979 issued regarding local administration and its amendments.
- 2- Local Administration Law No. (43) of 1979.
- 3- The Local Administration Law, amended by Law No. (50) of 1981 AD.
- 4- The Permanent Iraqi Constitution of 2005.
- 5- Law of Executive Procedures for the Formation of Regions No. 13 of 2008.
- 6- Law of Governorates Not Organized in a Region No. 21 of 2008.