مجلة دراسات دوليّة

اسم المقال: الرقابة على اداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005
اسم الكاتب: م.د. فراس كوركيس عزيز، علي عباس عبيد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7235
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 20:56 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة دراسات دوليّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الرقابة على اداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005

م.د. فراس كوركيس عزيز (*)
الباحث علي عباس عبيد (**)
alilike435@gmail.com
Firas Korkis@YAHOO.COM

الملخص

تقومُ السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات والوحدات الادارية التابعة بمهام تشريعية ورقابية تَتمثل في إدارةِ المرافق المحلية العامة والإشراف عليها, طِبقاً لِما تَنصُ عليهِ القوانين المُنظمة ويعد مَوضوع الرِقابة مِنْ أهم الإشكاليات التي رَافقت تَطبيق النظام اللامركزي فعلياً بَعْدَ عام **2003** في العراق، والتي بَدأت مُنذ لَحْظة الشروع بإعداد مَشْروع الدستور العراقي لعام **2005** وقانون المُحافظَات غَير المُنتظمة في إقليم, حَيث خَضع هذا القانون إلى مُساجلات سِياسية أدت في النِهاية أن يَخْرج بِهذه الصورة التَوافقية... وكان ضعف الصياغة التشريعية احد اهم اسباب ذلك في تشريع قوانين غير دقيقة مما ترتب عليه اهمال الدور الرقابي على مجالس المحافظات، حتى تدارك المشرع العادي ذلك في ان المشرع الدستوري اهمل جانب مهم وركن اساس من اركان قيام النظام اللامركزي وهو الرقابة بعدم خضوع هذه المجالس لسيطرة او اشراف أي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة وفق المادة (**122**/البند خامسا) التي نظمت اللامركزية الادارية من الدستور اعلاه وجاءت الإشارة في قانون المحافظات النافذ رقم (**21**) لسنة **2008** بخضوع هذه المجالس لرقابة مجلس النواب دون

(*) كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.
(**) كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.

غيره وهو شيء غريب اذ ان الدول التي تتبنى النظام اللامركزي تخضع هيئاتها المحلية لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية وليس للسلطة التشريعية فما السبب في ذلك؟؟!! فالرقابة وسيلة ووظيفة تمارسها السلطة الاتحادية والمحلية وفق الدستور والقانون لغرض تحقيق الاهداف المخطط لها والحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية للدولة..فهل مورست تلك الوظيفة وكيف تمت ممارستها ولماذا تم اهمالها؟؟

المقدمة

تكتسب الحكومات المحلية في الوقت الحاضر اهمية كبيره وذلك بعد ان توسعت وظائف السلطة الاتحادية واصبحت عاجزة عن القيام بأعمالها من دون ان تفوض او تنقل جزءا من صلاحياتها الى الاطراف المحلية فاللامركزية فلسفة واداة تنموية تمكن المواطنين من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يحقق مصالحهم كونها المعنية بأنواعها في نقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الاعلى الى المستويات المحلية الادنى وتعد العلاقة بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات المستوى الثاني من العلاقه على الصعيد الواقعي لا سيما انه لم يتشكل اي اقليم اخر في العراق سوى اقليم كردستان منذ تبني خيار الفيدرالية في العراق بعد عام **2003** وبقيت المحافظات تدار وفق نظام اللامركزية الادارية ما يؤكد على ان هناك رقابة تمارس من السلطة الاتحادية تجاه هذه المجالس وهي رقابة عليا وكذلك رقابة لامركزية تمارسها المجالس المحلية الاعلى على المجالس المحلية الادنى منها في ظل وجود نصوص دستورية وقانونية تحكم ذلك.

اهمية البحث

تأتي اهمية البحث في ان العراق تبنى اتجاه يتسم بالمرونه والدمقرطه في تطبيق اسس اللامركزية بعد عام **2003** حيث تبني النظام الاتحادي في ادارة نظام الحكم وتبني النظام اللامركزي للدولة العراقية بموجب الدستور النافذ لعام **2005** وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم **21** لسنة **2008**. ومع تولي مجلس النواب

الرقابة على هذه المجالس بموجب القانون اعلاه تأتي اهمية البحث في التعرف على شكل هذه الرقابة فكيف وكيف كانت ممارستها بما ينسجم مع الدستور والقانون؟

اشكالية البحث

تنطلق اشكالية البحث ان المشرع العراقي في الدستور النافذ لعام **2005** اسقط ركن مهم من اركان نظام اللامركزية الادارية وهي الرقابة وذلك في عدم خضوعها لرقابة وسيطرة او اشراف اي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة الا ان المشرع العادي في قانون المحافظات النافذ رقم **21** لسنة **2008** تدارك ذلك الامر وجعل مجالس المحافظات خاضعة لرقابة مجلس النواب دون السلطة التنفيذية كما هو المعمول به في الانظمة اللامركزية لدول العالم السؤال الذي يثار لماذا الرقابة لمجلس النواب دون غيره وهل يمارس الاخير رقابة فاعله واذا كانت غير فاعله لماذا هناك من يطالب بإلغاء مجالس المحافظات وما هو دور الرقابة الادارية والقضائية التي تمارس على مجالس المحافظات وابرز مظاهر هذه الرقابة وما هو مستقبل هذه الرقابة في ظل نظام ديمقراطي يشهده العراق ..

فرضية البحث

نسلم ان الرقابة التي تمارسها السلطات الاتحادية على مجالس المحافظات وتلك التي يمارسها مجلس المحافظة على القضاء والناحية قد حددها المشرع العادي نتيجة اهمال المشرع الدستوري لها ولمنع عودة النظام المركزي والاستبداد فتم خضوع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب ولان الاخير يمثل كيانات سياسية من الممكن ان تحافظ على استقلالية هذه المجالس. فتاتي العلاقة طردية اذ كلما كانت الرقابة فاعله كلما كانت اداء هذه المجالس بمستوى عال من الكفاءة وتقديم الخدمات المحلية وهو الواجب الاساس لهذه المجالس وكلما ضعفت الرقابة كلما ادى ذلك الى تراجع اداء هذه المجالس ودورها في تحقيق الاستقرار الشامل لمؤسسات الدولة وتحقيق متطلبات واحتياجات المجتمع المحلي ..

منهجية البحث

نظرا لأهمية الرقابة وما يحدث فيها من تداخل وتفاعل فيما بينها فقد تم استخدام المنهج البنيوي القائم على تداخل وتفاعل الكل والجزء وكون الرقابة تشكل جزء من اركان نظام اللامركزية الادارية وتتفاعل في تطبيقها للنصوص الدستورية مما تخلق حالة التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في تحقيق الاهداف السياسية والقانونية للدولة وفي ذلك تم استخدام المقترب الوصفي التحليلي والمقترب القانوني ومقترب التحليل النظمي لبحث هذه الرقابة ومستقبلها.

هيكلية البحث

تم تقسيم موضوع البحث الى مقدمة ومبحثين ثم خاتمة تضمنت اهم الاستنتاجات:

المبحث الاول: ماهية الرقابة على مجالس المحافظات في العراق وفي مطلبين المطلب الاول عن مفهوم الرقابة واهميتها، والمطلب الثاني نتناول فيه الرقابة على مجالس المحافظات في العراق.

واما المبحث الثاني فكان حول مستقبل الرقابة على مجالس المحافظات في العراق وفي مطلبين الاول منها كان حول تزايد قوة المركز والثاني في التفويض والتعاون المؤسسي.

المبحث الاول: ماهية الرقابة على اداء مجالس المحافظات في العراق

تعد الرقابة الركن المهم من اركان الحكومات المحلية[1] وذلك لما تسعى اليه من الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية فهي نشأت لهذا الغرض ولأجل حماية مصالح المجتمع المحلي والمال العام من الاستغلال مما تؤدي الى تحقيق التوازن لجميع مكونات الدولة. وعليه سنتناول هذا المبحث في ثلاث مطالب وهي كالاتي:

المطلب الاول: مفهوم الرقابة واهميتها

المطلب الثاني: الرقابة على مجالس المحافظات في العراق

المطلب الاول: مفهوم الرقابة واهميتها

اولا- مفهوم الرقابة

تعني الرقابة لغةً "رقب الشيء يرقبه وراقبه مراقبةً ورقاباً حرسة ... والرقيب الحارس الحافظ وفي اسماء الله تعالى الرقيب وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء"[(2)] وتعني اصطلاحا انها العمل على تحقيق اهداف معينه تسعى الوحدة الادارية الى انجازها والتحقق من ان التنفيذ تم طبقاً للخطه الموضوعه "[(3)] وعرفها ابراهيم عبدالعزيز شيحا انها " عملية التحقق من مدى انجاز الاهداف المرسومة بكفايه والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن[(4)] وتمثل الرقابة الركن الاساس من اركان اللامركزية الادارية والسلطة المحلية [(*)] لما تسعى اليه من الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية وحماية مصالح المجتمع المحلي والمال العام من الاستغلال مما تؤدي الى تحقيق التوازن لجميع مكونات الدولة.

ثانيا -اهمية الرقابة

ان الرقابة التي تصدر بنص الدستور والقانون تتمتع بأهمية تتميز بها وحدود معينه عند مباشرة اعمالها كونها من اهم نتائج تطبيق نظام اللامركزية الادارية المتمثله ب(مجالس المحافظات) الذي يتطلب قيامه وجود رقابة فعاله تسهم في تطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي وذلك من خلال تربية الناخبين وتدريبهم على اساليب الحكم وتقوية البناء السياسي للدولة من خلال توزيع الاختصاصات الادارية وعدم تركيزها في العاصمة مما يسهم في امكانية مواجهة المصاعب المختلفة[(5)] ومن هنا تأتي اهمية الرقابة في:

1- ان نظام مجالس المحافظات لا يلغي وجود السلطات المركزية في الدولة التي تبقى مسؤولة عن مباشرة النشاطات الحيوية وذات الخطورة التي يتعدى اثرها اقليما بعينه الى سائر انحاء الدولة وتبعا لذلك فأن الدولة من حقها ان تتأكد ان المجالس المحلية تسير نحو اتجاه لا يتعارض مع المصلحة العامة من جهة ونطاق السياسة العامة للدولة من جهة اخرى[(6)]

2- لقد نمت اهمية الرقابة نتيجة التوسع في انشطة القطاع الحكومي وتعدد مهامه وضخامة الاموال المستثمرة في مشروعاته وبرامجه وذلك لتقليل فرص الغش والاختلاس وحماية الاموال العامة وضمان سلامة استخدامها وتوفير المعلومات والبيانات التي تحتاجها الادارة بصفة دوريه بما يساعدها في اتخاذ القرارات والتخطيط وتقويم الاداء تحقيقا لأهدافها بأقصى كفاءة وفعالية [7]

3- تظهر اهميتها في تحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة المحلية على ان لا يؤدي ذلك الى اعطاء اي استقلال ذاتي للجماعات المحلية اي بمعنى ان تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية الا ان ذلك لا يعني الاستقلال التام انما يبقى نوع من الرقابة تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية [8] ذلك لان الاستقلال التام يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامة اراضيها [9].

4- انها رقابة لتحقيق شرعية القانون اذ ان سيادة حكم القانون تعني ان تكون تصرفات الادارة في حدود القانون بالمعنى الواسع الذي يشمل جميع القواعد الملزمة سواء كانت مكتوبة او غير مكتوبة وأيا كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها [10] وتمتع الاجهزة الرقابية بالقدرة والكفاءة من النواحي الفنية والادارية والمالية.

5- ان الرقابة تختلف من دولة لأخرى تبعا لاختلاف انظمتها السياسية [11] وتأتي اهمية الرقابة في توفير الامكانيات لدفع جهود وتسيير عجلة التنمية على كافة الاصعدة فلا شك ان وجود ادنى خلل في المرافق المحلية سيعرقل هذه الجهود[12].

المطلب الثاني : الرقابة على مجالس المحافظات في العراق

ان الاستقلال الذي تتمتع به هيئات الحكم المحلي في ادارة شؤونها المحلية هو استقلال نسبي غير مطلق لان الاستقلال المطلق قد يهدد وحده الدولة السياسية والقانونية ويعرض المصالح العامة للخطر وهذا الاستقلال النسبي تحده الرقابة التي يمنحها المشرع الدستوري والعادي للسلطة الاتحادية بهدف تحقيق السياسة العامة للدولة والتحقق من التزام الهيئات المحلية باحترام هذه السياسة وتطبيقها ([13]) ورغم الاستقلالية النسبية التي منحها المشرع الدستوري للحكومات المحلية في العراق كما جاء ذلك في الدستور الدائم لعام 2005 بالنص على ان (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة [(14)] الا ان هذا لا يعني بقائها دون رقابة عند مخالفتها لواجباتها الادارية والمالية وعليه نظم المشرع العادي في قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (21) لسنة 2008 الرقابة والتي تكون على نوعين وهما الرقابة الاتحادية التي تمارسها السلطة الاتحادية العليا للدولة على هذه الهيئات والرقابة اللامركزية التي تمارسها الحكومات المحلية الاعلى على الهيئات الادنى وسنتناول ذلك كالاتي :-

اولا- الرقابة الاتحادية

وهي الرقابة التي تمارسها السلطات الاتحادية في الدولة على هذه المجالس والتي نص عليها الدستور النافذ وقانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 وهذه الرقابة هي :-

1-الرقابة السياسية: وهي الرقابة التي تمارسها هيئات سياسية وتأخذ صورا مختلفة ابرزها الرقابة التي تمارسها البرلمانات ويضاف اليها الرقابة الشعبية التي يراقب فيها الرأي العام بوسائل مختلفة كالأحزاب السياسية والاعلام ومنظمات المجتمع المدني وغيرها([15]) وتنقسم هذه الرقابة الى نوعين وهما:

أ- الرقابة التشريعية (البرلمانية)

لا بـد مـن الاشـارة الى ان السـلطة التشـريعية في العـراق في ظـل الدسـتور الـدائم لعـام 2005 تتكـون مـن مجلسـي النـواب والاتحـاد ([16]) ويتـألف مجلـس النـواب علـى اسـاس التمثيـل السـكان نائـب واحـد لكـل مائـة الـف نسـمة وفـق قـانون الانتخـابات رقـم (16) لسـنة 2005 وينتخـب اعضـاءه بالانتخـاب السـري المباشـر ([17]) امـا مجلـس الاتحـاد فلـم يجـري تشـكيله الى الان وفيمـا يخـص الرقابـة فقـد اخـذ المشـرع العـادي في قـانون المحافظـات غـير المنتظمـه بإقليـم في خضـوع مجلـس المحافظـة والمجـالس المحليـة لرقابـة مجلس النواب([18]) وابرز صور الرقابة التي يمارسها مجلس النواب هي:

–اقالة المحافظ

وتـتم اقالـة المحـافظ بالأغلبيـة المطلقـة لمجلـس النـواب بنـاء علـى اقـتراح رئـيس الـوزراء لأسـباب تتعلـق بعـدم النزاهـة او اسـتغلال المنصـب الـوظيفي والتسـبب في هـدر المـال العـام وفقـدان احـد شـروط العضـوية والاهمـال او التقصـير المتعمـدين في اداء الواجـب والمسـؤولية[19] وقـد ابتـدع بـذلك قـانون المحافظـات طريقـة جديـدة وهـي اقالـة المحـافظ والـتي تخـرج عـن اختصاصـات مجلـس النـواب الحصـرية الـتي نـص عليهـا الدسـتور الـدائم في المـادة (61) منـه اضـافه الى كـون القـرار اداري وعليـه لا موجـب لإقحـام مجلـس النـواب في هـذا الاختصـاص ويشـير الواقـع الى مجلـس النـواب العراقـي مـارس هـذا الـدور في اقالـة محـافظ نينـوى (اثيـل النجيفـي) عـام 2014 ومحـافظ كركـوك (نجـم الـدين كـريم) عـام 2017 لأسـباب تتعلـق بهـدر المـال العـام والفسـاد الاداري والمـالي والتعاون مع الجماعات الارهابية. [20]

– حل مجلس المحافظة

يمـارس مجلـس النـواب الرقابـة مـن خـلال حـل مجلـس المحافظـة وذلـك بالأغلبيـة المطلقـة لعـدد أعضـاءه بنـاءا علـى طلـب مـن المحـافظ او طلـب مـن ثلـث اعضـاءه اذا تحققـت احـد الاسـباب المـذكوره والـتي هـي الاخـلال الجسـيم بالأعمـال والمهـام الموكلـة اليـه

ومخالفــة الدســتور والقــوانين وفقــدان ثلــث الاعضــاء شــروط العضــوية [21] ولم يمــارس مجلس النواب هذا الدور على ارض الواقع .

–تحديد اختصاصات المجالس المحلية والغاؤها

بإمكــان مجلــس النــواب ممارســة الرقابــة مــن خــلال تحديــده لاختصاصــات المجــالس المحليــة وذلــك بالــزيادة او النقصــان في نصــوص قانونيــة جديــدة او تعــديل تلــك النصــوص كمــا ان الوحــدات المحليــة اساســا تنشــأ بقــوانين صــادرة عــن الســلطة التشــريعية وهــو الــذي يحــدد شــكل هــذه المجــالس ووظيفتهــا او الغاءهــا [22] كمــا حــدث ذلــك في الغــاء مجلــس الناحيــة وفــق التعــديل الثالــث رقــم (**10**) لســنة **2018** لقــانون المحافظــات غــير المنتظمة في اقليم [23] واقتصاره على مجلس المحافظة والقضاء .

–مناقشة الموازنة العامة للدولة

ينــاقش مجلــس النــواب الموازنــة العامــة للدولــة بمــا فيهــا ميزانيــات الحكومــات المحليــة فيكــون لكــل محافظــة موازنــة محليــة خاصــة بهــا تشــمل جميــع الايــرادات المتوقــع ان تحصــل عليهــا تلــك المحافظــة والنفقــات المقــرر صــرفها خــلال الســنة الماليــة والــتي ترفــع الى وزارة الماليــة في الحكومــة الاتحاديــة لتوحيــدها مــع الموازنــة الاتحاديــة لترفــع بعــد ذلــك لمجلــس النواب لغرض اقرارها والمصادقة عليها . [24]

–الاعتراض على القرارات التي تصدر من الحكومات المحلية

يحــق لمجلــس النــواب الاعــتراض علــى تلــك القــرارات كمــا جــاء ذلــك في المــادة (**4**) مــن التعــديل الاول رقــم **15** لســنة **2010** لقــانون المحافظــات غــير المنتظمــة في اقلــيم وذلــك بالــنص علــى (لمجلــس النــواب ان يعــترض علــى القــرارات الصــادرة عــن مجلــس المحافظــة اذا كانــت مخالفــة للدســتور والقــوانين النافــذة وفي حالــة عــدم ازالــة المخالفــة فلمجلــس النــواب الغــاء القــرار بالاغلبيــة البســيطة) ويعتقــد الــبعض ان الســبب الــذي دعــا المشــرع الى اضــافة هــذا الاختصــاص الرقــابي يعــود الى ان وســيلة حــل مجلــس

المحافظة تمثل وسيلة قاسية في نظر المشرع فأراد بذلك ايجاد وسيلة اقل وطأة على استقلالية المجالس المحلية (25)

ب–الرقابة الشعبية

تمارس هذه الرقابة من قبل الاحزاب السياسية التي تشترك في رسم السياسة العامة للدولة والتي تتدخل في اختيار اعضاء الهيئات المحلية في ترشيح بعض اعضاؤها وعمل الدعاية اللازمة لهم او تزكية بعض الاعضاء وتقديم الافراد الى الجمهور المحلي لكي يتم انتخابهم. (26)

وكذلك تمارس هذه الرقابة من خلال هيئة الناخبين اذ تنصب على اعضاء المجالس المحلية باعتبارهم منتخبين من ابناء الوحدات الادارية ولهم صلة مباشرة معهم ومن ثم اي تقصير في ادائهم سينعكس سلبا عند ترشحهم مرة اخرى لعضوية هذه المجالس الامر الذي يجعلهم في حرص دائم على ان يعطوا اكثر ما عندهم لخدمة ابناء الوحدات الادارية لكسب ثقتهم مرة اخرى (27)

وقد اكد الدستور العراقي لعام **2005** على حرية الصحافة والاعلام كجزء اساس من الرقابة الشعبية واهمية مؤسسات المجتمع المدني والتظاهرات السلمية وذلك في المادة (**38**) التي تنص على (تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب اولا – حرية التعبير عن الراي بكل الوسائل .ثانيا–حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر. ثالثا–حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون . وكانت الرقابة لشعبية فاعلة في استقالة بعض المحافظين على ارض الواقع نتيجة تردي الواقع الخدمي في المحافظات ومنهم محافظ بابل سلمان ناصر الزركاني وكذلك المظاهرات التي حدثت في البصرة وترتب عليها استقالة محافظ البصرة عبود شلتاغ.(28).

2– الرقابة الادارية

مارست الحكومة المركزية رقابتها على الهيئات المحلية رغم اقرار الدستور بعد خضوع هذه الهيئات لسيطرة او اشراف اي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة وتمثلت هذه الرقابة كما اشار اليها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم **21** لسنة **2008** من خلال الاتي :-

أ-رقابة رئيس الجمهورية

تبنى الدستور العراقي لعام **2005** النظام النيابي البرلماني والذي يقوم على اساس تكوين السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ولما كان منصب رئيس الجمهورية منصب شرفي بروتوكولي فهو رمز وحدة الوطن [29] فرئيس مجلس الوزراء هو الذي تكون بيده القوة الفعلية في ممارسة السلطة التنفيذية .. واشار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (**21**) لسنة **2008** الى دور رقابي يمارسه رئيس الجمهورية في اصدار الامر الخاص بتعين المحافظ وفق المادة (**26**/اولا) منه التي تنص على (يصدر امر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه) وعليه فأن رئيس الجمهورية ملزم باصدار ذلك المرسوم خلال المدة القانونية وهي (**15**) يوما ولكن السؤال الذي يطرح في حال رفض رئيس الجمهورية اصدار امر تعيين المحافظ خلال هذه الفتره ؟ ان الاجابة تكمن في ان رئيس الجمهورية قد يمتنع عن اصدار المرسوم الجمهوري لوجود خلاف سياسي او قانوني كأن يخالف مجلس المحافظة القانون وينتخب محافظ لا تتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبه فيقوم رئيس الجمهورية بنقض امر تعيين المحافظ على ان يكون النقض مبنيا على اسباب موضوعية وقد حسم مجلس شورى الدولة هذا الاشكال في قراره المرقم (**76 /2009** الحالة الثانية عشر) اذ جاء فيه ان مجلس شورى الدولة يرى :- [30]

–ان انتخـاب مجلـس المحافظـة لمحـافظ جديـد لا تتـوفر فيـه الشـروط القانونيـة المطلوبـة مـع علمـه بـذلك هـو اخـلال جسـيم وخطـير بواجباتـه ومـن حـق مجلـس الرئاسـة ان يرفض التعيين اذا تحقق ان الشروط القانونية غير مستوفيه.

–ان مجلـس الرئاسـة ملـزم بتطبيـق احكـام القـانون ولا يجـوز للمحـافظ ان يباشـر عملـه قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه

–ان المحافظ المنتهيه ولايته يستمر بعمله كمحافظ لحين مباشرة المحافظ الجديد

–ان نائـب المحـافظ الجديـد ينتخبـه المجلـس الجديـد ويعـين مـن المحـافظ الجديـد ولا يحـق للمحافظ المنتهيه ولايته تعيين نائب محافظ جديد .

ب– رقابة رئيس مجلس الوزراء

يعد رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة([31]) ويمارس رئيس مجلس الوزراء رقابة غير مباشرة اشار اليها قانون المحافظات النافذ وتتمثل في اقتراح اقالة المحافظ كما نصت على ذلك المادة (7/ثامنا / 1) الانفة الذكر. ومن الامثلة الواقعية اقتراح رئيس مجلس الوزراء د. حيدر العبادي اقالة محافظ كركوك نجم الدين كريم . وتظهر ايضا رقابة مجلس الوزراء من خلال اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظه وهم المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الاجهزة الامنية في حدود المحافظة وذلك بناء على اقتراح الوزير المختص [(32)] وكذلك من خلال الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات اذ نصت المادة (45–اولا) على تؤسس هيئة تسمى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء(البلديات والاشغال العامه، الاعمار والاسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، التخطيط، الزراعة، المالية، الرياضة والشباب) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات اذ تتولى التنسيق بين المحافظات ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها.

ويمارس الوزراء دورهم الرقابي في اختيار شخص من بين ثلاثة اشخاص لشغل احد المناصب العليا في المحافظة كالمدراء العاميين ورؤساء الدوائر والاجهزة الامنية ويحق للوزير المختص

كذلك ان يقدم اقتراحا الى مجلس الوزراء بإقالة احد الاشخاص من اصحاب المناصب العليا وبموافقة مجلس الوزراء في ذلك [33]

3- الرقابة القضائية

وهي الوسيلة التي يستطيع الافراد من خلالها الالتجاء الى المحاكم بمختلف انواعها وفق الاصول القانونية المتبعة وذلك لإنصافهم من تعسف الادارة واخطاءها ولتعويضهم عن الاضرار التي قد تنجم اثناء مباشرتها لأعمالها عملاً بمبدأ المشروعية ومن خلال الاطلاع على نصوص قانون المحافظات النافذ ورغم الوظيفة الرقابية لمجلس المحافظة التي نص عليها القانون النافذ فانه ليس لمجلس المحافظة سلطات قضائية الا ان الوظيفة الادارية المحلية التي يمارسها تخضع لرقابة القضاء والتي تتمثل ب المحكمة الاتحادية العليا ،محكمة القضاء الاداري، القضاء العادي [34] وتتكون السلطة القضائية في العراق وفق الدستور العراقي لعام 2005 من مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التميز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم وفقا للقانون [35] واهم الجهات القضائية التي تمارس الرقابة وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 هي :-

أ-المحكمة الاتحادية العليا

تشكلت هذه المحكمة استنادا الى المادة (44،ب) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 وقد صدر الامر رقم (30) لسنة 2005 قانون المحكمة الاتحادية العليا وتم العمل به ونص الدستور العراقي على ان قرارات هذه المحكمة باتة وملزمة لجميع السلطات في الدولة [36] واما الرقابة التي تمارسها هذه المحكمة هي:

-الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم المحلي وجاء ذلك في المادة (93/رابعا) من الدستور في الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.

-النظر في الطعن بقرار حل المجالس المحلية اذ اشارت المادة (20/ثالثا) من القانون الى (للمجلس المنحل او لثلث اعضائه ان يعترض على قرار الحل امام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره وعلى المحكمة ان تبت في الاعتراض خلال ثلاثون يوما من تاريخ تسجيله لديها).

-النظر في القرارات التي يعترض عليها المحافظ وذلك وفق المادة (31/احد عشر/1) التي تنص على للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي في حال مخالفة الدستور والقوانين النافذه او اذا لم تكن من اختصاصات المجلس او للخطة العامة للحكومة الاتحادية او للموازنة .

ب-رقابة القضاء الاداري والعادي

تعد هذه المحكمة جهاز اداري ينظر في الطعون والقرارات الادارية وهو تابع لمجلس شورى الدولة وتم انشاؤها بعد صدور قانون التعديل الثاني رقم 106 لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 اذ ادرك المشرع اهمية انشاء جهاز قضاء اداري الى جانب القضاء العادي واصبح نظام العراقي القضائي مزدوج بوجود ذلك .لاهميته في حماية مصالح الدولة العامة وحسن سيرها وحماية حقوق الافراد [37] وتتمثل كذلك رقابة القضاء الاداري في النظر بالطعون التي يقدمها اعضاء مجلس المحافظة وفق المادة (6/ثالثا) (لعضو المجلس الطعن بقرار نهاية العضوية امام محكمة القضاء الاداري خلال 30 يوما من تاريخ تبلغه بالقرار).

اما رقابة القضاء العادي فهي تركز على الافعال الصادره عن اعضاء مجلس المحافظة والمجالس المحلية وتصرفاتهم والتي تعد جرائم فينظر القانون كالرشوة والاختلاس وخيانة الامانه وغير ذلك[38].

4- رقابة الهيئات المستقلة

اوجد المشرع العراقي اجهزة رقابية متخصصه اختصاصا دقيقا في الرقابة على هيئات الحكم المحلي ومكافحة الفساد المالي والاداري بكافة اشكاله وابرز هذه الاجهزة هي:

أ-ديوان الرقابة المالية

يتولى ديوان الرقابة المالية ممارسة الرقابة المالية والادارية اذ عده الدستور العراقي لعام 2005 مستقلا ماليا واداريا [39] وصدر قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 والذي عرف الديوان انه هيأة مستقلة ماليا واداريا له شخصية معنوية ويعد اعلى هيأة رقابية ومالية ويرتبط بعمل مجلس النواب ويمثله رئيس الديوان او من يخوله[40] واما الرقابة التي يمارسها الديوان بوصفه جهاز رقابي مستقل فقد اشار قانون المحافظات في المادة (47) منه الى (تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكله بموجب احكام الدستور) غير ان الاشكال الذي حدث في ان قانون المحافظات اخضع المجالس لرقابة مجلس النواب في المادة (2/ثانيا) من القانون .وفي نفس الوقت اخضع المجالس لرقابة مجلس النواب وقد اجاب مجلس شورى الدولة عن ذلك بأن رقابة مجلس النواب على المجالس لا تتعارض مع رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية . [41]

ب-رقابة هيأة النزاهة

وهي جهاز حكومي مستقل تتولى التحقيق في قضايا الفساد وتلقي المشاكل والاتهامات تأسست بموجب امر سلطة الائتلاف رقم (55) لسنة 2004 ونص

الدستور العراقي لعام 2005 على اعتبارها من الهيئات المستقلة وفق المادة 102 التي نصت على (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا للانتخابات وهيأة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم اعمالها بقانون) وصدر بذلك قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 ويكون رئيس الهيئة بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات[42] وتتبع هذه الهيأة وسائل في الرقابة على مجالس المحافظات ومنها الشكاوى والاخبارات اذ يقدم المواطنين شكاوى ضد الموظفين العاملين في المجالس المحلية ضد اي عمل اداري يمثل مخالفة معينه [43] وكذلك من خلال التحقيق في قضايا الفساد التي تدخل في اختصاصاتها والحفاظ على المال العام.

ثانيا: الرقابة اللامركزية

تمارس المجالس المحلية الرقابة على المجالس المحلية الادنى وعلى رؤساء الوحدات الادارية والاعمال التي يقومون بها بهدف التأكد من استخدام الموارد المتاحه في افضل استخدام لتحقيق الاهداف المخطط لها والتأكد من احترام الاجهزة التنفيذية وفقا لمبدا المشروعية من خلال الكشف عن الاخطاء والانحرافات والعمل على اصلاحها بما يتفق مع المصلحة العامة وضمان حسن اداء الخدمات المحلية [44] ويمثل الاختصاص الرقابي لهذه المجالس احد الاختصاصات المهمة التي تمارسها في ادائها لوظيفتها وعليه سنتناول ما يلي:

1-وسائل الرقابة اللامركزية

ان ادوات ووسائل الرقابة التي تمارسها المجالس المحلية لا تستطيع ان تؤدي دورها الرقابي الا عن طريق استخدام هذه الادوات فهي وسائل مقرره وفق قانون المحافظات غير المنتظمه باقليم والانظمه الداخليه لهذه المجالس غير ان المتتبع لنصوص هذا القانون لم يجد وسائل كافيه التي يمكن للمجالس من فرض دورها الرقابي([45]) واهم هذه الوسائل هي:

أ – الاستجواب: ويقصد به الاجراء الذي يتم اتخاذه لغرض تقصي الحقائق حول موضوع معين على اساس تبادل الاسئله مع مقدم الاستجواب او بعض الاعضاء ويقابله اجابة المستجوب عن الاسئه والهدف من ذلك هو تحريك المسؤولية السياسية تجاه رؤساء الوحدات الادارية([46]) ونجد ان قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم اكد على اهمية استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب ثلث الاعضاء ونصت المادة (51) من القانون اعلاه على ان اي امر او اعفاء او اقالة وردت في نصوص القانون تسبقها جلسة استجواب للشخص المعني الا ان المشرع لم يبين الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب كما فعل بالنسبة للاقاله كما سياتي ولكنه اكتفى بتحديد عدد الاعضاء طالبي الاستجواب بثلث اعضاء بالنسبة لمجلس المحافظة واشترط القانون ثلث عدد الاعضاء بالنسبه للقضاء في الاقاله وخمس عدد الاعضاء لمجلس الناحيه([47]) ولم يبين المشرع ان الاستجواب يقدم كتابة ام يكون شفويا؟ واما خطوات الاستجواب فهي تقديم طلب الاستجواب الى رئيس الوحدة الادارية والاستماع الى اجوبة المستجوب وعرض نتائج الاجوبة على المجالس لغرض التصويت عليها وحصول الموافقة على ذلك بالاغلبية البسيطة وفي حال عدم حصول قناعه تعقد جلسه ثانيه ويتم التصويت على سحب الثقه([48])

ب– الاقالة: وهي قرار اداري يتخذه المجلس المحلي بإرادته دون طلب او رغبه من رئيس الوحده الادارية او عضو المجلس المحلي بأنهاء ولايته وبالاغلبيه المطلقه لعدد اعضاءه في حال تحقق احد الاسباب التي ذكرها القانون([49]) وهي عدم النزاهه او استغلال المنصب الوظيفي والتسبب في هدر المال العام وفقدان احد الاعضاء شروط العضوية والاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية[(50)].

من النتائج المترتبه على القيام بعملية الاستجواب التي يقوم بها اعضاء المجالس المحلية وقد منح قانون المحافظات مجلس المحافظة الحق في اقالة المحافظ ومنح مجلس القضاء الحق باقالة القائم مقام.[(51)] ونظرا لخطورة هذا الاجراء فقد جعله المشرع مسبوقا

بجلسة استجواب وفق المادة (51) من القانون. ومن الامثلة الواقعية على ذلك قرار مجلس محافظة واسط في اقالة المحافظ لعدم النزاهه او استغلال المنصب الوظيفي والتسبب في هدر المال العام وضعف ادائه الامني[52].

ج–السؤال: نظرا للقصور الذي تركه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم من ذكر للوسائل الرقابية فان الانظمة الداخلية لمجالس المحافظات قد ذكرت ذلك ويعد السؤال من اهم هذه الوسائل ويعني ان بامكان اي عضو من اعضاء المجالس المحلية توجيه اسئلة الى رئيس الوحدة الادارية للاستفسار عن امور يجهلها هذا العضو من اجل لفت النظر لها [53] وقد اختلفت طرق تقديم السؤال من قبل المجالس المحلية ومنها مجلس محافظة كربلاء الذي اشترط تقديم السؤال من قبل خمسه اعضاء فقط بينما مجلس محافظة نينوى اشترط ذلك من قبل عضو واحد وان يكون السؤال خطيا[54]وينتهي السؤال في حال كانت الاعضاء مقتنعة اما اذا لم تكن مقتنعه فانه يحول الى استجواب[55].

د–طرح موضوع عام للمناقشة: يحق لعدد معين من الاعضاء في المجالس اثارة موضوع عام يتعلق بسياسة الوحدة الادارية لمناقشته في المجلس ويسمح للاعضاء الاشتراك في المناقشة وهدف ذلك هو استيضاح سياسة الحكومة المحلية واوضاع المحافظة في الموضوع المعروض امام المجلس[56] ومثال ذلك مجلس محافظة صلاح الدين في النص على الحق لخمسة اعضاء في المجلس من طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة او اداء المحافظ ونائبيه[57].

و–الاستضافة: تقوم عادة المجالس المحلية بتوجيه دعوه الى رئيس الوحدة الادارية واستضافته للادلاء بشهاده او توضيح او موقف او بيان معلومات في اي موضوع يتعلق بالمحافظة وقد نص على ذلك مجلس محافظة المثنى في الحق لاصحاب المناصب التنفيذية العليا او اعضاء المجلس او اي جهة داخل المحافظة لغرض طرح موضوع وطلب مساعده او بيان نشاط معين طلب استضافه للشخص المعني لحضور جلسة

المجلس ومناقشة ذلك ويبدأ الاعضاء بطرح الاسئلة والاستفسارات على الشخص المستضاف[58].

2-مظاهر الرقابة اللامركزية

نظرا لاهمية الحكومات المحلية والتي منحها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 في عد مجلس المحافظة السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وكذلك مجلسي القضاء والناحية في مراقبة سير عمليات الادارة المحلية في القضاء والناحية [59] كما ان المحافظ هو الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظه وهو بدرجة وكيل وزير وينتخب من مجلس المحافظة وكذلك القائم مقام المنتخب من قبل مجلس القضاء ومدير الناحية المنتخب من قبل مجلس الناحية فان ابرز مظاهر هذه الرقابه هي:

أ -رقابة مجلس المحافظة على المحافظ: وتتمثل هذه الرقابة كالاتي في :

-انتخاب المحافظ: منح الدستور مجلس المحافظه صلاحية انتخاب المحافظ الذي يمثل الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظه لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس([60]) ونص قانون المحافظات على صلاحية مجلس المحافظة في انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد اول جلسه واذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبيه المطلقه لعدد اعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني[61] واعطى المشرع العادي كذلك حق انتخاب محافظ جديد بعد اقالة المحافظ السابق بالالية نفسها المطلوب توفرها في شروط عضو مجلس المحافظة وخلال مدة 15 يوما من انتهاء الطعن بقرار الاقالة من المحكمة المختصه [62]

– انتهاء ولاية المحافظ: بين القانون طرق انتهاء ولاية المحافظ والتي تكون بسبب الاقالة او الاستقالة او الاحالة الى التقاعد او بانتهاء الدورة الانتخابية وهذه الطرق هي:

– اقالة المحافظ واستقالته :وهي التي عد بموجبها قانون المحافظات ان المحافظ مقالا بحكم القانون في حال فقدانه احد شروط العضوية واما الاستقاله فتتم من خلال طلب يقدم الى مجلس المحافظة فهو الذي انتخبه واعتبر القانون الاستقاله مقبوله من تاريخ تقديمها[63]

–الاحالة على التقاعد :وضع المشرع حالة انتهاء ولايه المحافظ وهي بتحقق شروط بلوغ سن التقاعد او لاسباب صحية ويعجز عن اداءه مهامه في ذلك [64] ونص على ذلك القانون في حالة عجز المحافظ عن اداء مهامه لاسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة اشهر تتم احالته على التقاعد وعلى المجلس انتخاب محافظ جديد وبنفس الية الانتخاب في المادة 7 /سابعا ويقوم النائب الاول بمهامه لحين انتخاب محافظ جديد [65]

–الرقابة على اعمال المحافظ: وتتمثل هذه الرقابة بـ:

1–المصادقة على الخطط الامنية اذ يصادق مجلس المحافظة على ذلك عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحاديه ومراعاة خططها الامنية([66]) وكون المحافظ هو المسؤول عن الامن العام في المحافظة بالتنسيق مع هذه الدوائر واتخاذ القرارات على وضع الخطط المحدده وعرضها على مجلس المحافظة للمصادقه عليها([67]).

2–المصادقة على استحداث الجامعات والكليات والمعاهد ويصادق مجلس المحافظة على ذلك بالاغلبيه المطلقة لعدد اعضاءه على قرار المحافظ في ذلك في حدود موازنة المحافظة([68]) وكذلك المصادقة على استحداث والغاء مراكز الشرطة من قبل المحافظ بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه حسب ضوابط وزارة الداخليه[69].

ب- رقابة مجلس القضاء على القائم مقام

يقصد بالمجلس المحلي في قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم رقم 21 لسنة 2008 مجلس القضاء والناحية اذ يعد القضاء والناحية وحدات ادارية ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة [70] وقد حذف التعديل الثالث لقانون المحافظات مجلس الناحية وابقى على مجلس القضاء والرقابة التي يمارسها هي :-

- انتخاب القائم مقام حيث نظم القانون انتخابه من قبل مجلس القضاء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه وفي حال عدم حصول اي من المرشحين على الاغلبية المطلقه يتم التنافس بين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على اكثر الاصوات في الاقتراع الثاني وهي نفس الالية التي يتم بها انتخاب المحافظ [71] الا ان المشرع لم يحدد الجلسه التي يتم بها اختيار القائم مقام كما فعل مع انتخاب المحافظ الذي اشترط انتخابه بعد شهر من اقرار نتائج الانتخابات [72]

- انهاء ولاية القائم مقام وهي ذات الطرق المتعلقه بانهاء ولاية المحافظ سواء كانت بالاقالة او بالاستجواب او الاستقالة وغيرها التي ذكرها او لانتهاء الدورة الانتخابية .

- الرقابة على اعمال القائم مقام والتي تتم من خلال المصادقة على الموازنة المحلية لدوائر القضاء وبضمنها النواحي التابعة للقضاء واحالتها الى المحافظ بعد ان يتم اعدادها من قبل القائم مقام ويحيلها الى هذا المجلس [73] وكذلك المصادقة على الخطط الامنية وفق المادة 8 من القانون عبر القائم مقام وسبق ان اعطى مجلس المحافظة المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الاتحادية الامنية ومراعاة خططها[74]. وكذلك يكون هناك وجه للرقابة من خلال العقوبات التي يفرضها القائم مقام على الموظفين المخالفين في دوائر الدولة ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد [75]

- الطلب بالغاء المجلس المحلي يحق للقائم مقام الطلب من مجلس المحافظة بحل مجلس القضاء والدعوة لاجراء انتخابات جديدة وذلك في حال تحقق احد الاسباب الاتية وهي الاخلال الجسيم بالاعمال والمهام الموكلة اليه ومخالفة الدستور والقوانين وفقدان ثلث الاعضاء شروط العضوية ويصدر قرار الحل بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس المحافظة [76]

يرى الباحث ان هيئات الحكم المحلي في العراق تقوم بوظيفتين هما التشريع والرقابة بالنسبة للمجالس والاجهزة التنفيذية للمحافظة والقضاء والناحية وتختلف قوة وضعف هذه الرقابة حسب النظام السياسي السائد في البلد وهي على نوعين رقابة مركزية تكون رقابة سياسية وادارية وقضائية ونوع اخر الرقابة اللامركزية التي تمارسها الهيئات المحلية الاعلى درجة على الهيئات المحلية الادنى منها وتتمثل برقابة مجلس المحافظة على المحافظ ورقابة مجلس القضاء على القائم مقام .

المبحث الثاني: مستقبل الرقابة على مجالس المحافظات في العراق

ان واحدة من اهم مهام الحكومة الديمقراطية هو تطبيق اللامركزية الادارية وتحميل المسؤولية للحكومات المحلية والبلدية في ان تعمل على تنفيذ ما ترسمه لها الحكومة الاتحادية ضمن خطة التنمية المقررة وتتولى الحكومة الاتحادية مباشرة الخدمات والمرافق القومية ويترك ما عداها الى السلطات المحلية المنتخبة التي تتولى مباشرتها بأشراف الحكومة واحيانا بمعونتها المادية والفنية والادارية[77] وبعد بيان اهم مظاهر الرقابة في العراق نأتي الى اعطاء رؤية مستقبلية عن شكل الرقابة الذي ستكون عليه السلطة الاتحادية من خلال افتراضين اساسين وهما كالاتي:

المطلب الاول: تزايد قوة مركز السلطة الاتحادية

الفرضية الثالثة التي ننطلق منها لكي تكون الرقابة فعالة هي ان يتمتع المركز بقوة كافية تمكنه من اداء دوره الرقابي اذ ان رقابة السلطة الاتحادية ضرورة لا غنى عنها في الدولة الفيدرالية لحماية وحدة كيان الدولة وصيانته من التفتت لان اطلاق حرية السلطات المحلية في

ممارسة اختصاصاتها دون خضوع لرقابة المركز قد يؤدي الى تفكك اركان الدولة وزعزعة كيانها اذ قد تحاول الهيئات المحلية التحول من مجرد وحدات ادارية الى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة[78] ويلاحظ في العراق ضعف الرقابة على مجالس المحافظات وكما لاحظنا في الدول الفيدرالية نجد هناك رقابة مشروعية تمارس على الاقاليم اي على مشروعية القوانين والقرارات التي تصدرها الاقاليم ومدى توافقها للدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية ورقابة مشروعية وملائمة على(مجالس المحافظات) اي مدى مطابقة القرار او التشريع المحلي للدستور والقانون ومدى ملائمته لحاجات المجتمع المحلي الا اننا في العراق لم نجد رقابة تمارس من المحكمة الاتحادية العليا او اي جهة قضائية اتحادية على (اقليم كردستان) فاختصاصها يقتصر على الفصل في المنازعات التي تحصل بين الاقاليم والمركز او بين الاقاليم والمحافظات كما جاء ذلك في الدستور النافذ[79] اما المحافظات فرغم وجود نصوص قانون المحافظات النافذ برقابة مجلس النواب عليها الا ان الواقع العملي يشير الى ضعفه في اداء دوره الرقابي في ذلك. مما يعني ان السلطة الاتحادية في العراق لا تزال ضعيفة فهي لا تمارس رقابة على اقليم كردستان ورقابتها تجاه مجالس المحافظات ليست بالمستوى المطلوب ومن ثم فأنه يجب ان يتمتع المركز بقوة لا تصل الى الدكتاتورية وانما قوة فيها نوع من المرونة تحفظ لدولة الاتحاد هيبتها ووجودها وتمنعها من التحلل والتفكك .كذلك فأن تفعيل قوة السلطة الاتحادية ستعمل على تحقيق اداء مؤسسي ناجح في ادارة مجالس المحافظات ويمثل نجاحا اداريا وقياديا للحكومة الاتحادية التي تعد ضرورة اساسية لأسباب عديدة ومنها تأثيرات المتغيرات السياسية المحيطة بالعراق وكون الاقتصاد العراقي اقتصادا ريعيا يعتمد على النفط وعدم وجود مرتكزات اقتصادية متكاملة يمكن استثمارها بشكل جيد وعدم توافر الامكانات الفنية والعلمية والادارية عالية التخصص وعدم وجود قاعدة بيانات سياسية لتحقيق التنمية المحلية وهذا كله لا يمكن تحقيقه دون وجود دور للمركز الذي يمتلك قدرات علمية وتخطيطية تأخذ بنظر الاعتبار نهضة العراق بشكل متوازن[80]، والعمل على تقوية مركز يمثل جميع الاطراف يؤدي

الى تعزيز الوحدة والاعتراف بالسكان الرئيسين ودورهم داخل مؤسسات الحكومة المركزية وهذا يمكن ان يشمل[81]:

اولا – تعريف الدولة او المجتمع عامة باستخدام رموز مقبولة وطنيا كالحقوق، العلم وغيرها والتضمين المناسب للرموز والتاريخ والدين واللغة الخاصة بالسكان المحليين.

ثانيا–تشجيع برامج وطنية تتبناها الحكومة الاتحادية مثل سوق مشترك او نظام وطني للرعاية الصحية او مخطط وطني لرواتب التقاعد التي يراها الجميع انها مشاريع وطنية موحدة ذات منفعة متبادلة.

ثالثا–ضمان ان يتم تمثيل السكان وتمكينهم بالشكل المناسب داخل المؤسسات المركزية اذ يمكن للمؤسسات الرسميه وغير الرسمية ان تضمن وجود تمثيل نسبي لمختلف المجموعات في تركيبة الحكومة والخدمة المدنية والجيش او في حالة تشكيل حكومة مشتركة عن طريق التفاوض.

رابعا– حماية الاقليات داخل الوحدات المكونة اذ تمثل حماية الاقليات داخل الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي ك(اللغة، الدين، التعليم...الخ) جزءا من توازن الحقوق واشكال الحماية في هذا الاتحاد. وهناك عوامل كثيرة من الممكن ان تؤدي الى زيادة قوة المركز ومقدرته على رقابة مجالس المحافظات ولعل من اهمها حالة استقرار النظام السياسي بشكل عام وتغلبه على المشاكل البنيوية التي تواجهه فيصبح كتلة موحدة تجاه هذه المجالس وكذلك في حال قلت او انتهت المحاصصة بشكل كبير سوف يتعامل اعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية بشكل موحد دون تمييز ومحاباة للمحافظات التي ينتمون اليها او الى هوياتها الفرعية وفي حال تراجعت نسب الفساد المالي والاداري والرشوة سوف لن تؤثر الاموال التي تدفعها بعض مجالس المحافظات لبعض الساسة في المركز بغية مراعاتها في الرقابة في حال تمكنت الحكومة الاتحادية من ان تسخر علاقاتها الدولية لصالحها بحيث تمنع استقبال اموال العراق او بعض الاعضاء الفاسدين في هذه مجالس كما فعل محافظ البصرة[*] وفي حال وصلت الى مجالس المحافظات عناصر كفوءة وغير فاسده ومستعدة للالتزام بالقانون وازداد الوعي الثقافي لدى

المواطن العراقي وانتخاب العناصر الامينة سواء لمجالس المحافظات او للحكومة الاتحادية واصبحت الرقابة الشعبية اكثر فاعلية وتساند الرقابة الحكومية واصلاح المؤسسات القانونية والقضائية واصبح بامكانها ان تكشف عن حالات الفساد وتعاقب على سوء الاداء كل هذه العوامل تؤدي الى زيادة قوة المركز

وكذلك بإمكان الحكومة الاتحادية ان تقوم ببعض الاجراءات التي تساعد على تعزيز الاستقرار وتقوية اداءها الرقابي ومنها(82) :-

1-من الضروري ان تكون الأفضلية للحكومة الاتحادية في حالة وجود خلافات في ما بين القوانين الاتحادية وقوانين الاطراف (الاقاليم، المحافظات غير المنتظمة بإقليم).

2-ان تكون العلاقة مع الاطراف علاقة قانونية-ادارية صرفة وبعيدة عن كل التأثيرات الايدلوجية القائمة على القومية او الدين او العرق او الطائفة وتحديد الاجهزة الامنية العاملة في المحافظات وتعزيز السلطة الاتحادية العسكرية داخل الاقليم وعلى المناطق المتنازع عليها(**) اذ من الضروري ان تتعامل الحكومة الاتحادية بعقلانيه وحكمه في فرض سلطاتها على المناطق التي كانت تدار من قبل مؤسسات الاقليم اذ ان الفراغ الذي ستتركه هذه المؤسسات لا يمكن ملؤه من قبل الحكومة الاتحادية لعدم امتلاكها للملاكات في المناطق الادارية القادرة على حسن ادارة هذه المناطق لوحدها فالمطلوب من الحكومة الاتحادية ان تدعو المؤسسات الى العمل بأشراف مشترك لتعزيز الاستقرار والامن في هذه المناطق .

1-حصر الشؤون الخارجية بكاملها بيد الحكومة الاتحادية وان يكون دور الاخيرة واضحا وكبيرا في تنظيم التجارة ما بين الاقليم والمحافظات .

2-ان وجود حكومة اتحادية قوية بسلطاتها الدستورية يساعد الدول الاخرى على الحد من النشاطات غير الدستورية التي تمارسها بعض الممثليات غير العراقية في الخارج اما اذا كانت الدولة الاتحادية ضعيفة لمواجهة مثل هذه النشاطات فلا يحق لنا انتقاد الدول الاخرى في عدم اتخاذها اي اجراء يمنع حصول مثل هذه النشاطات المخالفة للدستور وعمل مؤسسات الدولة الخارجية.

3-العمل على وفق مبدأ التفاوض***Win- WIN*** يعني تكسب واكسب . فهذا المبدأ من شأنه ان يحقق هيبة الدولة والحكومة وبسط سيطرتها واشراك الاخرين في الاجراءات وعدم غلق بوابات الاحتواء والاستيعاب بمجالاتها كافة وذلك سيخفف من التصارع في الرؤى وتعقيداتها لتنتهي عبر مجموعة اجراءات الى خلق المنفعة والمصلحة المتبادلة[83] .

4-ان يقترن تطبيق وتقوية مركز السلطة الاتحادية مع الديمقراطية اذ ان هناك شبه وهم شائع حول علاقة المركزية بالديمقراطية وكأن الاولى تعرقل دائما تحقيق الثانية وهذا يعود الى ميل اغلب النظم الدكتاتورية للأخذ بالأساليب المركزية واحتكار سلطة اتخاذ القرارات وعدم تفويضها وهكذا فهمت المركزية انها اسلوب للدكتاتورية وهذا ما نعتبره وهما وليس فهما لطبيعة المركزية ولعلاقتها بالديمقراطية [84] كما يقول الاستاذ زنك (**Zing**) انه ليس هناك ما يشير الى اي حد ان المركزية تقضي او تضعف المسؤوليات المحلية او الميول والمساهمات الفردية او تؤثر بالسلب على الديمقراطية الحقة [85]

ورأينا هو الذهاب مع هذه الفرضية في تحقيق رقابة فاعله يتوجب ان تكون القوة والسيطرة للسلطة الاتحادية ولكن بطريقة ديمقراطية تمنع الاتحاد من التحلل والتفكك وتعالج التوترات الاثنية واجراء التسويات السلمية وذلك لان نقل الصلاحيات واعطاء قوة للاطراف على حساب المركز في ظل المشاكل والتحديات التي تواجهها مجالس المحافظات لا يحقق غرض الرقابة فنحن لا نجد اي مظهر من مظاهر رقابة السلطة الاتحادية على اعمال هذه المجالس والمحافظين ولا تتمتع الحكومة الاتحادية بصلاحية ممارسة هذه الوسائل وهذا يؤشر الابتعاد عن اللامركزية الادارية والاتجاه نحو اللامركزية السياسية وكذلك التفويض والتعاون المؤسساتي قد يحقق نتائج مرضية الا ان في الوقت الحاضر لا بد ان تكون القوة للمركز لتحقيق الاستقرار السياسي الشامل على مستوى البلاد .فأذا تحقق الاستقرار واصبح للمركز وجود ودور حقيقي فيمكن الحديث عن توسيع ونقل للصلاحيات الى المحافظات غير المنتظمة بإقليم كما يرى (ميكدال) حتى يكون للمركز قوة لا بد من تدخل الدولة الواسع في مجال الاقتصاد والسياسة ولكن ليس التدخل الزائد عن الحد والمؤدي الى الفشل وللحيلولة

من ان تكون هناك دكتاتورية وسيطرة تامة ينبغي ان تكون هناك ثلاثة عوامل وهي (التنافس بين النخب القومية ذلك التنافس الذي يكبح قدرات النخبة الحاكمة (المحلية) متخذة القرار ، والتنافس بين النخب المحلية التي لم تنجح النخبة الحاكمة (المحلية) متخذة القرار في ادماجها تحت سيطرتها ، والمقاومة السلبية النابعة من الجوانب التقليدية التي تؤدي الى مشاركة الجمهور وانخراطهم داخل مؤسسات الدولة فهذه المقاومة لأفعال الحكومة على المستوى المحلي تمثل قوة دعم للحكومة الاتحادية ولا سيما اذا علمنا بأن الشعب مصدر هذه السلطات(86).

المطلب الثاني: تفويض الصلاحيات والتعاون المؤسسي

الافتراض الثاني لمستقبل رقابة السلطة الاتحادية تجاه مجالس المحافظات ان يكون هناك تفويض للصلاحيات وتعاون بين المؤسسات(الوزارات) الاتحادية ومجالس المحافظات على وفق مبادئ اللامركزية الادارية اذ ان العمل المؤسسي كما يشير (ستيرز) يقوم على اربع نماذج مهمه وهي(87):-

اولا- السياسات والممارسات الادارية ويقصد بها طبيعة السياسات المتبعة في تنظيم العمل الاداري المؤسسي ونمط القيادة ونمط الاستجابة واليات التنفيذ الواقعي .

ثانيا- الهيكل التنظيمي وهو نمط الجهاز المركزي او اللامركزي وحجم المؤسسة ومستوياتها التنظيمية

ثالثا- تكنولوجيا العمل اذ تتضمن آليات العمل وحجم التسهيلات اثناء التنفيذ وكم التجديد والتغيير .

رابعا – البيئة الخارجية ويقصد بها العوامل والمؤثرات في العمل الخارجية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والسياسية .

ويأتي تحقيق التعاون في اطار تفويض الصلاحيات بغية تحقيق هدف اللامركزية الادارية في تقديم خدمات افضل للمواطنين باعتبار ان الحكومات المحلية هي اقرب للاحتياجات المحلية في المحافظات ولذا يفترض ايجاد تفويض وتعاون لتحقيق هذا الهدف(88) وانسجاما مع توجه

المشرع نحو توسيع الصلاحيات للمحافظات فإنه سمح بتفويض بعض السلطات الاتحادية للمحافظات من منطلق كون المحافظات شريكا وليس تابعا للحكومة الاتحادية في ممارسة الوظائف التنفيذية في اطار شراكة بينت حدودها نصوص الدستور ومن خلال التفويض المتبادل(*) لهذه الصلاحيات اذ يمثل ذلك وجها اخر للتعاون بين الادارة المركزية والهيئات اللامركزية [89] اذ يكون لمعظم الوزارات التنفيذية فروع ودوائر في المحافظات المحلية تقوم بمباشرة اختصاصات الوزارات في تلك المناطق وتتحدد سلطة تلك الفروع بمقدار التفويض الذي تمنحه الوزارة لها[90] وهذا ما حدث في مجالس المحافظات اذ منح التعديلين الثاني والثالث لقانون المحافظات النافذ تفويض المحافظ صلاحية الوزير المختص على الدوائر الفرعية التي توجد في المحافظات والتابعة للوزارات الاتحادية في العاصمة[91] ويؤدي هذا التفويض الى امكان اتخاذ القرارات بأسرع كيفية ممكنة ويساعد في الكشف عن قيادات تتحمل المسؤولية ولا شك ان تفويض الحكومة الاتحادية سلطاتها الى المحافظات والمحافظ سوف يعفيها من تضييع الوقت في التفصيلات الصغيرة والاهتمام بالشؤون القومية للبلد[92]، ويتطلب ذلك وجود اجراءات ومؤسسات مصممه لتسهيل التعاون والتنسيق بين مستويات الحكومة في المجالات المشتركه والتي تكون مسؤولة عن ادارة التعاون سياسيا واداريا على سبيل المثال في كندا توجد لجان تنسيقيه اتحاديه واقليميه تتعامل مع قضايا متنوعه كالرعايه والتعليم والبيئه وغيرها ويحضر اجتماع هذه اللجان رئيس الوزراء ووكلاء الوزراء وممثلون عن الوحدات الاتحادية والاقليمية كنوع من التعاون المؤسسي[93] ومما تجدر الاشاره اليه ان التفويض يكون في السلطات والصلاحيات وليس في المسؤوليه فمصطلح الاختصاص يشمل شقي السلطة والمسؤولية والقاعده العامه في مجال التفويض انه ينصب على الشق الاول دون الثاني فمثلا المحافظ يقوم بتفويض جزء من سلطاته بشكل مؤقت مع بقاء مسؤوليته الكامله عن هذه السلطات فالتفويض وسيله لتوزيع السلطة والقضاء على تركيزها وليس عملية تهرب وتخلص من اختصاصات ومسؤوليات قانونية[94] وانما تكون الحكومه الاتحاديه او المحليه قادرة على التصرف بمفردها في نطاق الصلاحيات المناطه بها فتخدم مؤسسات التعاون وظيفتين هما

تسوية الصراعات وايجاد وسيلة للتكيف تبعا للظروف المتغيره واتاحة التنسيق بين المحليات[95].

ومن الناحية الواقعية لا زالت الحكومة الاتحادية تتصرف بمركزية اتجاه المحافظات وتتدخل في شؤونها الحصرية لا سيما في الجانب الامني للقوات المرتبطة بالقائد العام للقوات المسلحة ومن دون تنسيق مع المحافظات وكذلك تعيين او استبدال بعض القادة يتم من دون موافقة القادة الامنيين ومثل هذا التصرف يراه البعض انه يعود الى اغراءات السلطة والتربية السائدة في العقود التي رسخت مفهوم حب السلطة والمقاومه وعدم فهم كلا الطرفين الحكومة المركزية والمحلية لمفهوم اللامركزية في ابسط صورها بأنها تعني تقاسم للسلطات ولم يكن فهم للتفريق بين القوانين الاتحادية والمحلية[96] ففي تجربة العراق الحالية هناك ازدواجية في المؤسسات تميل لصالح السلطة الاتحادية اي ان الوزارات المركزية ما تزال تدير الكهرباء ،الري ،البلديات ،المواصلات وغيرها. وهي وزارات خدمية تتجاوز حدود ادارة المركز لشؤون الدفاع والخارجية والمالية وادارة الموارد الاتحادية (النفط) وهذه الازدواجية خلقت توترات بين حكومة المركز وحكومات المحافظات[97].

ولتعزيز عملية تفويض الصلاحيات والتعاون بين المؤسسات الاتحادية والمحلية ينبغي على مجلس النواب الاسراع في تشريع قانون تفويض الصلاحيات وفق المادة (123) من الدستور النافذ فأن تشريعه يعني تحقق فرضيتنا في ضمان التفويض للصلاحيات وتحقيق مستوى متقدم للأداء الحكومي وتطوير واقع المرافق المهمة كالتعليم والصحة والتربية في المحافظات[98] ولتعزيز القدرات التي تمتلكها مؤسسات ودوائر المحافظة بما يمكنها من استيعاب الصلاحيات المفوضة اليها واجراء تدريب خاص ببناء القدرات حول التخطيط واعداد الموازنة والتطوير المؤسساتي واكتساب المهارات في مجالات التشريع والتخطيط الاستراتيجي وصنع السياسات العامة وتعزيز الرقابة لنجاح عملية تفويض الصلاحيات وبناء مؤسسات ناجحه وفعاله[99] فيكون هناك تفويض وتعاون بين المؤسسات لمنع هيمنه احد الاطراف عليها لحين ترسيخ اسس ومفاهيم الديمقراطية والوعي السياسي لدى العاملين في هذه المؤسسات .فاللامركزية لا

تعني انهاء او تهميش دور السلطات الاتحادية بقدر ما تعنى بمعالجة العلاقة بين هذه السلطات والادارات المحلية في اطار نظام مؤسسي متناغم[100].

الخاتمة

في خاتمة بحثنا وعبر ما تضمنه من مبحثين الاول منها كان في ماهية الرقابة على اداء مجالس المحافظات في العراق والثاني في مستقبل الرقابة على هذه المجالس وتوصلنا الى ان رقابة السلطة الاتحادية على مجالس المحافظات تقتصر على الرقابة التشريعية التي يغلب عليها عدة اعتبارات سياسية ومحددات لها تأثيرات قويه تفرض عليها الامر الذي يضعف من فاعليتها ويجعلها بمنأى عن تحقيق اهداف الرقابة وكذلك الرقابة القضائية التي تتفعل عند خرق المحافظات للقانون اما رقابة السلطة التنفيذية فهي ضعيفه وتكاد تكون معدومه ولا يمكن تعويض الرقابة على حسن ادارة المرافق العامة برقابة مجلس النواب وخير من يقوم بهذه الرقابة هي السلطة التنفيذية الاتحادية كونها تمتلك الخبرات المطلوبة للقيام بهذه الوظيفة وهي المختصة في مجال الوظيفة الادارية التي تقوم على اساسها اللامركزية الادارية ، فالمشرع الدستوري اضعف رقابة السلطة الاتحادية وعدم وجود واقع تشريعي وتنفيذي فعال للرقابة بسبب القيود التي تتعرض لها مجالس المحافظات وقلة الوعي وضعف الثقافة السياسية لاعضاء المجالس المحلية و سوء تقديم الخدمات وانتشار الفساد في اكثر مفاصل مؤسسات الدولة وعدم تطبيق اسس وقواعد النظام الديمقراطي وانتهاء المدة القانونية لمجالس المحافظات وتأجيل الانتخابات المحليه الامر الذي يدفع الى المطالبه بالغاء هذه المجالس وبالتالي يمنع السلطة الاتحادية من القيام بدورها الرقابي ازاءها وفيما يلي

اهم الاستنتاجات والتوصيات وهي كالاتي:

اولا – الاستنتاجات

1- ان نظام اللامركزية الادارية الاقليمية ليس فكرة جامدة لذا يصعب وضعه في صياغة قانونية محددة فهي تقوم على قواعد عامة وان يكون هناك اعتراف بالشخصية المعنوية للشخص اللامركزي الاقليمي او المحلي وتمتعه بالاستقلال المالي والاداري وعلى اساس

الديمقراطية المحلية التي تقضي حث مواطني الاقاليم او المحافظات بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم ويهتم الدستور والقوانين المنظمة للإدارات المحلية بتكوين المجالس المحلية بالانتخاب .

2- ان العلاقة بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات ليست علاقة تبعيه او خضوع وانما علاقه تحكمها الرقابة والتعاون والتنسيق وتداخل في النصوص الدستورية والقانونية. كما تم بيانها.

3- ان اعطاء الحق في الرقابة على الحكومات المحلية يأتي لضمان تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على الوحدة السياسية والقانونية للدولة وتأكيد وحدتها الادارية وتغليب المصالح القومية على المصالح المحلية عند تعارضها والتنسيق بين الهيئات اللامركزية على مستوى الدولة ولحماية حقوق وحريات المواطنين من تعسف السلطات تجاههم .

4- انعدام رقابة السلطة الاتحادية على مجالس المحافظات استنادا الى المادة (**122**/ خامسا) من الدستور النافذ .ونتيجة ادراك المشرع العادي اهمال المشرع الدستوري ركنا مهما من اركان اللامركزية الادارية فأنه جعل الهيئات المحلية خاضعة لرقابة مجلس النواب ويعود ذلك الى التخوف من عودة الاستبداد في حال تقوية دور السلطة الاتحادية ولأن مجلس النواب يمثل كيانات سياسية قد تحافظ على استقلالية هذه المجالس لما لديها من اعضاء ممثلين لأبناء محافظاتهم.

5- - لم توضح للرقابة طبيعتها وفق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم في رقابة مجلس النواب على المجالس المحلية بوصفه اعلى سلطة تشريعية منتخبة من عموم الناخبين في العراق وكذلك ما نوع هذه الرقابة هل هي رقابة مشروعية او رقابة ملائمة او رقابة سياسية ؟ الا ان الاطلاع على نصوص قانون المحافظات المذكور يبين بأن رقابة مجلس النواب ازاء مجالس المحافظات رقابة مشروعية وملائمة فهي تهدف الى ضمان احترام تلك المجالس للشرعية ولحدود اختصاصاتها ورقابة سياسية تتمثل في اقالة المحافظين والاعتراض على القرارات الصادرة من المجالس المحلية وقرار حل هذه المجالس.

6- قانون نقل الصلاحيات الذي نص عليه التعديل الثاني والثالث لقانون المحافظات النافذ لم يكن واضح المعالم فجاءت الصياغات بعبارات عامة وغير محددة فلم يعرف القانون المقصود بالسياسة العامة للوزارة ولم يحدد طبيعة العلاقات القانونية وحدودها بين الهيأة التنسيقية العليا للمحافظات والهيأة التنسيقية التي ينبغي تشكيلها في كل محافظة وبين مجالس المحافظات والدوائر التي نقلت صلاحياتها والوزارات الاتحادية وديوان المحافظة .

ثانيا – التوصيات

1- سن قانون مجلس الاتحاد المعطل تنفيذا للمادة (65) من الدستور النافذ ، ومنحه صلاحيات رقابية تجاه مجالس المحافظات، لا سيما انه سيضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات بما يضمن القيام برقابة فاعلة لا تنتقص من استقلالية مجالس المحافظات وكي يتفرغ مجلس النواب إلى اختصاصاته الممنوحة بموجب المادة (61)من الدستور .وكذلك سن قانون تفويض الصلاحيات وفق المادة (123) من الدستور النافذ .

2- تعديل المادة (122/ خامسا) من الدستور النافذ واعادة صياغته كالاتي :- (تؤدي مجالس المحافظات وظائفها بالحدود التي ينص عليها القانون وتخضع في ممارسة اعمالها لرقابة السلطة الاتحادية وفق قانون يتم تنظيمه من قبل مجلس النواب)والإسراع في تشكيل الهيئات المستقلة المنصوص عليها في الدستور في المواد (105- 106) ، لما لها من دور رقابي في توزيع المنح والإعانات . وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

3- العمل على اخضاع مجالس المحافظات لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية(مجلس الوزراء)كونه السلطة الاعلى في الدولة واعطاءه صلاحيات رقابية واسعة تضمن الحفاظ على وحده الدولة وسلامتها القانونية والسياسية .

4- ضرورة تبني جهاز رقابي واحد يتم تنظيمه بقانون ويتمتع باستقلالية تامة واختصاصات واسعة تشمل اختصاصات إدارية وتحقيقيه تمارس صلاحياتها تجاه كافة

المؤسسات والهيئات العامة في الدولة سواء كانت مركزية أو لامركزية ، وفي حالة تعذر إنشاء جهاز رقابي واحد شامل ، نرى ضرورة التنسيق بين الهيئات الرقابية الموجودة قدر الإمكان بما يضمن سير عمل مجالس المحافظات.

5- الاهتمام ببناء القدرات والتدريب للكوادر العاملة في المحافظات من النواحي الادارية والفنية والقانونية لتكون مؤهلة للعمل ودورات تدريبية في كيفية ممارسة الاختصاص الرقابي مع تفعيل وتقوية دور منظمات المجتمع المدني ووسائل الاعلام لأنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام والالتزام بالشفافية في دوائر المحافظات والاقاليم بما يؤمن اطلاع المجتمع المحلي على الاجراءات التي تتخذها الحكومات المحلية.

Control the performance of the provincial Iraq after 2005

Dr. Firas Korkis Aziz
Ali Abbas Obaid Mahdi

Abstract:

Federal authorities, provincial councils and administrative units have legislative and supervisory functions, such as the administration and supervision of public utilities, as stipulated by the laws regulating the issue of censorship. One of the main problems that accompanied the implementation of the decentralized system after 2003 in Iraq, The draft Iraqi constitution of 2005 and the law of the provinces that are not organized in the territory, where the law was subjected to political records that led eventually to come out this consensus picture

The weakness of the legislative formulation is one of the most important reasons for this in the enactment of inaccurate laws, which resulted in the neglect of the supervisory role on the provincial councils, so that the legislator to rectify the ordinary that the constitutional legislator neglected an important aspect and cornerstone of the establishment of the decentralized system is the oversight that these councils to control or Supervision of any ministry or entity not linked to the Ministry in accordance with Article (122 / item V), which organized administrative decentralization of the Constitution above and came reference in the law of the provinces in force No. (21) for 2008 subject to these councils to control the House of

Representatives, The decentralized system adopts subject Its local bodies to the control of the federal executive authority and not to the legislative authority. What is the reason? Control is a means and a function exercised by the federal and local authorities according to the Constitution and the law for the purpose of achieving the planned goals and preserve the political and legal state unity of the state .. Is it exercised that job and how it was exercised and why was neglected ??

([1])الحكومات المحلية تشمل (مجالس المحافظات والاقاليم اي اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية) لذا فقد تم تحديد المقصود من الحكومات المحلية للمزيد ينظر//عبدالرزاق الشيخلي ، الادارة المحلية دراسة مقارنه ،ط**1**،دار الميسرة للنشر والتوزيع ،عمان،**2001**،ص**19**. وتعني الحكومات المحلية : المجالس والوحدات الادارية .ينظر المادة(**1**/حادي عشر) ، قانون التعديل الثاني رقم **19** لسنة **2013** لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم **21** لسنة **2008**م،الوقائع العراقية ،**4284** في **2013/8/5**.

([2]) ابن منظور ، لسان العرب ،المجلد الاول ،ب.ط ، دار بيروت للنشر ، بيروت ،**1959**،ص**424**

([3])عبد السلام البدوي ،الرقابة على المؤسسات العامة دراسة تحليلية لوسائل تحقيق الرقابة على القطاع العام ووحداته الانتاجية ، ب..ط ،مكتبة الانجلو المصرية، مصر ،**2009** ،ص**187**

([4])ابراهيم عبد العزيز شيحا، اصول الادارة العامة ،ب.ط.، منشأة المعارف، الاسكندرية ،ب.س.ن ،ص **416**

(*) السلطة المحلية: تعني المجلس المحلي والتشكيلات الادارية والاجهزة التابعة له .

([5])محمد علي الخلايلة ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من (الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليليه مقارنه) ،مصدر سبق ذكره ،ص **61**

([6])علاء سليم العامري ،الادارة المحلية مفهومها اهدافها اركانها ،ط **1**،موسوعة القوانين العراقية، بغداد ، **2007**، ص**44**.

([7])كامل كاظم بشير و صبيح لفته فرحان ،السلطات المحلية والتنمية تحليل في اللامركزية الادارية والتنمية المحلية مع اشاره الى التجربة العراقية ، ط **1**،اثراء للنشر والتوزيع ،**2012**،الاردن ،ص **200**

([8])فرح ضياء حسين ، الحكومات المحلية ، مصدر سبق ذكره ص **29-30**

([9])ايمن عوده المعاني ،الادارة المحلية ، مصدر سبق ذكره ص **54**

([10])خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية واثرها على كفايتها في نظم الادارة المحلية دارسة مقارنة،ط**3**،مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن ، **1993**،هامش ص **197**

([11])عبد الرزاق الشيخلي ، الادارة المحلية ،مصدر سبق ذكره ،ص**141**

([12]) جاسم كاظم كباشي العبودي ،الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية في التشريع العراقي ،مجلة كلية الرافدين الجامعة–قسم القانون،العدد**34**،بغداد،**2014**،ص **65**

([13]) خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية واثرها على كفايتها في نظم الادارة المحلية دارسة مقارنة،ط**3**،مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع،**1993** ، **268-269**

([14])المادة (**122**/ خامسا) ، الدستور العراقي الدائم لعام **2005**

([15]) رائد حمدان عاجب المالكي، الحكومات المحلية دراسة لنظام الحكم المحلي وتطبيقه في العراق وفقا لأحكام دستور**2005** وقانون المحافظات رقم **21** لسنة **2008** المعدل ،ط**1**،مؤسسة ام ابيها ،ميسان ،**2015**، ص **298**

([16])المادة (**48**) من الدستور العراقي **2005** تنص على (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)

([17]) حميد حنون خالد ،مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق،ط**1**،مكتبة السنهوري، بغداد، **2015**، ص**364**

([18])المادة (**2**/ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)

([19])المادة (**7**/ثامنا / **2**) ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم **21** لسنة **2008**

([20])للمزيد ينظر الموقع الالكتروني **https://www.alsumaria.tv/news** تاريخ الزيارة **2018/6/1**

([21])المادة (**20**/ اولا / ثانيا) ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم **21** لسنة **2008**

([22])محمّد صلاح عبد البديع ، الوسيط في القانون الاداري، جزء**1**، ط**1**، دار النهضة العربية ، القاهره ، **2003** ،ص **491**

([23])المادة (**1**/ ثانيا) ، قانون التعديل الثالث رقم (**10** لسنة **2018**) لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، الوقائع العراقية العدد **4487** في **2018/4/16** .

([24]) طاهر الجنابي ،علم المالية العامة والتشريع المالي ، دار العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة،ب.س.ن، ص **117**

([25]) سامي حسن نجم ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط**1**، المركز القومي، مصر ،**2014**، ص **397**.

([26])اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، مجلة رسالة الحقوق العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول،جامعة بابل،كلية القانون، **2012**، ص**37**.

([27]) سامي حسن نجم ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، مصدر سبق ذكره ، ص **401**

([28]) للمزيد ينظر الموقع الالكتروني **https://www.alsumaria.tv/news** تاريخ الزيارة **2018/6/2**

([29])المادة (**67**) ، الدستور العراقي لعام **2005**

([30])قرار مجلس شورى الدولة رقم (**76** /**2009** الحالة الثانية عشر)، قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (**21**) لسنة **2008** ، وزارة العدل ، بغداد ،**2009**، ص**93**

([31]) المادة (**78**)، الدستور العراقي لعام **2005**

([32]) المادة (**7**/ سابعا /**2**)، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم **21** لسنة **2008** م

([33])المادة (**7**/سابعا / **1**) ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم **21** لسنة **2008** م

([34]) حنان محمّد القيسي،الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم **21** لسنة **2008**،ط**1**، مصدر سبق ذكره ،ص**25**

([35])المادة (**89**)، الدستور العراقي لعام **2005** .

([36])المادة (**94**) ، الدستور العراقي لعام **2005**

([37]) نجيب خلف احمد، محمّد علي جواد كاظم، القضاء الاداري ،الجامعة المستنصرية ،كلية القانون ،**2010** ، ص **83**

([38])ينظر // المواد (**38-45**) الفصل السابع الجرائم الانتخابية ،قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم **36** لسنة **2008** ، الوقائع العراقية **4098** في **2008/11/24**

([39])المادة (**103**/ اولا) ، الدستور العراقي لعام **2005**

([40])المادة (5)، قانون ديوان الرقابة المالية لعام 2011

([41])قرار مجلس شورى الدولة رقم 75 لسنة 2009 الحالة السابعة في 2009/9/13 ، قرارات مجلس شورى الدولة لسنة 2009، ص 63

([42])المادة (4/ثالثا) ، قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011

([43])كلاويش مصطفى ابراهيم ، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ،كلية الحقوق ، جامعة النهرين، 2006 ، ص52

([44]) حنان مُحَّد القيسي ،الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008،ط1،مكتبة السنهوري،بغداد،2012 ، ص 82

([45])امير عبد الله احمد ،اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم والرقابة عليها ،ط1، مكتبة القانون المقارن ، بغداد ، 2014، ص66

([46])ايهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه غير منشوره،كلية الحقوق، جامعة القاهره ، 1982 ، 87

([47]) المادة (8/ثالثا / 2) والمادة (12/ثالثا / 2) ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

([48])نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق دراسة مقارنه،رسالة ماجستير غير منشوره ،كلية القانون ، جامعة بابل ، 2010، ص 131

([49]) حنان مُحَّد القيسي ، المحافظون في العراق دراسة تشريعية مقارنه ،مصدر سبق ذكره ، ص 164

([50])المادة (7/1/ ثامنا) ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

([51])الماده (7/ثامنا /1) والمادة (8) ،قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

([52])قرار مجلس محافظة واسط رقم 362 في 2010/9/7 في اقالة محافظ واسط لطيف حمد الطرفه .

([53])عثمان خليل عثمان ، النظام الدستوري المصري ، ط1، دار الفكر العربي، القاهره ، 1975 ، ص 217

([54])النظام الداخلي لمجلس محافظة نينوى رقم1لسنة 2009والمادة 78/اولا، نظام مجلس محافظة كربلاء الداخلي .

([55])فيصل شنطاوي ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني خلال فترة 2003–2009، مجلة جامعة النجاح للابحاث ، العدد 25 ، السنة 9 ، 2011 ، ص 254

([56])صادق احمد علي يحيى النفيش ، الاستجواب كوسيله للرقابه على اعمال الحكومة دراسة مقارنه ،ط1،المكتب الجامعي الحديث، الاسكندريه ، 2008 ، ص41

([57]) مادة (12/رابعا / خامسا) ، النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين لعام 2010

([58])المادة (31/ عاشرا) ، النظام الداخلي لمجلس محافظة المثنى لعام 2010

([59]) المادة (2/ اولا) والمادة (8/ رابعا و المادة 12/ رابعا) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

([60])المادة (122/ ثالثا)، الدستور العراقي لعام 2005 .

([61])المادة (7/ سابعا) ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

([62])حنان القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

([63])المادة 7/ثامنا /3 والمادة 37 ، قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

([64])حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق دراسة تشريعية مقارنة ،مصدر سبق ذكره ، ص175-176

([65])المادة (28)، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

([66])المادة (7/ عاشرا)، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

([67])المادة(31/ عاشرا) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

([68])المادة (31/ رابعا)، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

([69])المادة (31/تاسعا /2) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

([70])المادة 1،) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

([71])المادة 8/ثالثا/1 ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008

([72])حنان القيسي ، الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، مصدر سبق ذكره، ص87

([73])المادة (47) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

([74])المادة 7 / عاشرا ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

([75])المادة 41 / ثانيا / 1، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

([76])المادة 20/ ثالثا / 1 قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

(77) زكي محمد النجار ، الدستور والادارة المحلية (دراسة مقارنة) ،ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995 ، ص 1

(78) محمد حسنين عبد العال ،اللامركزية المحلية ،ط1،ادارة البحوث والاستشارات ،المملكة العربية السعودية ،1398هـ (1978 م) ،ص34

(79) المادة (93) ،الدستور النافذ لعام 2005 .

(80) خضر عباس عطوان ، عبد الواحد مشعل، الاداء المؤسسي في مجالس المحافظات قياسا للحكم المركزي قراءة اجتماعية سياسية لتوسيع صلاحيات مجالس المحافظات، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية للفترة 27-28 شباط، الجزء الاول،بغداد،2012،ص282

(81) جورج اندرسون،مقدمة عن الفيدرالية،ط1،منتدى الاتحادات الفيدرالية ،وكالة التنمية الدولية الكندية ،2007، ص 68.

(*) محافظ البصرة القيادي في المجلس الاعلى (ماجد النصراوي) غادر الى ايران بعد اعلان استقالته بالرغم من اصدار هيئة النزاهة امرا يمنعه من السفر لحين استكمال التحقيق في قضايا الفساد المتهم فيها والتي تتعلق بالعقود التي تبرمها المحافظة مع شركات لتنفيذ مشاريع خدمية للمزيد ينظر //. http://www.thebaghdadpost.com وكذلك ينظر قرار هيئة النزاهة بالحكم على محافظ ديالى الأسبق عبد الناصر محمد المهداوي لإلحاقه الضرر بالمال العام بأكثر من مليار دينار. www.non14.com

(82) سمير جسام راضي ، آراء محايدة حول مستقبل العلاقة بين حكومة المركز والاقليم ، العدد 16 ، مركز البيان للدراسات والتخطيط ،2018 ، ص 29-34 .

(83) عبد الجبار احمد عبدالله، علاقة الحكومة الاتحادية بإقليم كردستان تعديل في السياسة ام الدستور ؟ ، العدد 16 ، مركز البيان للدراسات والتخطيط ،2018 ، ص 52

([84]) عامر الكبيسي، المركزية واللامركزية في الادب الاداري ، بحث منشور في مجلة المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري ، العدد الرابع عشر ، ايلول ، 1980، بغداد ،ص53

([85]) Harlod Zink ، J.L Roberts ، The concentration of State Powers and Decentralization in New Zealand Government and Administration ، London : Oxford University press 1961 .p 16

(86) ريتشارد هيجوت ، نظرية التنمية السياسية ،ترجمة حمدي عبد الرحمن ،محمد عبد الحميد ،ب.ط ، المركز العلمي للدراسات السياسية ،ب.م.ن ، ب.س.ن ، ص 71

(87) نقلا عن فرح ضياء حسين ،الحكومات المحلية ، مصدر سبق ذكره ، ص 179

(88) دليل توزيع الادوار والمسؤوليات بين المحافظين ومدراء الدوائر، مشروع تعزيز الحوكمة تقدّم (GSP)، 2017، ص30

(*) لم يبين المشرع الدستوري والمشرع العادي كيف يتم هذا التفويض وماهي الصلاحيات التي يمكن تفويضها لكلا الطرفين؟

(89) رائد حمدان عاجب المالكي، الحكومات المحلية دراسة لنظام الحكم المحلي وتطبيقه في العراق وفقا لأحكام دستور2005 وقانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل ،مصدر سبق ذكره ،ص 284 .

(90) احمد رشيد، الادارة المحلية المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية ، مصدر سبق ذكره ، ص73

(91) المادة (5 / ثامنا /قانون التعديل الثالث رقم 10 لسنة 2018 لقانون المحافظات النافذ)تنص على :اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق الموظف المحلي للدوائر المشمولة بأحكام المادة (45) ويُعد المحافظ بمثابة الوزير المختص وكذلك ينظر نفس المعنى في المادة (10 / ثامنا /لقانون التعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013 لقانون المحافظات النافذ)

(92) مصطفى الجندي ،الادارة المحلية واستراتيجيتها ، ط1،منشأة المعارف،الاسكندرية،1987ص163

(93) علي محسن اسماعيل العلاق ، توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في اطار اللامركزية الادارية (طبقا للدستور العراقي) دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية للفترة 27-28 شباط، الجزء الاول،بغداد،2012،ص13-14

(94) حنان مُحَمَّد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمه في اقليم رقم 21 لسنة 2008 ، مصدر سبق ذكره ، ص134

(95) رونالد ل.واتس ، الانظمة الفيدرالية ترجمة غالي برهومة واخرون ، ط1،منتدى الاتحادات الفدرالية ،2006، ص46-77

(96) يوسف فواز الهيتي ،الحكومة المركزية والحكومات المحلية وما بينهما ،الحوار المتمدن ،العدد 3320 ،2011، ص2

(97) فريق ابحاث، صراع المركزية واللامركزية في البصرة 2003-2009 ،مصدر سبق ذكره، ص237

(98) مؤسسة النور الجامعية ،خبرات مدنية عراقية في العمل مع الحكومات المحلية ،2013، ص71.

(99) عامر ابراهيم حمد الشمري، علاء عبد الحسين كريم العنزي، علي هادي حميدي الشكراوي، العلاقة بين السلطات الاتحادية والحكومة المحلية في ميدان الخدمات–محافظة بابل انموذجا ،مجلة بابل للدراسات الانسانية ،العدد2 ،المجلد 6، 2016 ، ص54

(100) الطريق الى اللامركزية ،بحث مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE ، غرفة التجارة الامريكية، واشنطن ، 2014 ، ص 1