مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

**اسم المقال:** حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية "دراسة مقارنة"
**اسم الكاتب:** نذير ثابت القيسي
**رابط ثابت:** https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8406
**تاريخ الاسترداد:** 2026/11/02 05:10 +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 جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

# مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

## للعلوم القانونية




المجلد 17، العدد 2
ربيع الثاني 1442 هـ / ديسمبر 2020م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

# حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية: دراسة مقارنة


## نذير ثابت القيسي

كلية الإمام الأعظم الجامعة

بغداد - العراق



**تاريخ الاستلام: 27-05-2019** **تاريخ القبول: 24-11-2019**



## ملخص البحث:

أقرَّ دستور العراق النافذ لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل نظام اللامركزية لإدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إلا أن المشرع العراقي انتهج مسلكاً مغايراً لما سارت عليه دول العالم التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية مما أثار العديد من الإشكالات القانونية.

وقد هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على البنيان القانوني للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية وبيان الإشكالية الرئيسة المتمثلة بوجود حالة من الغموض والتناقض في التشريعات الناظمة لرقابة البرلمان على الهيئات الإدارية اللامركزية.

وخلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها أن الأسس التي اعتمدها المشرع العراقي لتطبيق نظام اللامركزية الإدارية قد شابها العديد من السلبيات والعيوب، كما أن بعض الاختصاصات التي حددها المشرع لمجلس النواب يمثل خروجاً عن المهام الأصلية للبرلمان فضلاً عن تداخل هذا الاختصاص مع اختصاص السلطة القضائية.

كما توصنا إلى بعض التوصيات أهمها ضرورة قيام المشرع العراقي بتفعيل الرقابة الإدارية للهيئات المركزية على الهيئات المحلية، مع وضع آليات محددة للرقابة البرلمانية تتلاءم مع الدور الرقابي الأساسي للبرلمان ولا تتعارض مع اختصاص الجهات الرقابية الأخرى.



**الكلمات الدالة:** الرقابة البرلمانية، الرقابة القضائية، الرقابة الإدارية، الهيئات الإدارية، اللامركزية، المحافظ، مجالس المحافظات، المجالس المحلية.

## المقدمة:

إذا كان وجـود مجالـس محليـة منتخبـة ضـرورة تقتضيهـا تلبيـة حاجـات المواطنيـن فـي المحافظـات وفقـاً للنظـام القانونـي الـذي تـم تطبيقـه فـي العـراق بعـد 2003 وهـو مبـدأ اللامركزيـة فـي إدارة المحافظـات غيـر المنتظمـة فـي إقليـم علـى وفـق مـا جـاء فـي المـادة (122 / ثانيـاً) مـن دسـتور العـراق لسـنة 2005، فإنـه مـن الضـروري أن تعمـل هـذه المجالـس بعيـداً تسـلط أو تدخـل السـلطات الاتحاديـة المركزيـة، ويُعـد هـذا الاسـتقلال من مقومـات اللامركزيـة الإداريـة وثوابتها، فضـلاً عـن الاعتـراف بالشـخصية المعنويـة لهـا لتتمكـن مـن تسـيير شـؤونها ومصالحهـا المحليـة، غيـر أنَّ هـذه المجالـس تبقـى جـزءًا مـن الدولـة وسـلطتها العامـة القائمـة فيهـا؛ إذ إنَّ جوهـر نظـام اللامركزيـة الإداريـة هـو إقامـة نـوع مـن التوافـق بيـن أمريـن، همـا: اسـتقلال الهيئـات الإداريـة اللامركزيـة مـن جهـة، وضـرورة خضوعهـا للرقابـة والإشـراف، والمشـرع هـو الـذي يرسـم ويحـدد التوافـق بيـن هذيـن الأمريـن السـابقين طبقـاً لأسـس وقواعـد مسـتقرة لـدى الفقـه والقضـاء.

وقـد أقـرَّ المشـرع الدسـتوري صلاحيـات واسـعة للمحافظـات غيـر المنتظمـة فـي إقليـم وفـق مـا جـاء فـي المـادة (122 / ثانيـاً وخامسـاً) مـن الدسـتور التي منحت تلـك المحافظـات الصلاحيات الإداريـة والماليـة الواسـعة بمـا يمكنهـا مـن إدارة شـؤونها علـى وفـق مبـدأ اللامركزيـة الإداريـة، مـع منحهـا اسـتقلالاً تجـاه الـوزارات والجهـات غيـر المرتبطـة بـوزارة مـن ناحيـة السـيطرة والإشـراف، الأمـر الـذي يفسـر ظاهـر النـص أن نيـة المشـرع اتجهـت إلـى أن تكـون الهيئـات المحليـة بديـلاً عـن السـلطة المركزيـة فـي نطـاق المحافظـة التـي تباشـر فيهـا وظيفتهـا وعـدم خضوعهـا لإشـرافها، بـل أخضعهـا للسـلطة التشـريعية المتمثلـة بمجلـس النـواب، وهـذا يعنـي أن المشـرع العراقـي قـد تجاهـل ركنـاً أساسـياً مـن أركان اللامركزيـة الإداريـة وهـو الرقابـة الإداريـة للحكومـة المركزيـة علـى الهيئـات المحليـة.

- **أهمية الموضوع وأسباب اختياره:**

ترتبـط أهميـة الموضـوع بأهميـة الرقابـة علـى الهيئـات الإداريـة اللامركزيـة وذلـك لمـا تمثلـه مـن انعـكاس لرؤيـة السـلطات المركزيـة فـي إدارة شـؤون المحافظـة والمرافـق المحليـة، كمـا تظهـر أهميـة هـذا الموضـوع فـي وقـت ضعـف فيـه أداء الهيئـات المحليـة وتلكؤهـا فـي تقديـم الخدمـات للأفـراد، علـى الرغـم مـن الاختصاصـات والسـلطات الواسـعة التـي منحهـا إياهـا المشـرع فـي ظـل الدسـتور الحالـي وقانـون المحافظـات النافـذ.

- **إشكالية البحث:**

تتركـز إشـكالية البحـث فـي طبيعـة الرقابـة البرلمانيـة علـى الهيئـات الإداريـة اللامركزيـة وحدودهـا، فعلـى الرغـم مـن أن الدسـتور العراقـي لسـنة 2005 أقـر مبـدأ اللامركزيـة فـي

إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلا أن بعض نصوص الدستور بهذا الشأن ينتابها الغموض والتناقض، كما أن نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل أثارت عدة إشكاليات لا تقل أهمية عن تلك التي أوجدها الدستور، مما يؤكد أن أسس النظام اللامركزي الإداري في العراق بنيت على هيكلية متناقضة، فما بين تمتع المحافظات بسلطات وصلاحيات واسعة وفق المادة (115) من الدستور وما بين تقييدها بمبدأ اللامركزية الإدارية يثار التساؤل بشأن مدى انسجام الرقابة البرلمانية مع طبيعة نظام اللامركزية الإدارية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية العديد من التساؤلات أهمها:

- هل تتعارض الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية مع عنصر الاستقلال الذي يفترض أن تمتع هذه الهيئات؟ أم أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً؟
- ما هي حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية؟
- ما هي الآليات القانونية لمجلس النواب في الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية؟
- ما هو أثر هذه الرقابة في نجاح تجربة نظام اللامركزية الإدارية في العراق؟
- ما هو الدور الذي تلعبه هذه الرقابة في حماية مبدأ المشروعية وضمان عدم مخالفته من قبل الهيئات اللامركزية؟
- هل يتفق المشرع العراقي مع التشريعات الأخرى بشأن إخضاع الهيئات اللامركزية لرقابة مجلس النواب؟
- هل يمكن للرقابة البرلمانية على الهيئات اللامركزية أن تؤدي نفس النتائج التي تؤديها الرقابة الإدارية التي تقوم بها الحكومة المركزية؟

- **هدف البحث:**

يهدف البحث إلى تقييم الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية ومعرفة حدودها والوقوف على آثارها وإبراز الإيجابيات والسلبيات منها، بهدف الوصول إلى نتائج تخدم المشرع العراقي في معالجة الإشكالات القانونية التي أوجدتها التشريعات الناظمة لعمل المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

- **فرضية البحث:**

تتمثل فرضية البحث بأن المشرع العراقي أسَّس نظام اللامركزية الإدارية على غير الأسس المعهودة في النظم القانونية التي تطبق بهذا النظام، حيث منح المجالس المحلية صلاحيات وسلطات واسعة في مواجهة السلطة التنفيذية المركزية، مع إخضاع الهيئات المحلية لرقابة السلطة التشريعية وإضعاف دور السلطة التنفيذية المركزية من ناحية الرقابة والإشراف والتوجيه، الأمر الذي يعد خروجاً عن المبادئ والقواعد التي تحكم نظام اللامركزية الإدارية، فضلاً عن تداخل بعض الاختصاصات الرقابية لمجلس النواب مع اختصاصات الجهات الرقابية الأخرى.

- **نطاق البحث:**

يتحدد نطاق البحث بدراسة الرقابة البرلمانية وبعض أنواع الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية في دستور العراق لعام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، وكذلك قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

- **منهجية البحث:**

انسجاماً مع موضوع البحث فقد تم اعتماد المنهج التحليلي والمنهج المقارن، حيث تم توظيف المنهج الأول في تحليل النصوص التشريعية وبيان مواقف القوة والضعف فيها، بينما تم توظيف المنهج الثاني في إجراء مقارنة بين التشريعين العراقي والأردني في مجال الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية.

- **خطة البحث:**

جاءت الدراسة مقسمة على مبحثين، إضافة إلى المقدمة والخاتمة التي تضمنت أهم النتائج والتوصيات، وكانت خطة البحث كالآتي:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية

المطلب الثاني: تعريف الهيئات الإدارية اللامركزية

المطلب الثالث: طبيعة العلاقة بين البرلمان والهيئات الإدارية اللامركزية

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية

المطلب الأول: الرقابة على القرارات الصادرة عن مجالس المحافظات

المطلب الثاني: الرقابة عن طريق حل مجالس المحافظات

المطلب الثالث: الرقابة عن طريق إقالة المحافظين

المطلب الرابع: الرقابة عن طريق تشكيل اللجان

## المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية

تعد الرقابة البرلمانية إحدى المهام الجوهرية للمجالس النيابية في النظم البرلمانية إلى جانب الوظيفة الرئيسية المتمثل بالتشريع، وهو حق يمنحه الدستور لأعضاء السلطة التشريعية لمتابعة ومراقبة السلطة التنفيذية للتأكد من مدى مطابقة ما يصدر عنها من تصرفات للقوانين النافذة، ومدى ملائمتها للواقع والظروف المعاصرة، وتختلف طبيعة وآثار الرقابة البرلمانية من نظام سياسي برلماني إلى آخر، فهي تتأثر بالأطر الدستورية والقانونية وبالمناخ السياسي التي تعمل فيه، ويُعد العراق من تلك النظم التي أقرت في الدستور النافذ الصادر عام 2005 النظام البرلماني[1]، إلا أن ما يميز الرقابة البرلمانية في التشريع العراقي عن غيرها في التشريعات الأخرى هو امتداد رقابتها لتشمل الهيئات الإدارية اللامركزية فيما يتعلق بأداء الوظيفة الإدارية التي يجب أن تكون من اختصاص السلطة التنفيذية المركزية، بخلاف المشرع الأردني حيث أخضع المجالس البلدية والمحلية والجهات التنفيذية الأخرى في المحافظات لرقابة وإشراف الهيئات التنفيذية المركزية ولم يمنح البرلمان أي دور رقابي في هذا المجال على وفق ما سنبحثه لاحقاً.

وللإحاطة بمفهوم الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية فلا بد من تعريف الرقابة البرلمانية (المطلب الأول)، ثم تعريف الهيئات الإدارية اللامركزية (المطلب الثاني)، وبعد ذلك الشروع ببيان طبيعة العلاقة بين البرلمان وبين الهيئات الإدارية اللامركزية (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

يقصد بالرقابة في النظام السياسي بشكل عام مجموعة الصلاحيات التي تستعملها الدولة بقصد احترام القانون من جانب الهيئات الخاضعة للرقابة أو بقصد حماية الصالح العام، وطبقاً لذلك فإنَّ للرقابة في النظام السياسي صورًا متعددةً هي الرقابة الإدارية

(1) د. حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (5)، العدد (1)، 2016، ص58.

والرقابـة القضائيـة والرقابـة البرلمانيـة.

ويـراد بالرقابـة البرلمانيـة بشـكل خـاص هـي الرقابـة التـي تضطلـع بهـا السـلطة التشـريعية لمراقبـة أعمـال السـلطة التنفيذيـة بواسـطة الوسـائل الرقابيـة المحـددة وفـي حـدود الشـروط والإجـراءات المقـررة فـي الدسـتور والقوانيـن النافـذة، للتحقـق مـن مـدى التزامهـا بالقانـون أثنـاء ممارسـة مهامهـا ومـدى التزامهـا بالمنهـاج الحكومـي الـذي تقدمـت بـه لنيـل الثقـة مـن البرلمـان.

وتعتبـر الرقابـة البرلمانيـة أداة مهمـة للتحقـق مـن حسـن الأداء الفعلـي للمسـؤول أو الهيئـة العامـة أو الوحـدة الإداريـة، والواقـع أن هنـاك جهـات عـدة مـن الناحيـة الدسـتورية تنـاط بمهمـة الرقابـة، إلا أنَّ الرقابـة التـي يمارسـها البرلمـان تعـد أهمهـا، لاسـيما وأنهـا موجهـة بمعظمهـا نحـو أعمـال السـلطة التنفيذيـة، ولذلـك تعـد الرقابـة البرلمانيـة علـى أعمـال السـلطة التنفيذيـة مـن أهـم الوسـائل التـي تضمـن سـيادة القانـون فـي النظـم السياسـية.[1]

أمـا فيمـا يتعلـق بمجـال بحثنـا فيمكـن تعريـف الرقابـة البرلمانيـة بأنهـا الرقابـة التـي يمارسـها مجلـس النـواب علـى الهيئـات الإداريـة اللامركزيـة وفقـاً للآليـات التـي جاء بهـا قانـون المحافظات غيـر المنتظمـة فـي قانـون رقـم (21) لسـنة 2008 وتعديلاتـه والنظـام الداخلـي لمجلـس النـواب بقصـد حمايـة المصالـح المحليـة ورعايـة حقـوق وحريـات الأفـراد فـي المحافظـات التـي لـم ترتبـط بإقليـم.

ويحكـم الرقابـة البرلمانيـة شـرطان ويؤثـران فـي فاعليتهـا، وقـد يتوقـف الشـرطان علـى البرلمانـات نفسـها ومـا تقدمـه مـن دعـم لنوابهـا، وقـد تتوقـف علـى الظـروف السياسـية السـائدة فـي البلـد ونـوع الثقافـة السياسـية التـي يتبناهـا الناخـب، والشـرطان همـا:

الأول: يفتـرض بالمجالـس النيابيـة أن يكـون لنوابهـا الرغبـة والقـدرة علـى مراقبـة السـلطة التنفيذيـة، وأن هـذه القـدرة تتجسـد فـي الإطـار القانونـي ومـا يمنحـه الدسـتور والنظـام الداخلـي للبرلمـان باعتمـاد وسـائله، فضـلاً عمـا تقدمـه لنوابهـا مـن معلومـات ومـا تقـوم بـه هـذه المجالـس مـن تشـكيل لجـان تحقيقيـة دائمـة تعمـل علـى تزويـد النـواب بالمعلومـات الكافيـة، وقـد تكـون الأداة المنبهـة للأعضـاء لمـا تقـوم بـه الحكومـة مـن انتهـاكات.[2]

الثانـي: الأداء البرلمانـي يتأثـر بنـوع الثقافـة السياسـية فيمـا إذا كانـت ثقافـة خضـوع كمـا يسـود فـي البلـدان غيـر الديمقراطيـة، أو كانـت ثقافـة مشـاركة، فالرقابـة تتأثـر بالمنـاخ السياسـي

(1) د. طه حميد العنبكي وآخرون، أداء البرلمان العراقي: رؤية تقويمية، التقرير الاستراتيجي العراقي لمركز حمورابي، بغداد، 2011، ص76.

(2) أحمد يحيى هادي، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام2003 ، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010، ص13.

الذي تعمل به المجالس النيابية، فوجود الثقافة السياسية ضرورة لازمة في هذا الإطار، في هي تسهم في عملية تفعيل الرقابة البرلمانية التي يقوم بها أعضاء البرلمان، وبالمقابل فإن غياب الكفاءات والمؤهلات لأعضاء البرلمان يؤثر سلباً في أداء الرقابة البرلمانية، كما تؤثر ثقافة المشاركة بشكل كبير على النواب بما تمثله من رقابة شعبية كون ثقافة المشاركة في النظم الديمقراطية المعاصرة تتميز بوضوح الاتجاهات نحو الأغراض السياسية، وبالتالي فإنهم يؤثرون ويتأثرون في هذا المجال، وقد بدأت ملامح ثقافة المشاركة تتضح في الواقع السياسي العراقي بعد عام 2003 لكن ليس بالشكل المتكامل كونها ثقافة سياسية تؤثر في النظام السياسي ومخرجاته، كالمساهمة في الانتخابات أو قيادة المظاهرات والنشاط السياسي بجميع أشكاله[1].

## المطلب الثاني: تعريف الهيئات الإدارية اللامركزية

لعل من نافلة القول أن وجود هيئات إدارية محلية مرتبط بقيام نظام إداري تمارس بمقتضاه تلك الهيئات نشاطها وهو ما يعرف بنظام اللامركزية الإدارية، حيث يقوم هذا النظام على أساس توزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإدارية المحلية المنتخبة في المحافظات التي تتولى إدارة شؤونها المحلية بالتنسيق مع السلطة المركزية وتحت رقابتها.

وتنقسم اللامركزية الإدارية إلى نوعين هما اللامركزية المحلية والتي تقوم على أساس توزيع المهام بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة رغم خضوعها لإشراف ورقابة الأجهزة المركزية.

أما النوع الثاني فهو اللامركزية المرفقية والتي تتحقق عندما يعترف المشرع لمرفق عام بالشخصية المعنوية وبقدر من الاستقلال المالي والإداري في إدارة شؤونه تحت رقابة وإشراف الدولة كمرفق الكهرباء والصحة والجامعات من أجل تسهيل ممارسة نشاطها وتقديم الخدمات الضرورية.

ويرتكز نظام اللامركزية الإدارية على بعض الأسس أهمها وجود وحدات أو هيئات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي محدد من إقليم الدولة، وقد بين المشرع العراقي في المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل هذه الهيئات وأوردها على سبيل الحصر وهي كالآتي:

(1) د. حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص63.

مجلس المحافظة: وهو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

المجلس المحلي: ويراد به مجلس القضاء الذي يكون ضمن التقسيمات الإدارية في حدود المحافظة.

رؤساء الوحدات الإدارية: وهم كل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية وقد بينت المادة (23) من القانون أن كل شخص من هؤلاء الأشخاص يعتبر أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع هذا القانون.

أصحاب المناصب العليا: وهم المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود مسؤولية المحافظة ممن يتقاضون رواتبهم من موازنة المحافظة، ولا تشمل رؤساء الجامعات وعمداء الكليات والمعاهد والقضاة وقادة الجيش والشركات العامة ورؤساء الأجهزة الأمنية الذين لا ينحصر عملهم في نطاق المحافظة.

وبالإضافة إلى وجود الهيئات المحلية باعتباره يشكل أحد المرتكزات التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، فإن هذا النظام يتطلب وجود عنصر آخر وهو خضوع تلك الهيئات لرقابة وإشراف السلطات المركزية، وجميع الهيئات اللامركزية التي حددها المشرع العراقي والمشار إليها آنفاً تباشر وظائفها ضمن النطاق الجغرافي المحدد لكلٍ منها وتخضع في ممارستها لوظيفتها لعدة جهات رقابية هي:

**أولاً- الرقابة القضائية:**

ويقصد بها الرقابة التي تباشرها السلطة القضائية ممثلة بمحاكمها وعلى اختلاف أنواعها ودرجاتها وتستهدف بها أعمال الإدارة تحقيقاً لمبدأ المشروعية وتقويم عمل الإدارة المركزية أو المحلية وإجبارها على احترام القانون من خلال إلغاء القرارات التي يشوبها عيب من عيوب القرار الإداري.

وقد ورد النص على الرقابة القضائية في المادة (93) من الدستور العراقي التي بينت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ومنها الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، فضلاً عن ممارسة المحكمة الاتحادية العليا اختصاصها الأصيل والمتمثل بالنظر في دستورية القوانين، حيث تراقب المحكمة الاتحادية العليا جميع القرارات الصادرة عن مجالس المحافظات والمجالس

المحلية وذلك للنظر في مدى توافقها أو تعارضها مع أحكام الدستور.

كما نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل إلى خضوع الهيئات الإدارية اللامركزية لرقابة محكمة القضاء الإداري للنظر في صحة القرارات والأوامر الإدارية التي تصدر عن مجالس المحافظات والمجالس المحلية.

وتعد الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة سواءً المركزية أم المحلية، فالقضاء هو أكثر الجهات القادرة على حماية مبدأ المشروعية وضمان حقوق وحريات الأفراد، وهذا يعود إلى الحياد والاستقلال التي يجعل للقضاء مكانة مهمة لدى الأفراد ويبعث الاطمئنان والاستقرار في نفوسهم.

وبالرغم من أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلا أن الواقع يشير إلى عدم الاكتفاء بها لوحدها على أعمال الإدارة المحلية، وذلك لأن القضاء الإداري بصورة عامة لا يمكن إلا أن يحكم بمشروعية أو عدم مشروعية تصرفات الإدارة، فضلاً عن ذلك فإن الرقابة القضائية لا تمارس تلقائياً، بمعنى أن القاضي لا يستطيع التعرض لمشروعية تصرفات الإدارة من تلقاء نفسه بل لا بد من رفع دعوى من صاحب العلاقة، وهذا يدفعنا إلى القول بأن الرقابة القضائية ليست كافية لوحدها لمراقبة نشاط الإدارة بل يتطلب ذلك وجود أنواع أخرى من الرقابة يكمل بعضها البعض.

**ثانياً- الرقابة الإدارية:**

يقصد بالرقابة الإدارية تلك الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية للتأكد من مشروعية أعمالها ومطابقتها للقانون وملاءمتها للخطة العامة للدولة، فالوظيفة التي تمارسها الإدارة المحلية ما هي إلا جزء من الوظيفة الإدارية التي تنازلت عنها السلطة المركزية لها، ووجود هذه الرقابة ضرورة لازمة حتى لا تختل الوظيفة الإدارية في الدولة، مما يكفل الانسجام والتعاون بين الوحدات المحلية من جهة والسلطة المركزية من جهة أخرى، ويسمى هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية وهي من الأركان الرئيسة التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية.

وبما أَنَّ المشرع العراقي قد تبنى نظام اللامركزية الإدارية بعد عام 2003 فإن الطبيعة القانونية لهذا النظام تقتضي وجود كافة مقومات اللامركزية الإدارية ومنها رقابة السلطة التنفيذية المركزية على الهيئات المحلية، إلا أن الأسس والضوابط التي جاء بها المشرع العراقي بهذا الشأن تشير إلى عكس ذلك، فلا توجد إلا مظاهر قليلة من الرقابة الإدارية للحكومة المركزية على الهيئات المحلية، فضلاً عن منح المشرع الدستوري مجالس المحافظات حصانة في مواجهة الجهات التنفيذية وفقاً لنص المادة (122) من الدستور التي نصت على

عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة.

ونرى أن المشرع العراقي قد جانب الصواب عندما أهمل ركناً مهماً من أركان اللامركزية الإدارية، إذ لم يأخذ بالحسبان أن رقابة الحكومة المركزية على الإدارة المحلية تُعد من ثوابت نظام اللامركزية الإدارية، فلا وجود لأهم مظاهر الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية كالإجازة السابقة أو المصادقة اللاحقة لأعمالها, وهذا منحى جديد وفيه ابتعاد عن ملامح اللامركزية الإدارية وقرباً من النظام الفدرالي الذي يختلف تماماً عن نظام اللامركزية الإدارية، حيث تكون الأقاليم مستقلة بشكل تام عن السلطة المركزية في النظام الفدرالي، بينما يقوم النظام اللامركزي الإداري على أساس تقاسم الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية في المركز والإدارة المحلية في المحافظات مع بقاء السلطة المركزية مسؤولة عن مراقبة الإدارة المحلية عن حسن إدارة المرافق العامة، وهو ما تتبناه أغلب التشريعات التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية ومنها المشرع الأردني.

حيث أعطى قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015 للحكومة المركزية اختصاصات واسعة في الرقابة على المجالس البلدية والمحلية تمارسها من خلال عدة وسائل للتأكد من سلامة أدائها لاختصاصاتها وفق القانون وللحيلولة دون أن تتعدى حدودها القانونية، كما أخضع نظام التشكيلات الأردني لسنة 2000 المعدل المحافظ والجهات التنفيذية الأخرى في المحافظة لرقابة الحكومة المركزية، فالمحافظ يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير المختص بعد موافقة الملك حسب نص المادة (4) من النظام المشار إليه.

وتتخذ هذه رقابة الحكومة المركزية على الهيئات اللامركزية في التشريع الأردني صورتين: الأولى: الرقابة على الأشخاص: وتأخذ هذه الصورة عدة مظاهر أهمها سلطة وزير الشؤون البلدية بتأليف لجنة تقوم مقام المجلس البلدي فيما يتعلق بالبلديات المستحدثة لأول مرة وتعيين رئيس من بين أعضائها وعضوين من أعضاء المجلس البلدي، وتعيين نسبة (25%) من النساء في عضوية المجالس البلدية في حال عدم تحقق هذه النسبة عبر الانتخاب، كذلك تعيين مجلس مؤقت لإدارة البلدية خلال المدة التي يتم فيها إعادة الانتخاب[1]، كما يملك وزير الشؤون البلدية تعيين مجلس مؤقت لإدارة البلدية خلال المدة التي يتم فيها إعادة الانتخاب، وتعيين المدير التنفيذي للبلدية وإنهاء خدماته، فضلاً عن صلاحيته بإسقاط عضوية رئيس المجلس البلدي أو أحد الأعضاء إذا ارتكب مخالفة جسيمة[2]، كما يملك مجلس الوزراء اختصاص حل المجلس البلدي أو المحلي قبل انتهاء مدته[3].

(1) المواد (11 / ج، 33، 69) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

(2) المواد (6 / د، 9، 61) من القانون المشار إليه أعلاه.

(3) المادة (32)، المصدر نفسه.

**الثانية- الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية:**

حيث يمتد نطاق الرقابة الإدارية للهيئات المركزية على المجالس البلدية والمحلية ليشمل أعمال هذه المجالس، والتي تتجسد بالتثبت من مطابقة أعمال المجالس البلدية للقوانين والأنظمة التي تحكم عملها، حيث يختص وزير الشؤون البلدية بمراقبة أداء البلديات ومدى تقيدها بتنفيذ الخطط السنوية وبنود الموازنة، وسلطته بالتفتيش الفجائي عن أي بلدية أو مجلس محلي والاطلاع على القرارات الصادرة منها ومدى مشروعيته.

وبالرجوع إلى موقف المشرع العراقي فإنَّ الرقابة الإدارية التي يمكن تمارسها السلطة التنفيذية المركزية على الهيئات اللامركزية تتعلق بمسائل محددة هي كالآتي:

**أولاً-** اختصاص رئيس الجهورية بالتصديق على انتخاب المحافظ وإصدار أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه[1]، وهي رقابة لاحقة يمارسها مجلس الرئاسة على وظيفة مجلس المحافظة بانتخاب المحافظ، كما أن النص يُلزم رئيس الجمهورية بإصدار أمر التعيين خلال مدة (15) يوم من تاريخ انتخاب المحافظ، ونلاحظ بهذا الصدد اختلاف المشرع العراقي عن نظيره الأردني بشأن الجهة المختصة بتعيين المحافظ، حيث تبنى المشرع الأردني طريقة التعيين المباشر للمحافظ من قبل السلطة التنفيذية ويرتبط ارتباطاً مباشراً بوزير الداخلية ويخضع لرقابته وإشرافه[2].

ويثار السؤال بشأن رفض رئيس الجمهورية إصدار أمر التعيين لأسباب قانونية تتعلق بمخالفة القانون أو عدم صحة آلية الانتخاب أو عدم توفر الشروط القانونية بالمحافظ، فهل يملك رئيس الجمهورية أن ينقض قرار انتخاب المحافظ من خلال امتناعه عن إصدار المرسوم الجمهوري بتعيينه؟

يمكن لرئيس الجهورية أن يمتنع عن إصدار المرسوم الجهوري بتعيين المحافظ إذا كان امتناعه مبني على أسباب موضوعية، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة بقراره رقم (76 / 2009)، حيث جاء فيه أن 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 مستوفية، وإن مجلس الرئاسة ملزم بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز للمحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه.

(1) ينظر: المادة (26 / أولًا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي.

(2) ينظر: المواد (11 / أ، و12) من نظام التشكيلات الأردني لسنة 2000 المعدل.

**ثانياً:** اختصاص رئيس مجلس الوزراء باقتراح إقالة المحافظ، وهذه رقابة غير مباشرة يقتصر دور رئيس مجلس الوزراء على اقتراح موضوع الإقالة على مجلس النواب فقط، ويبقى القرار لمجلس النواب حسب قناعة الأعضاء وما يتطلب ذلك من تحقق نصاب معين للتصويت على القرار، فهذه الرقابة تحمل في طياتها جانب من التأثيرات والتجاذبات السياسية، فقد يكون المحافظ تابعاً للأغلبية البرلمانية ومن ثم لا تصوت ضده ويبقى اقتراح رئيس مجلس الوزراء في هذه الحالة مجرد إجراء ليس له قيمة قانونية.

**ثالثاً:** تظهر رقابة مجلس الوزراء على الإدارة المحلية كذلك من خلال إعفاء أصحاب المناصب العليا في حدود المحافظة من المدراء ورؤساء الأجهزة الأمنية بناءً على اقتراح من الوزير المختص وفقاً لنص المادة (7 / 9) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

**رابعاً:** يمارس رئيس مجلس الوزراء رقابته على الهيئات اللامركزية من خلال ترأسه للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وفقاً لنص المادة (45 / أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وعلاقة الحكومة المركزية بالهيئات اللامركزية وفقاً لهذه الهيئة هي علاقة تنسيقية وليست علاقة رقابية، وهوما يمثل خروجاً واضحاً على الأسس التي يرتكز عليها مبدأ اللامركزية الإدارية.

وقد كشف التطبيق العملي لنصوص الدستور المتعلقة بالرقابة على الهيئات المحلية وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم عن العديد من الإشكالات القانونية، فسعى المشرع إلى إيجاد الحلول لذلك من خلال اللجوء إلى سلسلة من التعديلات على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم كان آخرها التعديل الثالث رقم (10) لسنة 2018، حيث أدرك المشرع ضعف الدور الرقابي الإداري على الهيئات المحلية، فبموجب هذا التعديل أصبح للحكومة المركزية دوراً رقابياً في بعض المسائل من خلال تنظيم العلاقة بين الوزارات والحكومات المحلية.

وبالرغم من أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد طرأت عليه العديد من التعديلات إلا أن المشرع العراقي لم يعالج أهم المسائل والإشكالات الرئيسية التي كشف عنها التطبيق العملي للقانون وخاصة فيما يتعلق برقابة الهيئات المركزية على الإدارة المحلية، حيث اقتصر التعديل على مسائل محددة تمثلت بإعطاء الوزير المختص رفض المرشح لشغل أحد المناصب العليا في المحافظة في حالة عدم انطباق المعايير المعتمدة عليه، كما لجأ المشرع في هذا التعديل إلى إعطاء مجلس الوزراء صلاحية الموافقة على تعيين المرشحين لمنصب مدير عام أو من بدرجته في المحافظات[1].

(1) ينظر: الفقرة (1) من البند (تاسعاً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والمعدلة بموجب

ومن المسائل التي أضافها المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المرتبطة في إقليم بموجب التعديل الثالث رقم (10) لسنة 2018 هي إلزام المحافظة بالسياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات المختصة، وهذا التعديل رغم أهميته بأنه جاء لتعزيز مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إلزام المحافظة بتطبيق السياسة العامة للحكومة المركزية، إلا أن المشرع لم يترك للحكومة المركزية أي دور في الرقابة والإشراف على الحكومة المحلية في هذا المجال، حيث ترك الأمر للمتضرر الطعن بالقرار الصادر أمام المحكمة المختصة خلال مدة (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ التبلغ به ويكون قرارها باتاً، مما يفسر محاولة المشرع الابتعاد عن إخضاع الحكومة المحلية عن الرقابة الفعلية للحكومة المركزية عليها.

نلاحظ أن رقابة السلطة التنفيذية على الإدارة المحلية وفق التنظيم القانوني الحالي في العراق تبقى قاصرة ولا تؤدي دورها الحقيقي وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية، فقد تبين لنا أن الرقابة الفعلية للسلطات المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية قد حصرها المشرع العراقي برقابة السلطة التشريعية ورقابة السلطة القضائية، أما السلطة التنفيذية فقد قيدها المشرع ولم يسمح بممارسة مهمة الرقابة الفعلية على الإدارة المحلية إلا في نطاق ضيق، مما يضعف الدور الرقابي الإداري على تلك الهيئات، فإذا كان حماية مبدأ المشروعية وضمان عدم خرق القانون من قبل الهيئات المحلية يمكن أن تقوم بها السلطة القضائية، فإن الرقابة على حسن إدارة المرافق المحلية وتقديم الخدمات وإشباع حاجات الأفراد لا يمكن تعويضها برقابة مجلس النواب، لأن هذا النوع من الرقابة لا يمكن أن يؤديه على الوجه الأكمل إلا السلطة التنفيذية لأنها الجهة المختصة بالوظيفة الإدارية من ناحية الخبرة المطلوبة للقيام بهذه الوظيفة.

**ثالثاً- الرقابة البرلمانية:**

تعد الرقابة البرلمانية من أهم الاختصاصات التي تمارسها المجالس النيابية إضافة إلى اختصاصها الأصيل المتمثل بالتشريع، فهي تشكل أهم الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني، كما أنها تؤدي دوراً كبيراً في الحد من احتمالات انحراف الجهات التنفيذية عن مسارها الصحيح.

وفيما يتعلق بهذا النوع من الرقابة ومدى تطبيقه في نظام اللامركزية الإدارية، فنلاحظ على المشرع العراقي أنه ابتدع منهجاً غريباً عما هو معهود عليه في التشريعات التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، حيث جعل للبرلمان سلطة الرقابة المباشرة على مجالس المحافظات ومنحه الاختصاصات التي يفترض أن تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات

المادة (4) من قانون التعديل الثالث رقم (10) لسنة 2018.

المحلية بموجب الرقابة الإدارية التي تعد ركن أساسي لقيام اللامركزية الإدارية.

ويمكن القول أن الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية بالأسلوب الذي جاء به المشرع العراقي تُعد من الحالات النادرة في النظم المقارنة، فلا نجد تطبيقات لمثل هذا النوع من الرقابة في تشريعات الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، حيث تخضع الإدارة المحلية بشكل عام إلى نوعين رئيسيين من الرقابة هما: الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة التنفيذية المركزية، والرقابة القضائية، وتشكل الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية أحد العناصر الرئيسة التي يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية، إلا أن المشرع العراقي أهمل هذه النوع من الرقابة بشكل كبير من خلال إخضاع الهيئات اللامركزية لرقابة البرلمان أكثر من خضوعها للحكومة المركزية.

**رابعاً- جهات رقابية أخرى:**

إضافة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية توجد بعض الجهات تمارس الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهذه الجهات هي:

**1. ديوان الرقابة المالية:**

نصت المادة (47) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على خضوع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة ديوان الرقابة المالية، حيث يختص هذا الديوان بمهمة التثبت من قيام إدارة المحافظة ومجالس المحافظات باتباع ضوابط الصرف وصحة الحسابات ومطابقتها لضمان عدم وجود أي تلاعب أو فساد مالي.

**2. هيئة النزاهة:**

حيث منح المشرع العراقي هذه الهيئة اختصاصاً عاماً في مواجهة جميع السلطات والدوائر في جميع أنحاء العراق، فتخضع المحافظات بكامل دوائرها وهيئاتها بما فيها المحافظ ومجلس المحافظة لرقابة هيئة النزاهة للنظر في حالات الفساد المالي والإداري، وتتبع هذه الهيئة بعض الوسائل في الرقابة على الإدارة المحلية منها الشكاوى والتحقيق في قضايا الفساد التي تدخل في اختصاصاتها.

ويؤدي كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة دوراً مهماً وجوهرياً في الرقابة على أعمال الهيئات الإدارية اللامركزية، فقد منحهما المشرع اختصاصات وصلاحيات واسعة فيما يتعلق بتدقيق الحسابات المالية والتحقيق في قضايا الفساد المالي والإداري، إلا أن رقابة هذه الجهات تبقى تابعة لرقابة السلطة التشريعية كونهما مرتبطان أساساً بمجلس النواب ويخضعان لرقابته، وليس لهما ارتباط من الناحية العضوية بالسلطة التنفيذية المركزية،

وهذا يدل على أن المشرع العراقي يتجه نحو إخضاع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة التشريعية أكثر من إخضاعها لرقابة السلطة التنفيذية المركزية.

### 3. الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم:

تجد هذه الهيئة سندها القانوني في المادة (105) من الدستور العراقي التي إذ نصت على تشكيلها من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويمكن للحكومة المركزية ممارسة بعض أوجه الرقابة على الهيئات اللامركزية من خلال الإشراف والتحقق من المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة المختلفة وكذلك فيما بالبعثات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، إلا أن هذه لم تشكل لحد الآن بسبب عدم صدور القانون الخاص بها كما نص الدستور على ذلك.

### 4. الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية:

ورد النص على هذه الهيئة في المادة (106) من الدستور العراقي، ويتم تشكيلها من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتقوم بالمهام الآتية:

- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.
- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة.

وبالرغم أهمية التي هذه الهيئة ودورها في تفعيل الرقابة الإدارية من جانب السلطة التنفيذية المركزية على الهيئات اللامركزية، إلا أنها كسابقتها لم تُشكل والسبب في ذلك هو عدم صدور القانون الخاص الذي ينظم عملها، ونرى أن عدم تشكيل هاتين الهيئتين لحد الآن هو أحد الأسباب التي تساعد في ضعف الأداء الرقابي للهيئات التنفيذية المركزية على الهيئات اللامركزية الأمر الذي يؤدي إلى عدم نجاح الأخيرة في تحقيق الأهداف التي وُجدت من أجلها والمتمثلة بإدارة المشاريع والمرافق المحلية في المحافظة بالشكل الذي يسهم بإشباع حاجات الأفراد وتقديم الخدمات المطلوبة.

## المطلب الثالث: طبيعة العلاقة بين البرلمان والهيئات الإدارية اللامركزية

لقد أقرَّ دستور العراق النافذ لسنة 2005 مبدأ الإدارة اللامركزية في إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم على وفق ما جاء في المادة (122 / ثانياً) من الدستور التي جاء

فيها: (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون)، وجعل لها نظام إدارة خاص على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، وفي السياق ذاته منح الدستور مجالس المحافظات استقلال تجاه الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، حيث نصت الفقرة (خامساً) من المادة (122) من الدستور على: (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة).

ولعل قراءة النصوص التشريعية المشار إليها آنفاً يوحي للوهلة الأولى بأنَّ المشرع العراقي أطلق لهذه المجالس السلطات والصلاحيات دون أن تخضع لرقابة أي جهة، فهل قصد المشرع من هذا الإطلاق تبني نظام اللامركزية المطلقة؟ والقول بذلك يؤدي إلى تجزئة الدولة إلى عدة وحدات إقليمية ثانوية، وهذا يتعارض مع مفهوم وحدة الدولة ويتعارض مع نص المادة (1) من الدستور التي نصت على أن: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، كما يتعارض أساساً مع مبدأ اللامركزية الإدارية.

ولما كان هذا غير ممكن ولا ينسجم مع مبدأ نظام اللامركزية الإدارية، إذ بد من إخضاع الهيئات المحلية للرقابة والإشراف ومحاسبتها في حالة عدم أداء الواجبات الموكلة إليها أو قيامها بارتكاب مخالفات مالية أو إدارية، لذلك نجد أن المشرع العراقي قد انتبه لهذا الخلل التشريعي وسعى إلى إصلاحه من خلال تضمين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 نصوصاً تتضمن إخضاع مجالس المحافظات والهيئات المحلية الأخرى لأنواع متعددة من الرقابة الإدارية والقضائية، فضلاً عن خضوعها بنطاق واسع لرقابة مجلس النواب كما نصت على ذلك نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وقد اختلفت الآراء الفقهية بين رافض لرقابة مجلس النواب على الهيئات الإدارية اللامركزية بحجة أنَّ الأحكام القانونية التي جاء بها المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المتعلقة بشأن خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة مجلس النواب تتعارض مع أحكام الدستور، وبين من يرى إمكانية قيام مثل هذه الرقابة وحسب التفصيل الآتي:

**أولاً- الاتجاه الرافض لفكرة إعطاء مجلس النواب حق الرقابة والإشراف على الهيئات اللامركزية:**

يرى أنصار هذا الاتجاه أن هذه الاختصاص يخالف مبدأ اللامركزية الإدارية في حد ذاته ويتعارض مع أحكام الدستور، لأنَّ الأخير حدّد اختصاصات مجلس النواب في المادة (61) منه على سبيل الحصر وبالتالي لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة إليها بقانون، كما يخالف نص المادة (122) من الدستور التي نصت على أن مجلس المحافظة لا يخضع لسيطرة وإشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، أما مخالفة الاختصاص لمبدأ اللامركزية الإدارية فيتمثل بأنَّ الهيئات اللامركزية يجب أن تخضع لرقابة الحكومة المركزية الاتحادية، أما إقحام السلطة التشريعية في هذا المجال ومنحها حق مراقبة الهيئات المحلية فهو خرق فاضح لمبدأ اللامركزية الإدارية، بل تشويه لمعالمه الرئيسة وبالتالي الإتيان بصيغة شوهاء خرقاء تستحق الذم[1].

نرى أن الحجج التي يتبناها الرأي الرافض لرقابة مجلس النواب على الهيئات الإدارية اللامركزية لا يمكن التسليم بها على إطلاقها، ففيما يتعلق باختصاص مجلس النواب بهذا النوع من الرقابة فهو وإن لم ينص عليه في الدستور فإن ذلك لا يمنع من خضوع الهيئات الإدارية اللامركزية لرقابة مجلس النواب باعتبار إن مجلس النواب له حق الرقابة على السلطة التنفيذية بشكل مطلق ولم يحددها بالسلطة الاتحادية أو السلطة المحلية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم وعلى وفق نص المادة (61 / ثانيا) من الدستور، كما إن مجلس النواب هو السلطة التشريعية الاتحادية أي أحد سلطات الدولة الثلاث ( التشريعية – التنفيذية – القضائية ) وليس جهة غير مرتبطة بوزارة وفقاً للنص الدستوري، إلا أن اختصاص مجلس النواب بهذه الرقابة يجب أن لا يكون مطلقاً بل يجب أن يكون بنطاق ضيق ولا يصل إلى حد أخذ دور السلطة التنفيذية بالرقابة على الهيئات المحلية كما ذهب المشرع العراقي، حيث منح مجلس النواب ممارسة بعض اختصاصات السلطة التنفيذية بالرقابة على الهيئات المحلية.

**ثانياً- الاتجاه الذي يؤيد منح مجلس النواب حق الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية:**

أما هذا أنصار الاتجاه فيذهبون إلى تأييد رقابة مجلس النواب على الهيئات الإدارية اللامركزية باعتبار أن مجلس النواب يمثل السلطة التشريعية الاتحادية، والتشريعات الصادرة عنه أعلى وأكثر قيمة من تلك التي تصدرها مجالس المحافظات، وهذه المجالس لا تمارس وظيفة التشريع إلا بشرط الاتفاق معها، وإنَّ أية مخالفة أو تجاوز على حدود

(1) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2008، ص149.

الاختصاص التشريعي الممنوح لمجلس النواب يؤدي إلى بطلان التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات، كما أنَّ الاستقلالية التي منحها الدستور للمجالس المحلية كان الهدف منها إنجاح عملها وإعطائها الحرية بالقدر الذي يلبي متطلبات العمل لإشباع حاجات الأفراد في المحافظة، ولكن هذا لا يعني ترك الباب مفتوحاً دون محاسبة أو مراقبة في حالات مخالفة المجالس لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إدارية، فهي لن تكون بمنأى عن الرقابة والمحاسبة[1].

ومن جانبنا نرى أنَّ الهيئات الإدارية اللامركزية يجب أن تخضع لصور متعددة من الرقابة يكمل بعضها الآخر بما فيها رقابة مجلس النواب، وذلك أن الاستقلال الذي أراده المشرع للهيئات الإدارية اللامركزية ما هو إلا وسيلة لتحقيق غاية معينة تتمثل بتمكينها من القيام بالوظيفة التشريعية المحلية والوظيفة الإدارية في حدود المحافظة لرفع مستوى الخدمات وإشباع حاجات الأفراد فيها، ولا يعني ذلك الاستقلال إلغاء الرقابة والإشراف بشكل مطلق على تلك الهيئات، مع مراعاة الحرص على تنظيم هذه الرقابة وفق المبادئ والضوابط التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، وليس كما ذهب إليه المشرع العراقي بتقييد رقابة السلطة التنفيذية وإضعاف دورها الأساسي تجاه الهيئات المحلية الذي يمثل ركناً أساسياً في نظام اللامركزية الإدارية، فرقابة مجلس النواب على تلك الهيئات يجب أن يتحدد بمسائل معينة ولا يشمل نشاط الإدارة المحلية الذي يجب أن تخضع أثناء ممارسته لرقابة وإشراف السلطة التنفيذية المركزية.

## المبحث الثاني: مظاهر الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية

تتخذ رقابة مجلس النواب على الهيئات الإدارية اللامركزية عدة صور أشار إليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، حيث يراقب مجلس النواب مجالس المحافظات من خلال وسيلة الاعتراض على القرارات الصادرة عنها، كما يمارس مجلس النواب رقابته عن طريق حل مجالس المحافظات وكذلك دوره في إقالة المحافظ، فضلاً عن ممارسة الرقابة عن طريق تشكيل اللجان، وسنتناول تلك المظاهر من الرقابة وفق التفصيل الآتي:

(1) د. حنان القيسي وآخرون، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، مؤسسة النور الجامعة، بغداد، 2010، ص67.

**المطلب الأول: الرقابة على القرارات الصادرة عن مجالس المحافظات**

تخضع مجالس المحافظات بشكل عام لرقابة مجلس النواب بموجب المادة (2 / ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، كما يختص مجلس النواب بنوع محدد من الرقابة على تلك المجالس، وذلك عن طريق الاعتراض على القرارات التي تصدر عن مجالس المحافظات إذا كانت تلك القرارات مُخالفة للدستور أو القوانين النافذة، حيث جاء النص على هذه الصورة من الرقابة في المادة (20/ثانياً/أ) بقولها: (لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مُخالفة للدستور أو القوانين النافذة, وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة).

إنَّ هذا الاختصاص الرقابي لمجلس النواب لم ينص عليه المشرع ابتداءً في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بل جاء النص عليه بموجب قانون التعديل الأول للقانون رقم (15) لسنة 2010، وتقتصر هذه الرقابة على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة ولا تمتد إلى قرارات مجلسي القضاء والناحية، حيث ورد النص بصيغة (القرارات الصادرة من المجلس) والمقصود بالمجلس حسب نص المادة (1 / ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم هو مجلس المحافظة.

ونرى أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً بمنح هذا الاختصاص لمجلس النواب، ذلك أنَّ البت في دستورية قانون أو قرار معين يكون من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، وعليه لا يوجد مقتضى لإقحام مجلس النواب بهذا الموضوع طالما توجد جهة قضائية تختص بذلك، أما فيما يتعلق بالنظر بمشروعية القرارات الإدارية التي تصدر عن مجالس المحافظات فيجب أن ينعقد هذا الاختصاص للقضاء الإداري فهو الجهة الوحيدة المختص بإلغائها.

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الأردني من الرقابة على القرارات الصادرة عن المجالس البلدية أو المحلية فإنه يسير باتجاه يختلف تماماً عما سار عليه المشرع العراقي، فقد جعل هذا الاختصاص بيد السلطة التنفيذية المركزية، حيث خولت المادة (72) من قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015 وزير الشؤون البلدية التحقق من مدى التزام البلديات والمجالس المحلية بتطبيق القوانين والأنظمة المعمول بها التي تحكم عملها من خلال قيامه بنفسه أو تفويض أحد الموظفين بالتفتيش والاطلاع على معاملاتها والقرارات الصادرة عنها للتحقق من مدى مشروعيتها ومطابقتها للقوانين والأنظمة.

**المطلب الثاني: الرقابة عن طريق حل مجالس المحافظات**

نصت على هذه الصورة من الرقابة المادة (20/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتتحقق هذه الوسيلة بناءً على طلب من المحافظ، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة، ومن ثم موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

ويقتصر اختصاص مجلس النواب بحل مجلس المحافظة فقط دون مجلس القضاء في المحافظة، حيث ورد النص بصيغة (حل المجلس) والمجلس وفقاً لنص المادة (1 / ثالثاً) من القانون يقصد به مجلس المحافظة، والسبب في ذلك يعود إلى أنَّ مجلس المحافظة أكثر أهمية من المجالس المحلية الأخرى في المحافظة، فأسند المشرع لمجلس النواب اختصاص حل مجلس المحافظة الذي يمارس بدوره اختصاص حل المجالس المحلية الأدنى منه[1].

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الأردني من حل المجالس البلدية فإنه جعل هذا الاختصاص بيد الحكومة المركزية، حيث يملك مجلس الوزراء حل المجلس البلدي أو المحلي قبل انتهاء مدته وتشكيل لجنة تقوم مقامه إلى حين انتهاء مدته وانتخاب المجلس أو المجلس المحلي الجديد بناء على تنسيب الوزير[2].

يتضح لنا جلياً التباين الكبير بين التشريعين العراقي والأردني فيما يتعلق بحل المجالس المحلية، فالمشرع العراقي منح هذا الاختصاص للسلطة التشريعية مع اقتصاره على حل مجلس المحافظة فقط دون المجالس المحلية الأدنى منه، أما المشرع الأردني فجعل هذا الإجراء من اختصاص السلطة التنفيذية المركزية تماشياً مع نظام اللامركزية الإدارية، كما أن اختصاص مجلس الوزراء يمتد ليشمل حل المجلس البلدي والمجلس المحلي، إلا أن ما يُؤخذ على المشرع الأردني أنه وسع كثيراً في وصاية الهيئات المركزية على المجالس البلدية والمحلية المحلية ولم يقرر ضمانات كافية في مقابل ذلك، فقرار حل المجالس البلدية يشكل خطورة كبيرة ويرتب بعض الآثار القانونية، لذا كان من الأهمية بمكان أن يُحاط هذا الإجراء بالعديد من الضمانات القانونية أهمها فتح باب الطعن بقرار الحل أمام الجهة القضائية المختصة؛ إذ أشار قانون البلديات إلى جواز حل المجلس البلدي أو المحلي وحددت الجهة المختصة بذلك وهي مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الشؤون البلدية إلا أنه لم يتطرق إلى حق المجلس المنحل بالطعن بقرار حله.

(1) سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الحقوق، 2012، ص308.

(2) المادة (32 / أ) من قانون البلديات الأردني.

وبالرجوع إلى موقف المشرع العراقي نجده اشترط إتباع إجراءات معينة بعضها شكلية وأخرى موضوعية حتى يستطيع مجلس النواب حل مجلس المحافظة من خلال هذه الوسيلة، وتتمثل الإجراءات الشكلية بتقديم طلب إلى مجلس النواب يتضمن حل مجلس المحافظة، وتقديم هذا الطلب حصره المشرع بجهتين فقط هما المحافظ أو ثلث أعضاء مجلس المحافظة، كما يجب أن يحظى موضوع حل مجلس المحافظة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

وهذا يعني أنَّ المشرع لم يعطِ مجلس النواب الحق في حل تلك مجالس المحافظات من تلقاء نفسه حتى في حالة توافر الأسباب التي توجب حل مجلس المحافظة والتي أشارت إليها المادة (2 / أولاً) من قانون المحافظات النافذ، وإنما قيد ممارسة هذه الوسيلة بوجوب تقديم اقتراح حل مجلس المحافظة إما من المحافظ أو بناءً على طلب ثلث أعضاء ذلك المجلس، وهذا يراه البعض إضعاف للدور الرقابي لمجلس النواب على الرغم من كون تلك المجالس تخضع لرقابته على وفق ما أشارت إليه المادة (2 / ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ[1].

إلا أننا نرى عكس ذلك، فحسناً فعل المشرع عندما جعل حل مجلس المحافظة يتم بناءً على اقتراح من قبل المحافظ، كون الأخير هو الأقرب لمجلس المحافظة وعلى إطلاع دائم على نشاطه وعمله من خلال العلاقة التي تربطه بالمجلس وتمكنه من معرفة مواطن الخلل والقصور، كما أنه يعتبر محاولة من المشرع بممارسة بعض أوجه التعاون والرقابة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني من خلال ما تملكه كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى، ولكننا نميل إلى أن يكون تقديم طلب حل مجلس المحافظة إلى مجلس الوزراء بدلاً من مجلس النواب، كون قرار الحل هو اختصاصاً إدارياً بحتاً، وهو ما ندعو المشرع إليه لأنه يمثل الوضع الصحيح في نظام اللامركزية الإدارية المحلية وأكثر توافقاً مع أركانها التي تقرر خضوع الهيئات المحلية إلى رقابة الحكومة المركزية.

أما الشروط الموضوعية لحل مجلس المحافظة فتتمثل بتحقق أحد الأسباب التي نصت عليها المادة (20/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي كالآتي:

1. الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.
2. مخالفة الدستور والقوانين.
3. فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية.

(1) د. إدريس حسن محمد وفواز خلف ظاهر، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد(4)، العدد(14)، السنة(4)، ص52.

وقد أطلق المشرع مصطلح الإخلال الجسيم ولم يحدده بمعيار معين، ونرى أن كل فعل أو امتناع عن فعل يصدر من المجلس وينتج عنه إضرار بالمصلحة العامة يعد إخلالاً جسيماً، كتراخي مجلس المحافظة في القيام بالواجبات والأعمال الموكلة إليه أو عدم القيام بها على الوجه المقرر قانوناً، أو الإهمال والتقاعس وعدم الاكتراث بأداء أعمال الوظيفة، فالإخلال بالواجبات وعدم أدائها بالشكل المطلوب يعني الاستهانة بمقتضيات الحرص على المال العام أو المصلحة العامة ويشكل إساءة في استعمال السلطة، والإهمال الوظيفي يعد أحد صور الفساد الإداري والمالي التي تعد أكبر العقبات التي تقف اليوم عائقاً أمام النهوض بتقديم الخدمات للأفراد.

أما فيما يتعلق بمخالفة التشريعات المحلية والقرارات الصادرة عن مجلس المحافظات للدستور أو القوانين النافذة فتتحقق عندما تخالف تلك التشريعات أو القرارات أحكام الدستور أو نصوص القوانين الاتحادية النافذة أو تتعارض معها، كأن يكون التشريع مخالف للحقوق أو الحريات التي ضمنها الدستور كحرية التعبير عن الرأي أو حرية التنقل أو حق التملك، كما تتحقق المخالفة إذا تجاوز التشريع المحلي الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

وفيما يتعلق بالشرط الثالث وهو فقدان ثلث أعضاء المجلس لشروط العضوية فيه، فقد بينت المادة (6) من القانون أن العضوية في المجلس تنتهي بانتهاء مدة الدورة الانتخابية أو في الحالات الآتية:

1. وفاة العضو أو إصابته بعاهة مستديمة أو بعجز أو مرض خطير يمنعه من الاستمرار في عمله بناءً على قرار صادر من لجنة طبية مختصة.
2. الاستقالة: ويجب على عضو المجلس أن يقدم استقالته تحريرياً إلى رئيس المجلس المعني الذي يقوم بدوره بعرضها في أول جلسة تالية لغرض البت فيها.
3. الإقالة: ويعد العضو مقالاً إذا تخلف عن الحضور أربع جلسات متتالية أو غاب ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة أربعة أشهر دون عذر مشروع.
4. وللمجلس إنهاء العضوية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في المادة (7) فقرة (8) من القانون وهي:
   أ. عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.
   ب. التسبب في هدر المال العام.
   ج. الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.

أما فيما يتعلق بانتهاء العضوية في المجلس البلدي أو المجلس المحلي في التشريع الأردني فقد نص قانون البلديات على أن رئيس المجلس أو العضو فيه يفقد عضويته في حالة تتحقق إحدى الحالات التالية[1]:

1. إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع.
2. إذا عمل محامياً أو خبيراً أو مستشاراً في قضية ضد المجلس أو أصبحت له منفعة في أي من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس إقرارها.
3. إذا امتنع عن التوقيع على قرارات المجلس لثلاث مرات متتالية دون بيان أسباب مقنعة وقانونية.
4. إذا ارتكب رئيس المجلس البلدي أو المحلي أو العضو فيهما خطأ أو مخالفة جسيمة أو ألحق ضرراً بمصالح المجلس.

وندعو المشرع العراقي أن يجعل ضمن حالات انتهاء العضوية في مجالس المحافظات والمجالس المحلية انتفاع أحد الأعضاء من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس إقرارها كما هو معمول به في التشريع الأردني، لأهمية هذا الموضوع للحد من حالات الفساد الإداري والمالي التي تعاني منها تلك المجالس على نطاق واسع.

أما فيما يتعلق بالضمانات المقررة للمجالس التي تم حلها فقد أعطى المشرع العراقي لثلث أعضاء المجلس المنحل الاعتراض على قرار الحل أمام محكمة القضاء الإداري خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره[2]، وقد كان الاعتراض على قرار حل مجلس المحافظة يُقدم إلى المحكمة الاتحادية العليا قبل تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب التعديل الثاني رقم (19) لسنة 2013.

وحسناً فعل المشرع العراقي عندما أخرج اختصاص النظر بالطعون المقدمة على قرارات حل المجالس من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وأدخلها ضمن اختصاص محكمة القضاء الإداري، ولا شك أنَّ هذا التحول في موقف المشرع العراقي هي خطوة بالاتجاه الصحيح وذلك أنَّ قرارات حل المجالس المحلية الصادرة من مجالس المحافظات هي قرارات إدارية تختص بها محكمة القضاء الإداري، فلا داعي لإقحام المحكمة الاتحادية العليا بهذا الموضوع.

(1) لمزيد من التفصيل ينظر: نص المادة (66) من قانون البلديات الأردني.

(2) المادة (20/ثالثاً/2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وقد عالج المشرع العراقي في المادة (21 / أولاً وثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الكيفية التي ينتهي بها عمل المجلس المنحل والإجراءات اللاحقة على قرار الحل، حيث نص على أنه في حالة صدور قرار المصادقة على حل المجلس المنحل أو انتهاء مدة الطعن القانونية يدعو المحافظ مجلس المحافظة إلى انتخابات، كما نص على انتهاء عمل المجلس المنحل من تاريخ تصديق قرار الحل من قبل المحكمة المختصة أو مرور مدة الاعتراض عليه دون وقوع الاعتراض، ويقوم رئيس الوحدة الإدارية بتصريف الأمور اليومية لحين انتخاب مجلس جديد.

تجدر الإشارة أنه لم يشهد لمجلس النواب قيامه بممارسة هذا الاختصاص الرقابي وحل أي من مجالس المحافظات طيلة الفترة التي تلت صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته.

## المطلب الثالث: الرقابة عن طريق إقالة المحافظين

من الوسائل الرقابية الأخرى لمجلس النواب على الهيئات الإدارية اللامركزية هي إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة للمجلس بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء[1]، ومن خلال استعراضنا لنص المادة (7/ثامناً/2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نجد أنَّ المشرع قد اشترط لإقالة المحافظ وجود أسباب محددة نصت عليها في المادة (7/ثامناً/1)، وهي: عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، أو التسبب في هدر المال العام، أو فقدان احد شروط العضوية، أو الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية، وإضافة إلى هذه الأسباب اشترط المشرع اقتراح رئيس مجلس الوزراء موضوع الإقالة على مجلس النواب، وهذا يعني أنَّ اختصاص مجلس النواب بإقالة المحافظ مقيد بقيد مهم، وهو الاقتراح المقدم من رئيس مجلس الوزراء بإقالة المحافظ، وبخلاف ذلك لا يمكن لمجلس النواب ممارسة هذا الاختصاص.

وقد أعطى المشرع للمحافظ المُقال حق الطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (30) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن، على أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة خلال هذه الفترة، وفي مقابل ذلك يقوم مجلس المحافظة بعد انتهاء مدة الطعن أو المصادقة عليه من قبل المحكمة المختصة بانتخاب محافظ جديد خلال مدة لا تتجاوز (15) خمسة عشر يوماً[2].

(1) تنص المادة (7/ثامناً/2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 على ( لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء....).

(2) نص الفقرة (ثامناً/4، 5) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وقد سبق لمجلس النواب ممارسة هذا النوع من الرقابة في عدة حالات بناءً على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء بإقالة عدد من المحافظين ومنهم محافظ نينوى السابق بتاريخ 28 / 5 / 2015، وقد طعن المحافظ بقرار مجلس النواب المتضمن إقالته من منصب محافظ نينوى أمام المحكمة الاتحادية العليا مستنداً في طعنه بعدم دستورية المادة (7/ ثامناً/2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم كونها تتعارض مع نص المادة (110) من الدستور التي حددت الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب ويخالف كذلك نص المادة (7/ثامناً/2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي منحت مجلس النواب صلاحية وسلطة لم تمنحها المادة (110) من الدستور وغير ذلك من الأدلة التي استند إليها المحافظ في طعنه، وقد قضت المحكمة الاتحادية بهذا الطعن بما يلي:

(إنَّ دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم ينص على صلاحية مجلس النواب بإقالة المحافظ ولكن الدستور لم يمنعه من ذلك، من باب ما له من حق الرقابة على السلطة التنفيذية، وإنَّ المحافظ هو جزء من السلطة التنفيذية وحيث أنَّ مجلس النواب يملك بموجب المادة (61 / ثامناً) من الدستور إقالة الوزير فمن باب أولى له حق إقالة وكيل الوزير كون المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير ومن يملك الأكثر يملك الأقل، وحيث أنَّ لمجلس النواب صلاحية حل مجالس المحافظات حسب أحكام المادة (20/ثانياً/ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي تملك حق إقالة المحافظ وفق أحام المادة (7/ثامناً/1) من ذات القانون، فمن الطبيعي أن يكون لمجلس النواب الحق بإقالة المحافظ هو الآخر...)[1].

ويثار السؤال بشأن الإجراءات الواجب اتباعها أمام مجلس النواب لاتخاذ قرار بإقالة المحافظ، هل يشترط ذات الإجراءات التي تتم أمام مجلس المحافظة عند إقالة المحافظ؟ حيث أوجب المشرع لإقالة المحافظ أمام مجلس المحافظة عدة شروط نصت عليها المادة (7/ثامناً/1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن هذه الشروط استجواب المحافظ بناءً وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المُستجوَب يُعرض الموضوع للتصويت بالإقالة في جلسة ثانية، فهل يشترط تحقق تلك الشروط والإجراءات في إقالة المحافظ من قبل مجلس النواب؟

لقد أجابت محكمة القضاء الإداري على هذا التساؤل بقولها: (إنَّ نص الفقرة (2) من البند (ثامناً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد تضمنت أحكاماً خاصة لإقالة المحافظ من قبل مجلس النواب وهي تختلف في شروطها عن تلك التي تطلبها القانون في إقالة المحافظ من مجلس المحافظة، وقد وجدت المحكمة أنَّ ما اقتضاه

(1) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالدعوى المرقمة (106 / اتحادية/إعلام/2015).

القانـون لإقالـة المحافـظ مـن مجلـس النـواب هـو شـرطين أساسـين همـا اقتـراح رئيـس مجلـس الـوزراء وموافقـة مجلـس النـواب بالأغلبيـة المطلقـة دون أيـة شـروط أخـرى كطلـب الاسـتجواب أو التصويـت علـى عـدم القناعـة بالأجوبـة)[1].

وبينـت محكمـة القضـاء الإداري إنَّ حكمـة المشـرع مـن حصـر الإقالـة الصـادرة مـن مجلـس النـواب بهذيـن الشـرطين هـي: (لأسـباب تتعلـق بكـون الإقالـة قـد حظيـت بموافقـة السـلطة التشـريعية الاتحاديـة والمتمثلـة بالأغلبيـة المطلقـة لممثلـي الشـعب مـن المحافظـات جميعهـا، وهـو أمـر يختلـف عـن حالـة التصويـت علـى الإقالـة مـن السـلطة التشـريعية المحليـة والمتمثلـة بمجلـس المحافظـة، كمـا بينـت المحكمـة فـي قرارهـا أنَّ القانـون لـم يلـزم رئيـس مجلـس الـوزراء بتقديـم طلـب اسـتجواب وإنمـا منحـه الحـق فـي اقتـراح الإقالـة بشـكل مباشـر ومـن دون اسـتجواب، وذلـك لكونـه المسـؤول التنفيـذي المباشـر عـن السياسـة العامـة فـي الدولـة اسـتناداً إلـى نـص المـادة (78) مـن الدسـتور).

يتضـح لنـا أنَّ الأحـكام الخاصـة بإقالـة المحافـظ مـن مجلـس النـواب تختلـف بطبيعتهـا عـن تلـك الواجـب إتباعهـا عنـد إقالـة المحافـظ مـن مجلـس المحافظـة، ووفقـاً لقـرار محكمـة القضـاء الإداري فـإنَّ لمجلـس النـواب أن يقيـل المحافـظ بمجـرد اقتـراح مـن رئيـس مجلـس الـوزراء وموافقـة المجلـس بالأغلبيـة المطلقـة دون الحاجـة إلـى اللجـوء إلـى الاسـتجواب، وإنَّ تقريـر هـذا المبـدأ يدفعنـا إلـى التسـاؤل عـن مـدى اختصـاص مجلـس النـواب باسـتجواب إلـى المحافـظ وتوجيـه الأسـئلة النيابيـة لـه، حيـث إنَّ النـص الـذي أورده المشـرع العراقـي فـي المـادة (7/ ثامنـاً/2) مـن قانـون المحافظـات غيـر المنتظمـة فـي إقليـم جـاء غامضـاً ولـم ينـص بشـكل صريـح علـى صلاحيـة مجلـس النـواب بالاسـتجواب أو اسـتخدام وسـائل الرقابـة البرلمانيـة الأخـرى تجـاه المحافـظ؟

إنَّ الإجابـة علـى هـذا التسـاؤل نجدهـا فـي القـرار التفسـيري للمحكمـة الاتحاديـة العليـا المرقم (80) لسـنة 2017 بتاريـخ 15 / 8 / 2017 حـول اختصـاص مجلـس النـواب بالرقابـة علـى أداء السـلطة التنفيذيـة، فهـل يمتـد هـذا الاختصـاص إلـى الحكومـات المحليـة، وإذا كذلـك فهـل يمكـن لمجلـس النـواب توجيـه الأسـئلة النيابيـة للمحافـظ أو لرئيـس مجلـس المحافظـة؟ وأجابـت المحكمـة علـى هـذا الاسـتفسـار بجـواز توجيـه الأسـئلة النيابيـة إلـى المحافـظ وإلـى رئيـس مجلـس المحافظـة مـن قبـل مجلـس النـواب، وقـد أوجـد هـذا القـرار التفسـيري مبـدأً دسـتورياً لـم يكـن واضـح المعالـم فـي النصـوص الدسـتورية النافـذة، حيـث وسَّـع مـن رقابـة مجلـس النـواب علـى المحافـظ مـع أنَّ المحافظـة تعمـل بمبـدأ اللامركزيـة الإداريـة.

(1) لمزيد من التفصيل ينظر قرار محكمة القضاء الإداري بالدعوى المرقمة (2142 / ق/2017) بتاريخ 18 / 10 / 2017.

وقد انتقد جانب من الفقه هذا القرار من عدة وجوه، فإذا كان لمجلس النواب حق الرقابة على السلطة التنفيذية بشكل مطلق ولم يحددها بالسلطة الاتحادية أو السلطة المحلية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم وعلى وفق نص المادة (61 / ثانيا) من الدستور، إلا أنَّ توزيع الاختصاص في الرقابة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات قد حدد نطاق تلك الرقابة، فبينما يكون مجلس النواب رقيباً على عمل مجالس المحافظات التي هي بالأصل مهمتها الرقابة على عمل المحافظ، فإذا وجد مجلس النواب أنَّ مجلس المحافظة قد قصر في محاسبة المحافظ فإنَّ دوره ينهض بمحاسبة مجلس المحافظة وعلى وفق حكم المادة (2 / ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم التي جاء فيها:(تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب)[1].

ويبدو أنَّ المحكمة الاتحادية العليا قد اعتمدت في تفسيرها للنص الدستوري بموجب قرارها المشار إليه آنفاً على وضوح النص وإطلاقه؛ إذ إنَّ النص يكون مطلقاً إلا إذا تم تحديده بنص مماثل، وحيث إنَّ نص المادة (61 / ثانياً) من الدستور جاء مطلقاً عندما جعل الرقابة النيابية على السلطة التنفيذية ولم يرد أي نص آخر في الدستور يحد من حدود هذه الرقابة تجاه كل مفردات السلطة التنفيذية سواء كانت اتحادية أو محلية وكان للقاعدة الفقهية والقانونية التفسيرية المطلق يجري على إطلاقه حضور في منهج المحكمة الاتحادية العليا عند تفسير نص المادة (61 / ثانياً) من الدستور[2].

ويعارض البعض هذا الاختصاص لمجلس النواب ويرى أنَّ إقالة المحافظ هو ابتداع جديد لاختصاصات مجلس النواب التي وردت على سبيل الحصر، كما أنَّ توزيع إقالة المحافظ على جهتين اثنتين لا يجوز، فما دام مجلس المحافظة مختص بإقالة المحافظ استناداً إلى أحكام البند (ثامناً/1) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذه الحالة هي تطبيق لفكرة القرار المضاد، أي أن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة، وعليه فإنه لا يوجد مسوغ منطقي لإشراك مجلس النواب في ممارسة هذا الاختصاص الإداري المحض[3].

ونرى أن بعض الحالات تقتضي منح مجلس النواب هذا الاختصاص، ففي بعض الظروف قد يعجز مجلس المحافظة عن القيام بدوره بإقالة المحافظ إذا ارتكب بعض

(1) القاضي سالم روضان الموسوي، رقابة مجلس النواب على الإدارة المحلية، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري رقم (80) لسنة 2017.

(2) المصدر نفسه.

(3) للتفصيل ينظر: د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، مصدر سابق، ص147.

المخالفات القانونية أو المالية، إما بسبب عدم قدرة المجلس على الانعقاد أو وجود أسباب أخرى منها الابتزاز والتهديد والإغراءات وشراء ذمم بعض أعضاء مجلس المحافظة بعدم التصويت على قرار الإقالة مما يجعل تدخل البرلمان ضرورياً أمام هذه التحديات.

وفيما يتعلق بموقف المشرع الأردني من الرقابة على المحافظ، فقد تبين لنا أن النظام القانوني الذي سلكه المشرع الأردني يقوم على إعطاء الهيئات التنفيذية المركزية السلطة الكاملة في مجال الرقابة والإشراف على المحافظ ابتداءً من صدور قرار تعيينه من مجلس الوزراء بتنسيب من وزير الداخلية وموافقة الملك وخضوعه لرقابة وإشراف وزير الشؤون البلدية، أما فيما يخص إنهاء عمل المحافظ أو إقالته فلم يتطرق المشرع الأردني إلى هذا الإجراء، إلا أنه ووفقاً للقواعد العامة فإن من يملك سلطة التعيين هو من يملك سلطة إنهائها، ويُفهم من ذلك يعني أن اختصاص إقالة المحافظ أو إعفاؤه من منصبه في التشريع الأردني يكون من اختصاص السلطة التنفيذية المركزية.

## المطلب الرابع: الرقابة عن طريق تشكيل اللجان

إضافة إلى الاختصاصات الرقابية السابقة لمجلس النواب العراقي على الهيئات الإدارية اللامركزية، فإنه يمارس اختصاصاً رقابياً آخر من خلال اللجان التي يشكلها لغرض البحث وتقصي الحقائق حول موضوعٍ معين، وبعض اللجان تكون لجان دائمة وبعضها لجان مؤقتة، وهذه الوسيلة الرقابية لمجلس النواب لم ينص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وإنما يمارسها طبقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، حيث نصت المادة (84) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على ما يلي: (للمجلس تشكيل فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه)[1].

وتقوم هذه اللجان بالبحث والتقصي عن الموضوعات التي تنظر بها، ولها في سبيل ذلك دعوة أي وزير أو من هو في درجته، وكذلك دعوة أصحاب الدرجات الخاصة من موظفي الحكومة لغرض استجوابهم ومناقشتهم[2]، كما تمارس هذه اللجان أعمالها عن طريق التحقيق وتقصي الحقائق عن وضع معين في الأجهزة التنفيذية بغية الكشف عن مخالفة أو مخالفات قانونية، ومن ثم تعرض نتائج ما قامت به على مجلس النواب في صورة تقرير، فالتحقيق هي الوسيلة التي تستخدمها اللجان البرلمانية لكشف حقيقة قضية معينة في مرفق من المرافق المحلية سواءً كانت القضية سياسية أم اقتصادية أم قانونية، فضلاً عن كشف أوجه القصور والانحرافات من الحكومات المحلية عند البحث في

(1) انظر المادة (70) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي، منشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (4032) في 5 / 2 / 2007.

(2) انظر المادة (77) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

موضوع التحقيق واقتراح سبل العلاج لها.

وهذه الوسيلة الرقابية تختص بممارستها لجنة تحقيقية يُسند إليها القيام بمهمة التحقق، حيث تقوم اللجنة باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات وقضايا وتجري ما يقتضيه استجلاء الحقيقة من استطلاع أو مواجهة أو زيارة ميدانية أو تحقيقات[1].

وأهم ما يميز هذه الوسيلة عن الوسائل الرقابية الأخرى هو أنَّ مجلس النواب لا يعتمد على ما تقدمه الأجهزة الخاضعة للرقابة من معلومات وبيانات، بل يتحرى عن ذلك بنفسه ويستقي المعلومات من مصادرها الأصلية[2]، ومن اللجان الدائمة التي شكلها مجلس النواب والتي تُعنى بشؤون المحافظات هي لجنة شؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لنص المادة (98) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ومن وسائل الرقابة الأخرى التي يمارسها مجلس النواب على الهيئات الإدارية اللامركزية هي فتح مكاتب في المحافظات لتأمين التواصل بين أعضائه والجماهير[3]، كما يمارس مجلس النواب الرقابة عند المصادقة على الموازنة العامة للدولة وإجراء المناقلة بين أبوابها أو تخفيض إجمالي مبالغها[4]، وقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى ذلك في المادة (44 / أولاً) منه بقولها: (تتكون الموارد المالية للمحافظة من الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية المعدة من قبل وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب).

(1) د. محسن العبودي، المبادئ العامة في الأنظمة الدستورية وتطور النظام الدستوري في مصر، أكاديمية مبارك للأمن، (بدون سنة نشر)، ص612.

(2) د. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة مجلة مركز دراسات الكوفة ، العدد(26) 2012، ص129.

(3) المادة (15) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(4) المادة (62) من دستور العراق لسنة 2005.

## الخاتمة:

في ختام البحث في موضوع الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية ومن خلال استعراض موقف التشريعات المقارنة وآراء الفقه القانوني وأحكام القضاء بهذا الشأن فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي كالآتي:

### أولاً- النتائج:

1. إن الاستقلال الذي يفترض تتمتع به الهيئات المحلية بموجب نظام اللامركزية الإدارية ليس استقلالاً مطلقاً ولا يعني عدم خضوع تلك الهيئات للرقابة والإشراف، إلا أن الدراسة كشفت عن وجود تباين كبير بين التشريعات المقارنة بشأن إسناد الرقابة على الهيئات اللامركزية، فالمشرع العراقي اتجه نحو إخضاع الهيئات اللامركزية لرقابة وإشراف السلطة التشريعية بشكل مباشر مع إضعاف الدور الرقابي الإداري الذي من المفترض أن تمارسه للهيئات التنفيذية المركزية على الإدارة المحلية الذي سلكه المشرع الأردني.

2. كشفت الدراسة أن الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية لوحدها غير كافية لتحقيق الهدف من وجود الرقابة، لا سيما في ظل نظام اللامركزية الإدارية الذي يقوم على وجود عنصر الوصاية والرقابة للهيئات التنفيذية المركزية على الإدارة المحلية كونها الأقدر على متابعة عملها من خلال الوسائل والآليات القانونية التي تمتلكها، بخلاف الرقابة البرلمانية التي من المحتمل أن تتأثر بالاعتبارات السياسية والحزبية، فضلاً عن طبيعة عمل البرلمان وإجراءات انعقاد الجلسات وإكمال النصاب القانوني كلها مسائل تجعل من الرقابة البرلمانية غير شاملة ولا تستطيع استيعاب كل نشاط الإدارة الذي يجب أن تخضع فيه للرقابة الإدارية.

3. بينت الدراسة اتجاه المشرع العراقي نحو توسيع رقابة البرلمان على الهيئات اللامركزية ومنحه اختصاصات واسعة بعضها يتعارض مع اختصاص جهات رقابية أخرى كالاعتراض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة إذا كنت فيها مخالفة دستورية أو مخالفة للقوانين النافذة، فهذا الاختصاص يمثل خروجاً عن المهام الأصلية للبرلمان، كون الجهة المختصة بذلك هو القضاء كما بينت الدراسة.

4. كشفت الدراسة أن الأسس التي اعتمدها المشرع العراقي لتطبيق نظام اللامركزية الإدارية لم تكن مبنية على دراسة قانونية عميقة تلائم طبيعة النظام الإداري المعتمد في العراق بعد عام 2003، حيث شهد البلد تحولاً جذرياً في إدارة الدولة

بعد أن كان نظام المركزية الإدارية المشددة هو السائد قبل تلك الفترة، الأمر الذي يتطلب التدرج في تطبيق نظام اللامركزية في إدارة المحافظات، وليس كما ذهب المشرع بإطلاق الصلاحيات والاختصاصات للإدارات المحلية، فأغفل بذلك ركن مهم من أركان نظام اللامركزية الإدارية ألا وهو رقابة السلطة التنفيذية المركزية على الهيئات اللامركزية في المحافظات.

**ثانياً- التوصيات:**

1. ندعو المشرع العراقي إلى تفعيل الدور الرقابي الإداري على الهيئات الإدارية اللامركزية من خلال منح الهيئات التنفيذية المركزية اختصاص الرقابة والإشراف عليها كونه شرط لازم لنجاح التجربة اللامركزية الإدارية، وهذا الأمر يتطلب تعديل وإلغاء بعض النصوص التي تضمنها الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، وبالشكل الذي يجعل خضوع الهيئات اللامركزية منسجماً مع تطبيق نظام اللامركزية الإدارية.

2. ندعو المشرع العراقي إلى إلغاء بعض الاختصاصات الرقابية التي منحها لمجلس النواب كالاعتراض على قرارات مجلس المحافظة إذا كانت مخالفة للدستور أو للقوانين النافذة، لأنَّ هذا الإجراء من صميم عمل القضاء.

3. ندعو المشرع العراقي إلى الإسراع بتشريع القانون الخاص بتأسيس الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتفعيل دورهما في تعزيز الرقابة الإدارية المركزية على الهيئات اللامركزية.

## قائمة المصادر والمراجع:

**الكتب القانونية:**


1. د. حنان القيسي وآخرون، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، مؤسسة النور الجامعة، بغداد، 2010.
2. د. طه حميد العنبكي وآخرون، أداء البرلمان العراقي: رؤية تقويمية، التقرير الاستراتيجي العراقي لمركز حمورابي، بغداد، 2011.
3. د. محسن العبودي، المبادئ العامة في الأنظمة الدستورية وتطور النظام الدستوري في مصر، أكاديمية مبارك للأمن، (ب.ن).

**الرسائل والأطاريح:**

4. أحمد يحيى هادي، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام2003 ، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010.
5. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الحقوق، 2012.

**الأبحاث المنشورة:**

6. د. إدريس حسن محمد وفواز خلف ظاهر، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد(4)، العدد(14)، السنة(4).
7. د. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد(26)، 2012.
8. د. حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد(5)، العدد(1)، 2016.
9. د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2008.
10. القاضي سالم روضان الموسوي، رقابة مجلس النواب على الإدارة المحلية، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري رقم (80) لسنة 2017.

**الدساتير والقوانين:**

11. دستور العراق النافذ لسنة 2005.
12. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(4070) بتاريخ 31 / 3 / 2008.
13. قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (15) لسنة 2010، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4147) بتاريخ 3 / 09 / 2010.
14. قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (19) لسنة 2013 منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4284) بتاريخ 5 / 08 / 2013.
15. قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (10) لسنة 2018 منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4487) بتاريخ 16 / 04 / 2018.
16. قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015، منشورة في الجريدة الرسمية بالعدد (8244) لسنة 2015.

**الأوامر والقرارات والتعليمات:**

17. النظام الداخلي لمجلس النواب، منشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (4032) في 5 / 2 / 2007.
18. نظام التشكيلات الأردني لسنة 2000 المعدل.

**الأحكام القضائية:**

19. قرارات وفتاوى المحكمة الاتحادية العليا في العراق.
20. قرارات محكمة القضاء الإداري في العراق.

**References Arabic Transliteration: الترجمة الحرفية لمصادر ومراجع اللغة العربية:**

**Alkutub Alqanouniah:**

1. Dr. Hanan Alqisy wa aakharoun, sharh tafseely liqanoun almuhafathat ghair almuntathimah fi ‘iqleem raqm (21) lisanat 2008 , mu’assasat alnuor aljami’ahh, Baghdad , 2010.
2. Dr. Taha Hamid Al’anbaky wa aakharuon, ‘ada’ Albarlamaan aleiraqy: ru’yah taqwimiah, altaqreer al’istratijy aleiraqy limarkaz Hamuraby, Baghdad, 2011.
3. Dr. Muhsin Al’abboudy, Almabad’i Al’ammah fi alanthimah aldusturiah wa tatawur alnitham aldustory fi Misr , ‘akadimiat Mubarak lil’amn, (b.n).

**Alrasaa’il wal’atareeh:**

4. Ahmad Yahya Hady, aldawr alriqaby lilbarlamaan aleiraqy b’ad 2003, risalat majsteer ghair manshuorah, kulliyat al’uloum alsiyasiah, jami’at Baghdad, 2010.
5. Samy Hassan Najam Alhamdany, al’idarah almahalliyah wa tatbiqatuha fi Aleiraq wa alduwal almuqaranah, ‘utruhat dukturah, jami’at Almawsil, kulliyat alhuqouq, 2012.

**Alabhath Almanshourah:**

6. Dr. Idris Hassan Muhammad, wa Fawaz Khalf Thahir, alriqabah ‘alaa alhai’at al’idariah allamarkaziah al’iqlimiah fi Aleiraq, bahth manshour fi majallat jami’at Tikreet lil’uloum alqanouniah wa alsiyasiah, almujallad (4), al’adad (14), alsanah (4).
7. Dr. Ismaeil S’asaa Ghaydan Albudairy, alikhtisas alriqaaby lilsulutat almahalliyah fi altashri’e al’iraqy, bahath manshour fi majallat markaz dirasat Alkufa, al’adad (26), 2012.
8. Dr.Hassan Turky Omair, alraqabah albarlamaniah wa mustaqbal alnitham alsiyasy fi Aleiraq, bahth manshour fi majallat al’uluom alqanuoniah wa alsiyasiat, almujallad (5), al’adad (1), 2016.
9. Dr. Ghazy Faisal Mahdy, nusous Qanoun almuhafathat ghair almuntathimah fi Iqleem raqm (21) lisanat 2008, bahth manshour fi majallat almultaqaa, dar alkutub walwatha’iq, Baghdad, 2008.
10. Alqady Salim Rawdan Almusawy, riqabat majlis alnuwwab ‘alaa al’idarah almahalliyah, t’aleeq ‘alaa qarar almahkamah alittihadiah al’ulya altafsiry raqm (80) lisanat 2017.

**Aldasateer walqawaaneen:**

11. Dustour Aleraq alnaafidh lisanat 2005.
12. Qanoun almuhafathat ghair almuntathimah fi ‘iqlim raqm 21 lisanat 2008 wa t’adilatuh, manshour fi jareedat alwaqay’ie aleraqiah raqm (4070) fi 31/3/2008.
13. Qanoun alt’adeel al’awal liqanoun almuhafathat ghair almuntathimah fi ‘iqleem raqm (15) lisanat 2010 manshour fi jareedat alwaqa’i’e Aleraqiah bilal’adad (4147)

bitareekh 3/9/2010.

14. Qanoun alt'adeel althany liqanoun almuhafathat ghair almuntathimah fi 'iqleem raqm (19) lisanat 2013 manshour fi jareedat alwaqay'e aleraqiah al'adad (4284) fi 8/5/2013.
15. Qanoun alt'adeel althalith liqanoun almuhafathat ghair almuntathimah fi 'iqleem raqm 10 lisanat 2018 manshour fi jareedat alwaqay'e aleraqiah bi al'adad (4487) bitareekh 16/4/2018.
16. Qanoun Albaladiat al'urduny raqm 41 lisanat 2015 almanshour fi aljareedah alrasmiah raqm 8244 lisanat 2015.

**Al'awamir walqararat walt'alimat:**

17. alnitham aldakhily limajlis alnuwwab almunshour fi jareedat alwaqa'ie aleraqiah raqm (4032) fi 2/5/2007.
18. nitham altashkeelat al'urduny lisanat 2000 almu'addal.

Al'ahkaam Al'idariyah:

19. qararaat wa fatawaa almahkamah alittihadiah al'ulya fi Aliraq.
20. qararaat mahkamat alqad'a al'idary fi Aleraq.

# The Limits of Parliamentary Oversight on Decentralized Administrative Bodies: A Comparative Study

**Nadheer Thabet Alqaisi**

Imam A'adhum University College

Baghdad - Iraq

## Abstract:

The present Iraqi constitution of 2005 and the amended law No (21) of 2008 regarding the governorates that are not organized in a region, adopted the decentralization system for the management of these governorates. However, the Iraqi legislature took a different course from the one followed by the other countries of the world that adopt the system of administrative decentralization, which gave rise to many legal problems. This study aimed to shed light on the legal structure for oversight of decentralized administrative bodies and to clarify the main problem of ambiguity and contradiction in the legislation governing parliament's control of decentralized administrative bodies. It concluded with a set of results, the most important of which is that the foundations adopted by the Iraqi legislature to implement administrative decentralization system have been marred by many inconveniences and defects. Some of the specializations specified by the legislator for the House of Representatives represent a departure from the original tasks of the Parliament. This is added to the overlap of this jurisdiction with the jurisdiction of the judicial authority. The research also reached some recommendations, the most important of which is the need for the Iraqi legislator to activate the administrative oversight of the central organs over the local organs, while establishing specific mechanisms for parliamentary supervision that are compatible with the basic oversight role of the parliament and are not in conflict with the competence of other oversight organs.

**Keywords:** Parliamentary Control, Judicial Control, Administrative Control, Administrative Bodies, Decentralization, Governor, Provincial Councils, Local Councils.