

## الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق دراسة تحليلية

### في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل المقدمة

بعد تغيير النظام السياسي في العراق في ربيع عام ٢٠٠٣، تغير تبعاً لذلك النظام الإداري، واتجه العراق إلى الأخذ باللامركزية الإدارية الإقليمية بشكل واسع، وذلك في دستور عام ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إذ تم تشكيل المجالس المحلية للوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب، بالاقتراع السري المباشر، والذي يُعد التجربة الأولى في العراق في تشكيل تلك المجالس، بعد أن كان أسلوب التعيين، أو الجمع بين التعيين والانتخاب هو السائد في تشكيل مجالس الهيئات اللامركزية في ظل التشريعات التي تناولت تنظيم الهيئات اللامركزية الإقليمية قبل ٢٠٠٣/٤/٩.

#### أهمية البحث

تكمن أهمية الرقابة على الهيئات اللامركزية لما تمثله من تواجد لرؤية السلطة المركزية في إدارة الشؤون والمصالح المحلية، والتي قد تتعارض مع السياسة العليا للبلد في إدارة أوجه النشاط الإداري المختلفة.

كما تظهر أهمية هذا الموضوع في وقت ضعف فيه أداء ودور تلك الهيئات على الرغم من الاختصاصات والسلطات الواسعة التي منحها إياها المشرع في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات النافذ.

#### أسباب اختيار البحث

على الرغم من وجود بعض الكتابات التي تناولت موضوع التنظيم الإداري في العراق، واختصاصات مجالس المحافظات، والتنظيم القانوني لتلك الهيئات، إلا أننا لم نجد بحثاً متخصصاً في مسألة الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، لذلك فقد آلينا على أنفسنا تناول تلك الرقابة بشكل تفصيلي والحوص في أعماق هذا الموضوع.

ومن الأسباب الأخرى التي دفعتنا إلى بحث واستقصاء جوانب هذا الموضوع، هو تباين أساليب الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على تلك الهيئات في العراق، وتغيرها بتغير النظام السياسي وفقاً لفلسفة وأيديولوجية القابضين على السلطة، والذي أدى إلى تغير النظام الإداري في العراق تغيراً جذرياً بعد ٢٠٠٣/٤/٩، مما انعكس بطبيعة الحال على مسألة الرقابة على الهيئات اللامركزية.

### إشكالية البحث

تتجلى إشكالية البحث في بيان ما هي الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية في العراق، في ظل التشريعين المذكورين؟ وبيان أنواعها والجهات التي تباشرها؟ وهل إن المشرع العراقي قد وفق في تنظيمها أم لا؟ وما هي الايجابيات والسلبيات في تلك الرقابة؟ وما هو انعكاس النصوص القانونية على الناحية العملية؟

### نطاق البحث

سنتطرق في بحثنا الى التعريف بنظام اللامركزية الإقليمية، ودراسة رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، لذلك سنستبعد الرقابة اللامركزية (الرقابة التي تتولاها المجالس المحلية على الإدارات التنفيذية في تلك الهيئات) على تلك الهيئات اللامركزية الإقليمية.

### خطة البحث

سنناول هذا الموضوع بالدراسة عن طريق تقسيم هذا البحث خمسة مباحث وكما يأتي :

- **المبحث الأول :** ماهية نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية.
- **المبحث الثاني :** الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- **المبحث الثالث :** الرقابة التشريعية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

- **المبحث الرابع :** الرقابة القضائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- **المبحث الخامس :** رقابة الهيئات المستقلة على الهيئات اللامركزية الإقليمية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

### المبحث الأول

#### ماهية نظام اللامركزية الإقليمية

لغرض الإحاطة بجوانب هذا الموضوع فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطبين، الأول للتعريف بنظام اللامركزية الإقليمية، وثانيهما لبيان مقومات هذا النظام، وعلى النحو التالي:

### المطلب الأول

#### تعريف نظام اللامركزية الإقليمية

لقد تعددت واختلفت التعريفات التي تناولت اللامركزية الإدارية، ويرجع ذلك إلى اختلاف نظرة الفقهاء إلى هذا النظام وأركانه وخصائصه وترجيح كل منهم لركن معين أو خصيصه من خصائصه، واتخاذه أساسا يرتكز عليه في تعريفه لهذا النظام، وبدورنا سنقوم بذكر بعض التعريفات التي أوردها بعض الفقهاء لمفهوم اللامركزية الإدارية مع طرح التعريف الذي نؤيده.

فقد عرفها البعض (بأنها نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والاختصاصات بين الحكومة في العاصمة والوحدات الإقليمية ذات الشخصية الاعتبارية والتي تسمى الإدارة المحلية وبمقتضى هذا الأسلوب يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية محددة ذات شخصية اعتبارية تقوم على إدارة وحدة مجلس محلي منتخب كله أو أغلبه على أن تخضع هذه المجالس لرقابة السلطة المركزية)<sup>(١)</sup>، ومما يؤخذ على هذا التعريف انه يقوم على تقسيم السلطات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية في حين إن اللامركزية الإدارية تقتصر تقسيم الوظيفة الإدارية فقط، كما عرفت بأنها (تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصه على أساس جغرافي حيث

يتولى شخص معنوي عام محلي تقديم الخدمات للمواطنين ورعاية مصالحهم في جزء معين من إقليم الدولة<sup>(٢)</sup>، ومما يؤخذ على هذا التعريف انه أهمل جانب مهم من مقومات اللامركزية الإدارية وهو خضوع تلك الهيئات لرقابة السلطة المركزية، كما عرفها الفقه الفرنسي عدة تعريفات منها تعريف الفقيه (فالين) بأنها عبارة عن سحب السلطات ثانية من السلطة المركزية لغرض تحويلها إلى سلطة ذات اختصاص اقل عمومية سواء ذات اختصاص إقليمي اقل سعة تسمى الإدارة المحلية أو أشخاص عامة لموضوع أو مواضيع معينة<sup>(٣)</sup>، ومن الملاحظ على هذا التعريف انه اهتم بتقسيم السلطة بين السلطة المركزية والإدارات المحلية وجاء بعبارة مطلقة وهي سحب السلطات وليس تقسيم السلطات والسحب يعني تجريد تلك الهيئة من السلطات الممنوحة لها.

بعد أن أوردنا بعض التعاريف التي تناولت اللامركزية الإدارية الإقليمية يمكننا إعطاء التعريف التالي (هي نظام إداري ينصرف مدلوله إلى تجزئة الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات إدارية محلية معينة أو منتخبة، تختص برقعة جغرافية معينة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، تقوم بإدارة المرافق المحلية وتقديم الخدمات للسكان المحليين تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية).

## المطلب الثاني

### مقومات نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية

من خلال استقراء التعريفات والاتجاهات التي أوردناها في المطلب الأول يتبين وجود بعض الاختلافات في وجهات النظر حول الأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية، إلا انه يمكن القول إن الفقه مجمع على إن اللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على ثلاثة أسس هي :

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.
- وجود هيئات محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية تؤمن تلك المصالح ذات الطابع المحلي.

- خضوع تلك الهيئات المحلية (اللامركزية) لرقابة وإشراف السلطة المركزية.

وبناء على ذلك سنتحدث عن تلك المقومات أو الأسس في التالي :

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية: إن اللبنة الأولى التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية الإقليمية هي اعتراف وإقرار المشرع بأن هناك مصالح محلية، يكون من الأفضل أن تباشرها الهيئات المحلية، في حين تتفرغ الحكومة المركزية لإدارة المرافق القومية وحدها، ومن المسلم به إن تحديد تلك المصالح المحلية التي تديرها الهيئات اللامركزية المحلية لا يترك للهيئات نفسها، ولا إلى الحكومة المركزية بقرار منها، بل يتولى تحديدها المشرع بقانون<sup>(٤)</sup>، مما ينتج عن ذلك أنه لا يمكن الانتقاص أو زيادة الاختصاصات أو السلطات الممنوحة للهيئات اللامركزية إلا بقانون صادر من السلطة التشريعية المركزية، وهذا يتطلب تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية، ومن ثم تحديد المصالح المحلية التي تختص بها كل وحدة محلية أو إقليمية حسب التسمية السائدة في تلك الدول. ولكن السؤال الذي مكن طرحه بهذا الصدد هو كيف يتم تقسيم إقليم الدولة؟ وكيف يتم تحديد اختصاصات الوحدات المحلية والتي من خلالها تستطيع إشباع المصالح المحلية؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول إن موقف التشريعات لا يخرج عن اتجاهين رئيسيين في تحديد اختصاصات الوحدات المحلية وهما (الأسلوب الانكلوسكسوني والأسلوب اللاتيني) وهو ما نوضحه في الآتي :

#### ١- الأسلوب الانكلوسكسوني (الأسلوب أخصري في تحديد الاختصاصات): وهذا الأسلوب

هو المتبع في انكلترا والدول التي أخذت عنها، وبموجبه يحدد المشرع اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر فلا يحق لها ممارسة أي نشاط جديد إلا بتشريع خاص، كما إن كل هيئة محلية لا تتمتع بذات الاختصاصات التي تتمتع بها غيرها من الهيئات المحلية الأخرى، وإنما يكون لكل هيئة من الاختصاص بقدر ما تسمح به القوانين الخاصة<sup>(٥)</sup>.

#### ٢- الأسلوب اللاتيني (الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات): وهو السائد في فرنسا

وغیرها من بلدان العالم التي أخذت عنها، وبمقتضى هذا الأسلوب يحدد المشرع اختصاصات الهيئات اللامركزية طبقاً لقاعدة عامة، وعلى ذلك يكون لتلك الهيئات القيام بكافة الحاجات المحلية التي تُعد من نوع ما ذكره المشرع<sup>(٦)</sup>، كما انه يقوم على التماثل في البنيان الإداري لكافة الوحدات المحلية أيّاً كان عدد السكان في كل منها أو أهميتها

الجغرافية، بالإضافة إلى التماثل في اختصاصات كافة الوحدات المحلية التي توجد في مستوى واحد من مستويات التنظيم الإداري اللامركزية.

وبهذا الصدد يمكن طرح السؤال عن موقف المشرع العراقي حول منح الاختصاصات للهيئات اللامركزية في ظل الدستور الحالي، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ؟

للإجابة عن ذلك نقول أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد نص على اختصاصات المجالس المحلية بشكل عام وذلك في المادة (١١٥) والتي تنص على ما يلي (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما) واستناداً إلى دستور ٢٠٠٥، صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وقد نص هذا القانون على اختصاصا المجالس المحلية وذلك في المادة (٧) وهي لم تكن اختصاصات حصرية لأن الفقرة (١٧) من المادة المذكورة آنفاً تنص على ما يلي (ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة).

من وجهة نظرنا نقول أن يكون اختيار هذا الأسلوب أو ذاك بما يتلاءم مع واقع وطبيعة ذلك المجتمع أو البلد، مع تأييدنا الأخذ بالأسلوب الانكليزي، لأن ذلك سيجعل المجالس المحلية على دراية وعلم بالاختصاصات الممنوحة لها بشكل واضح وصريح.

بالإضافة الى تحديد الاختصاصات التي يتم منحها لتلك الهيئات، لابد من وجود مصالح محلية تختص بها تلك الهيئات تميزها عن المصالح القومية للدولة. ولكن ما هو المعيار الذي يمكن إتباعه من اجل تمييز المصالح المحلية عن المصالح القومية؟

لقد حاول الفقه الإداري الإجابة عن هذا التساؤل، من خلال وضع عدة معايير للتفرقة بين ما يدخل ضمن المصالح القومية، وما يدخل ضمن المصالح المحلية، فقد ذهب فريق إلى أن المصالح القومية هي ما لا يقبل بطبيعته الخضوع للنظام اللامركزي مثل مرافق الدفاع والشرطة والقضاء، حيث تتعارض هذه المرافق بطبيعتها مع مبدأ فصلها عن السلطة المركزية حتى لو منحت استقلالاً في إدارة شؤونها والتصرف في أموالها<sup>(٧)</sup>، بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى وضع معيار الشمولية في الانتفاع من المرفق، فإذا كان الانتفاع من المرفق يشمل كافة أبناء

البلد علي قدم المساواة فهو من المرافق العامة القومية، ما إذا كان الانتفاع من ذلك المرفق يعود إلى أبناء منطقة معينة من مناطق البلد فهو من المرافق المحلية<sup>(٨)</sup>.

مما يتقدم يتضح إن التمييز بين المصالح القومية والمصالح المحلية ليس بالأمر السهل، ولا يمكن وضع معيار جامع مانع بهذا الخصوص للفرقة بينهما، وذلك لمرونة تلك المصالح وقابليتها للتطور وتأثرها بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل بلد.

**ثانياً: وجود هيئات محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية تؤمن تلك المصالح ذات الطابع المحلي:** إن اعتراف المشرع بتلك الهيئات لا يكفي وحده لقيام اللامركزية الإدارية الإقليمية، وإنما يجب أن يتبعه الاعتراف لتلك الهيئات بالشخصية المعنوية المستقلة عن السلطة المركزية، وإن الهدف من ذلك هو لتمكين تلك الأشخاص المعنوية من إشباع الحاجات المحلية الخاصة بها، وهذا يتطلب قيام المشرع بمنح تلك الهيئات الاستقلال الإداري والمالي والذات يعدان من أهم عوامل قيام الهيئات اللامركزية، وذلك من اجل القيام بتنفيذ مشاريعها الخاصة بها، وتقديم خدماتها للسكان المحليين، لذلك يجب أن تكون لها موازنتها الخاصة بها والمستقلة عن موازنة السلطة المركزية، وكذلك استقلال موظفيها عن موظفي الحكومة المركزية<sup>(٩)</sup>.

**ثالثاً: خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية لرقابة وإشراف السلطة المركزية:** إن استقلال تلك الهيئات ليس مطلقاً وتاما عن السلطة المركزية، بل إنها تخضع لرقابة السلطة المركزية، إذ لا يمكن أن يتصور لا من الناحية السياسية ولا من الناحية القانونية أن يعترف المشرع للهيئات الإقليمية اللامركزية بالشخصية المعنوية بما يترتب عليه أن تشارك تلك الأشخاص المستقلة الدولة في امتيازات السلطة العامة من دون أن تخضع لرقابة السلطة المركزية، ومسألة الرقابة ضرورة لازمة حتى لا تختل الوظيفة الإدارية في الدولة، مما يكفل الانسجام والتعاون بين الوحدات المحلية المختلفة من جهة والسلطة المركزية من جهة أخرى، وهذا ما يعرف بالرقابة الإدارية أو كما يسميها البعض الوصاية الإدارية<sup>(١٠)</sup>. وتتم ممارسة الرقابة على الهيئات اللامركزية من خلال السلطة التنفيذية المركزية وتأخذ صورتها الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال التي تؤديها الهيئات المحلية، وكذلك تشمل الرقابة على الأعمال الايجابية التي تقوم بها تلك الوحدات، والأعمال السلبية التي تمتنع عنها أدائها<sup>(١١)</sup>.

وبالنسبة للرقابة على الأعمال الايجابية فهي تتمثل بالإذن والتصديق ومعنى الإذن حصول تلك الهيئات على موافقة السلطة المركزية قبل قيامها مباشرة اختصاص معين، لذا

فالإذن سابق على القيام بالعمل، أما التصديق فهو لاحق على العمل الذي قامت به الهيئات اللامركزية، بمعنى إن العمل لا يكون نافذاً إلا بعد موافقة السلطة المركزية<sup>(١٢)</sup>، أما بالنسبة لرقابة السلطة المركزية على الأعمال السلبية للهيئات اللامركزية فإنها تكون بالحلول، حيث من الممكن للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء عملها إذا امتنعت أو أهملت القيام به، وقد يمكن تصور تعارض فكرة الحلول مع الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات اللامركزية، لكن إذا كان من شأن امتناع الهيئات اللامركزية أو إهمالها أن يؤدي إلى تعريض المرافق المحلية للخطر، عندئذ يباح للسلطة المركزية الحلول محل الهيئات اللامركزية في أداء بعض الأعمال التي أوجبها القانون ضماناً لسير هذه المرافق<sup>(١٣)</sup>.

### المبحث الثاني

الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

قبل الخوض في تفاصيل تلك الرقابة نشير إلى مسألة مهمة وهي إن العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥ اعتمد نظاماً مزدوجاً عندما نص على الأخذ باللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية في آن واحد<sup>(١٤)</sup>، ثم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لينص على الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(١٥)</sup>، إلا إن المشرع العراقي قد خرج عن الإطار القانوني لذلك النظام في كثير من نصوص الدستور وقانون المحافظات النافذ، ولكن الذي يهمنا هو ما يتعلق بموضوع دراستنا، وهو الرقابة على تلك الهيئات، فقد انتهج المشرع في التشريعين المذكورين أنفاً مسلكاً مغايراً لما سارت عليه دول العالم التي تأخذ بهذا النظام الإداري، مما أثار ولا زال يثير الكثير من المنازعات بين الهيئات اللامركزية والسلطات المركزية، وذلك عندما نص على خضوع تلك الهيئات لرقابة مجلس النواب وليس لرقابة الحكومة المركزية<sup>(١٦)</sup>. وقد منح دستور العراق الحالي وقانون المحافظات النافذ المجالس والإدارات التنفيذية في المحافظات سلطات واسعة، مقابل عدم إخضاعها لرقابة الحكومة المركزية، بل أخضعها لرقابة مجلس النواب كما أشرنا آنفاً، وإن مثل هذا الإجراء سيجعل تلك المجالس خاضعة لسيطرة وهيمنة الأحزاب ذات التمثيل الأكبر في مجلس النواب، إضافة إلى أن السلطة التشريعية لا تمتلك من الوسائل والإمكانات الكافية لإحكام

رقابتها على تلك الهيئات، مما سيضعف دورها الرقابي ويجعل تلك الهيئات في مأمن من رقابة الحكومة المركزية، لأنها الجهاز التنفيذي الأعلى في الدولة. ولكن السؤال الذي يُطرح في هذا المقام، هل أن مجالس المحافظات لا تخضع لرقابة الحكومة المركزية مطلقاً؟ وهل مارست الحكومة المركزية رقابتها الإدارية على تلك الهيئات مخالفة بذلك نصوص الدستور والقوانين التي تنظم عمل تلك الهيئات؟

للإجابة عن ذلك نقول أنه على الرغم من النص في الدستور الحالي وقانون المحافظات النافذ على عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، إلا أن ذلك لا يعني عدم خضوع تلك المجالس لرقابة الحكومة المركزية، فقد مارست الحكومة المركزية الرقابة الإدارية على مجالس المحافظات، وأن بعض إجراءاتها الرقابية مطابقة لنصوص الدستور والقانون، وأن القسم الآخر مخالف لتلك النصوص، وتقوم بتلك الرقابة عدة جهات حكومية مركزية، وهو ما سنتطرق إليه في هذا المبحث، وذلك في مطلبين، الأول لبيان رقابة رئيس الجمهورية، والثاني سنخصصه لرقابة مجلس الوزراء وكما يأتي:

## المطلب الأول

### رقابة رئيس الجمهورية

لقد نص دستور جمهورية العراق الحالي إلى أن نظام الحكم في العراق جمهوري نيابي (برلماني)<sup>(١٧)</sup>، وهذا يعني إن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وهو ما نص عليه دستور عام ٢٠٠٥ صراحة<sup>(١٨)</sup>، كما نص هذا الدستور على أن منصب رئيس الجمهورية في دورته الأولى يمثل مجلس الرئاسة وليس رئيس الجمهورية بمفرده<sup>(١٩)</sup>، ومما هو معلوم أن الأنظمة البرلمانية تقوم على عدم ممارسة رئيس الجمهورية لمهام فعلية، وإنما تكون أعماله تشريفية، لأن جميع الأعمال الموكلة إليه تمارس من قبل مجلس الوزراء، وأن رئيس الجمهورية في العراق في ظل النظام الجديد لا يتمتع بالكثير من الصلاحيات فهو ليس الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، وإنما الرئاسة الفعلية هي لرئيس مجلس الوزراء<sup>(٢٠)</sup>، وعلى الرغم من ذلك فإن قانون المحافظات النافذ قد أشار إلى دور رقابي يمارسه رئيس الجمهورية على تلك الهيئات، ولكن هذا الدور محدود وضئيل. وقد تضمن قانون المحافظات النافذ دوراً رقابياً يمارسه رئيس الجمهورية على الهيئات اللامركزية يتمثل ذلك بصور مرسوم جمهوري بتعيين المحافظ خلال

(١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه من قبل مجلس المحافظة، وعندها يباشر عمله<sup>(٢١)</sup>، ومن هنا يبرز الدور الرقابي لرئيس الجمهورية حيث يمكن له أن ينقض قرار التعيين للمحافظ شريطة أن يكون ذلك مبنياً على أسباب معقولة<sup>(٢٢)</sup>. ولكن السؤال الذي يطرح هنا: هل يستطيع المحافظ المنتخب مباشرة مهامه الوظيفية بعد انتهاء المدة القانونية لصدور المرسوم الجمهوري وهي فترة (١٥) يوم، من دون الرد سواء بالنقض أو المصادقة؟

للإجابة عن ذلك نقول إن صدور المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ يعد من الشروط الشكلية لتعيين المحافظ، وقد أشار إليه قانون المحافظات النافذ صراحة في المادة (٢٦/أولاً)، وعليه لا يستطيع المحافظ مباشرة مهامه إلا بعد صدور المرسوم الجمهوري. وثمة سؤال آخر يمكن طرحه في هذا الخصوص حول إمكانية رئيس الجمهورية نقض قرار مجلس المحافظة بتعيين المحافظ وعدم إصدار المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ؟

للإجابة عن ذلك نقول إن رئيس الجمهورية يستطيع نقض قرار مجلس المحافظة بعدم إصدار المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ المنتخب، إذا كان المحافظ الجديد لا تتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبة، إلا أنه ملزم بتطبيق القانون والرد على قرار مجلس المحافظة خلال المدة القانونية سواء الرفض أو القبول، وقد أجاب عن هذا التساؤل مجلس شورى الدولة بموجب قراره المرقم (٢٠٠٩/٧٦) (الحالة الثانية عشرة) في ١٣/٩/٢٠٠٩<sup>(٢٣)</sup>، فقد ورد في ذلك القرار ما يلي:

١- إن انتخاب مجلس المحافظة لمحافظ جديد لا تتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبة مع علمه بذلك هو إخلال جسيم وخطير بواجباته ومن حق مجلس الرئاسة أن يرفض التعيين إذا تحقق إن الشروط القانونية غير مستوفية.

٢- إن مجلس الرئاسة ملزم بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز للمحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه.

٣- إن المحافظ المنتهية ولايته يستمر بعمله كمحافظ لحين مباشرة المحافظ الجديد.

وقبل أن ننتهي من بيان رقابة رئيس الجمهورية فإننا نسجل الملاحظة التالية، وهي إن قانون المحافظات النافذ قد أشار في المادة (٢٦/أولاً)، إلى أن تعيين المحافظ يكون بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، وأشار في المادة (٧/ثامناً/١) من نفس القانون إلى أن من اختصاصات مجلس المحافظة إقالة المحافظ، إلا أنه لم يتطرق إلى أن إقالة

المحافظ يجب أن تكون بمرسوم جمهوري أيضا وذلك طبقاً لقاعدة توازي الاختصاصات، أي أن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة.

### المطلب الثاني

#### رقابة مجلس الوزراء

لقد نص قانون المحافظات النافذ إلى أن العلاقة بين الهيئات اللامركزية وبين الحكومة المركزية هي علاقة تنسيقية وليست علاقة رقابية<sup>(٢٤)</sup>، وهذا يمثل خروجاً واضحاً على النظام اللامركزي الإداري، وعلى الرغم من ذلك فإن مجلس الوزراء يمارس دوراً رقابياً على مجالس المحافظات، من خلال رئيسته والوزارات ذات العلاقة، وقد نص على هذا الدور كل من الدستور الحالي وقانون المحافظات، وفي هذا الفرع سنلقي الضوء على تلك الرقابة، لنرى مدى توافقها مع تلك النصوص، أم أن الحكومة المركزية قد خالفت تلك التشريعات في ممارسة تلك الرقابة؟ وذلك من خلال الواقع العملي والممارسة الفعلية للعلاقة بين تلك الهيئات ومجلس الوزراء وكما يلي:

أولاً:- يمارس رئيس مجلس الوزراء رقابته على الهيئات اللامركزية من خلال ترأسه للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وقد نص على ذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ<sup>(٢٥)</sup>.  
ثانياً:- يقوم رئيس مجلس الوزراء بممارسة الرقابة على الهيئات اللامركزية، وذلك في اختصاصه بإقالة المحافظ، إذ يقدم رئيس مجلس الوزراء اقتراحه إلى مجلس النواب لإقالة المحافظ إذا توافر أي من الأسباب التي نصت عليها المادة (٧/ثامناً/١) من قانون المحافظات النافذ وهذه الأسباب هي:

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

ج- فقدان احد شروط العضوية.

د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.

فإذا ما ثبت لرئيس مجلس الوزراء توفر احد تلك الأسباب التي ذكرناه في أي من المحافظين فإنه يقوم بتقديم اقتراحه إلى مجلس النواب لغرض إقالة ذلك المحافظ<sup>(٢٦)</sup>.

وبخصوص هذا الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس الوزراء يمكن أن نسجل الملاحظة

التالية: إن تعيين المحافظ هو من الاختصاصات الحصرية لمجلس المحافظة، ولم يذكر الدستور

إنها من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية التي أشارت إليها المادة (١١٠) من الدستور الحالي، وكذلك ليس من الاختصاصات المشتركة للسلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات والتي أشارت إليها المادة (١١٤) من الدستور، وكل ما لم ينص عليه الدستور من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية أو الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فإنه يكون من اختصاصات المحافظات، كما أن المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور تنص على (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة)، لذلك فإن مجرد اقتراح رئيس مجلس الوزراء بإقالة المحافظ يُعد تدخلاً من قبله في الاختصاصات الحصرية لمجلس المحافظة، ومخالفة صريحة لنص المادة (١٢٢) من الدستور والتي اشرنا إليها آنفاً هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى إذا كان رئيس مجلس الوزراء يرغب بإقالة المحافظ وكانت رغبة مجلس المحافظة هي الإبقاء عليه، ففي هذه الحالة سيكون هناك تعارض بين السلطات الاتحادية وسلطات المحافظات، وهي ليس من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية كما اشرنا آنفاً، وعليه ستكون الأولوية لمجلس المحافظة حسب ما أشارت إليه المادة (١٥٥) من الدستور<sup>(٢٧)</sup>.

**ثالثاً:-** تظهر رقابة رئيس مجلس الوزراء أيضاً من خلال سلطته في إعفاء أصحاب المناصب العليا في الهيئات اللامركزية، وقد أشار قانون المحافظات النافذ إلى قيام رئيس مجلس الوزراء بإعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بناءً على اقتراح الوزير المختص<sup>(٢٨)</sup>، وعلاوة على ذلك فإن الوزير المختص يراقب تلك الهيئات عندما يقوم بتعيين احد الأشخاص الثلاثة الذين يرشحهم مجلس المحافظة لشغل المناصب العليا في المحافظة<sup>(٢٩)</sup>.

**رابعاً:-** كما تظهر رقابة مجلس الوزراء على الهيئات اللامركزية فيما يتعلق بإنشاء الأقاليم، وهو ما نصت عليه المادة (٣/أ) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، والتي تنص على انه (يقدم طلب تكوين الأقاليم إلى مجلس الوزراء موقعاً من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم حسب الأحوال خلال مدة لا تتجاوز أسبوعاً)<sup>(٣٠)</sup>، ومن هنا تظهر رقابة مجلس الوزراء على تلك الهيئات إلا أن ذلك الدور قد يكون محدوداً<sup>(٣١)</sup>، والسبب في ذلك هو أن دور مجلس الوزراء في هذا الخصوص شكلي فقط، يقتصر على قيامه بمفاتيحة المفوضية العليا للانتخابات لاتخاذ إجراءات الاستفتاء في المحافظات التي تروم تشكيل إقليم، وهو ما نصت عليه المادة (٣) من قانون الإجراءات

التنفيذية الخاصة بتكوين الإقليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، إضافة إلى قيام رئيس مجلس الوزراء بإصدار قرار تشكيل الإقليم في حالة نجاح الاستفتاء وهو ما نصت عليه المادة (٨/أولاً) من القانون المذكور آنفاً. أما الإرادة الفعلية لتشكيل الأقاليم فتكون لهيئة الناخبين في المحافظات الراغبة بتشكيل الأقاليم.

**خامساً:-** ويمارس مجلس الوزراء رقابته على الهيئات اللامركزية أثناء قيامه بإعداد الموازنة العامة للدولة<sup>(٣٢)</sup>.

**سادساً:-** إضافة إلى ما ذكرناه فإن مجلس الوزراء يمارس دوراً رقابياً عند تحديد موعد الانتخابات لمجالس المحافظات وهو ما أشارت إليه المادة (٤٦/أولاً) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل<sup>(٣٣)</sup>.

**سابعاً:-** تمارس الحكومة المركزية رقابتها على مجالس المحافظات من خلال اقتراح القوانين لأن مشاريع القوانين تقدم من قبل الحكومة المركزية<sup>(٣٤)</sup>، ويراقب مجلس الوزراء تلك الهيئات أيضاً عند قيامه بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات لغرض تنفيذ القوانين<sup>(٣٥)</sup>، ومن تلك التعليمات التي قام مجلس الوزراء بإصدارها هو الإعمام المرقم (ش و/٨/١/١٠٢٥١) في ٢٠٠٧/٦/١٨ والذي جاء فيه (تقييد صلاحيات مجالس المحافظات بعزل الموظفين من أصحاب المناصب العليا بشرط أن يُبلغ مجلس المحافظة الوزارة المعنية قبل أسبوعين...)، وفي هذا الصدد يقول يرى بعض الفقه العراقي إن هذا التقييد لا أساس له في القانون، ولا يمكن تقييد نصوصه بإعمام من الأمانة العامة لمجلس الوزراء<sup>(٣٦)</sup>. إضافة إلى ذلك الإعمام الصادر من الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/٢/٥/٤٤) في ٢٠٠٩/٥/٢٥، والمتضمن توجيه المحافظات بعدم تغيير معاوني المحافظين دون سند قانوني، وأن معاوني المحافظين لا يتغيرون بتغيير المحافظ وإنما يكون التغيير مبنياً على أسس علمية وقانونية.

**ثامناً:-** بالإضافة إلى ما ذكرناه في الفقرات السابقة فإن الحكومة المركزية تراقب الهيئات اللامركزية، عن طريق بعض الوزارات ذات العلاقة، ومنها وزارة المالية فهي تراقب تلك الهيئات على وفق ما نص عليه قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ والذي نص على وجوب قيام الأقاليم والمحافظات باستكمال موافقة وزير المالية للحصول على قرض، وكذلك قيام المحافظات برفع تقارير إلى وزارة المالية تبين فيه قيمة تقديرات إجمالي القروض غير المسموحة والقروض المزمع الحصول عليها<sup>(٣٧)</sup>، وهو ما نصت عليه الفقرة (٢) من القسم (١٠)

من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤<sup>(٣٨)</sup>، كما إن القانون المذكور أشار إلى قيام المحافظات، بموجب الأنظمة التي يصدرها وزير المالية أن تقوم بتقديم تقارير إلى وزير المالية عن الإيرادات المستحصلة والنفقات المدفوعة خلال (٣٠) يوماً بعد نهاية كل شهر في موعد أقصاه (١٥) من الشهر التالي<sup>(٣٩)</sup>، إضافة إلى ذلك فإن وزير المالية يقوم بإصدار أوامر خاصة إلى المحافظات بشأن تقديم تقاريرهم المالية، وأن يوصي بكيفية تقديم الحسابات الختامية الخاصة للحكومات الإقليمية والمحافظات<sup>(٤٠)</sup>. إضافة إلى الرقابة التي تمارسها وزارة المالية فإن وزارة الدولة لشؤون المحافظات هي الأخرى تباشر الرقابة على مجالس المحافظات لأنها هي المعنية بشؤون المحافظات وتقوم بمتابعة الأعمال التي تقوم بها الإدارات التنفيذية والمجالس المحلية في المحافظات، والمثال على ذلك كتابها المرقم (هـ/ديوانية/٧٤٥) في ٢٦/١٠/٢٠١٠، والمعنون إلى المحافظات- ومجالس المحافظات، والمتضمن قيام المحافظين بتنفيذ القرارات والأوامر الإدارية التي يصدرها مجلس المحافظة بما لا يخالف الدستور والقوانين النافذة. بعد أن قامت هذه الوزارة بالاستفسار من مجلس شوري الدولة حول ذلك الموضوع، والتي أبدى الأخير رأيه فيها (إن القرارات والأوامر الإدارية التي يصدرها مجلس المحافظة بما لا يخالف الدستور والقوانين النافذة... قانونية وملزمة للمحافظ)، وذلك بموجب قراره المرقم (٢٠١٠/١١٧) في ١٩/٩/٢٠١٠. كما إن مجلس الوزراء يراقب مجالس المحافظات عن طريق الموافقة على تعيين معاوني المحافظ، وبخصوص مسألة تعيين معاوني المحافظ يرى البعض إن تعيين معاوني المحافظ هو من صلاحية مجلس المحافظة من خلال الانتخاب، على الرغم من أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ لم يبين كيفية تعيين معاوني المحافظ وما يشكله ذلك من فراغ تشريعي<sup>(٤١)</sup>، وقد استوضحت وزارة الدولة لشؤون المحافظات من مجلس شوري الدولة حول صلاحية المحافظ بتعيين معاوني المحافظ، وهل أنها تدخل ضمن صلاحيته أم لا، وذلك بموجب كتابها المرقم (هـ/كربلاء/٨٨٩) في ٦/١٠/٢٠٠٩، وقد أجاب مجلس شوري الدولة هذا الاستيضاح وذلك في قراره المرقم (٢٠١٠/٢١) في ١٧/٢/٢٠١٠، ما نصه (٢). يصدر المحافظ أمراً بتعيين معاون المحافظ بعد حصول موافقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء على المرشح لحين إجراء تدخل تشريعي بتوسيع صلاحيات المحافظ).

### المبحث الثالث

#### الرقابة التشريعية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في ظل دستور العراق لسنة

٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

قبل البدء في تناول هذا الموضوع، لابد لنا من الإشارة إلى أن السلطة التشريعية المركزية في العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥، تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد<sup>(٤٢)</sup>، إلا أن مجلس الاتحاد لم يتم سن قانون وإنشائه لغاية الآن، على الرغم من مرور ما يقارب السبعة سنوات على صدور الدستور الحالي، لذلك فإننا سنتحدث عن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الهيئات اللامركزية فقط. وبخصوص الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية على الهيئات اللامركزية في ظل دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، فإن قانون المحافظات النافذ أشار صراحة إلى خضوع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب<sup>(٤٣)</sup>، وقد أشار قانون المحافظات إلى العديد من المسائل التي يقوم مجلس النواب بمباشرتها تجاه الهيئات اللامركزية، وهي تمارس تجاه مجالس المحافظات ذاتها، كما تمارس تجاه الإدارة التنفيذية في المحافظات، إضافة إلى أن الدستور قد أشار أيضا إلى بعض الإجراءات الرقابية لمجلس النواب وهو ما سنبينه في هذا المبحث :

من الوسائل الرقابية لمجلس النواب على الهيئات اللامركزية هي إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة للمجلس بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء لأسباب حددتها المادة (٧/ثامناً/١) وهي (عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام، فقدان احد شروط العضوية، الإهمال أو التقصير في أداء الواجب والمسؤولية)<sup>(٤٤)</sup>، ومن الجدير بالذكر إن النص على إقالة المحافظ من قبل مجلس النواب هو ابتداع جديد لاختصاصات مجلس النواب والتي وردت على سبيل الحصر كما اشرفنا آنفاً هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن إقالة المحافظ هو من اختصاص السلطة التنفيذية المركزية طالما إن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وإذا ما سلمنا بأن مجلس النواب يمتلك مثل هذا الاختصاص دستورياً، فإن مسألة توزيع إقالة المحافظ على جهتين اثنتين لا يجوز فما دام مجلس المحافظة مختص بإقالة المحافظ استناداً إلى أحكام البند (ثانياً) من المادة (٢) من قانون المحافظات، وهذا تطبيق

لفكرة القرار المضاد أي أن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة ولو لم ينص القانون على ذلك، وعليه فإنه لا يوجد مسوغ منطقي لإشراك مجلس النواب في ممارسة هذا الاختصاص الإداري المحض<sup>(٤٥)</sup>، ومما تجدر الإشارة إليه إننا لم نلاحظ قيام مجلس النواب باستخدام هذا الاختصاص الرقابي وإقالة أي من المحافظين طيلة الفترة التي تلت صدور قانون المحافظات الحالي.

كما يمارس مجلس النواب رقابته على الهيئات اللامركزية عن طريق حل مجالس المحافظات لأسباب نصت عليها المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، وهي (١.الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.٢.مخالفة الدستور والقوانين.٣.فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية)، وأن الآلية التي يقوم بها مجلس النواب لحل مجالس المحافظات، تكون أما بناءً على طلب من المحافظ، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة، ومن ثم موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وذلك بموجب القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨<sup>(٤٦)</sup>، ومن الجدير بالملاحظة إن هذا الاختصاص لمجلس النواب هو الآخر يُعد مخالفاً لنص المادة (٦١) من الدستور والتي تشير إلى الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب وليس من بينها اختصاصه في حل مجالس المحافظات. ومن هنا ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (٦١) من الدستور وإضافة هذه الاختصاصات إلى الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب.

وإننا نسجل هذه الملاحظة حول الأسباب التي توجب حل مجالس المحافظات من قبل مجلس النواب والتي أشارت إليها المادة (٢٠/أولاً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ (مخالفة الدستور والقوانين)، إن هذه العبارة مرنة وتحتل أكثر من تأويل مما قد يدفع مجلس النواب إلى التماهي باستخدام سلطاته الرقابية على مجالس المحافظات بحجة مخالفتها الدستور والقوانين، ولذلك ندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر في نص هذه المادة وتحديد الحالات التي تُعد مخالفة للدستور والقوانين على سبيل الحصر ضمناً لحقوق مجالس المحافظات. كما أن المشرع العراقي قد فعل حسناً عندما نص على وجود ضمانات تجاه حل تلك المجالس، بأن نص على قيام المجالس المنحلة بالاعتراض على قرار الحل أمام جهة قضائية وهي المحكمة الاتحادية العليا<sup>(٤٧)</sup>. ومن الملاحظات الأخرى التي نسجلها حول قيام مجلس

النواب بحل مجالس المحافظات، هو إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم يعط مجلس النواب الحق في حل تلك المجالس من تلقاء نفسه، إذا ما بدر من تلك المجالس تقصير أو خلل، أو حتى في حالة توافر أي من الأسباب التي توجب الحل والتي أشارت إليها المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات النافذ، وإنما قصر ذلك الدور على اقتراح المحافظ، أو بناءً على طلب ثلث أعضاء ذلك المجلس، وهذا بالتأكيد إضعاف للدور الرقابي لمجلس النواب على الرغم من كون تلك المجالس تخضع لرقابته، على وفق ما أشارت إليه المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ. ومن هنا ندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر في نص المادة (٢٠/ثانياً) من القانون المذكور آنفاً، وتعديلها وذلك بإعطاء الحق لمجلس النواب بحل مجالس المحافظات من تلقاء نفسه في حالة ثبوت تقصير تلك المجالس في أداء وظيفتها، أو في حالة توافر أحد الأسباب التي أشارت إليها المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، علاوة على ذلك فإن قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠، قد جاء باختصاص جديد لمجلس النواب، ألا وهو الاعتراض على القرارات الصادرة من مجالس المحافظات إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة<sup>(٤٨)</sup>، وفي هذه المسألة تقييد لمجالس المحافظات من أجل الالتزام بمبدأ المشروعية<sup>(٤٩)</sup>. وإنما بدورنا نؤيد ما ذهب إليه المشرع في هذا التعديل، طالما إن مجالس المحافظات تخضع لرقابة مجلس النواب، ولكن بشرط أن يتم تعديل نص المادة (٦١) من الدستور التي تبين اختصاصات مجلس النواب، وذلك بإضافة اختصاصه بالرقابة على مجالس المحافظات، وكذلك تحديد الحالات التي تُعد مخالفة للدستور أو القوانين على سبيل الحصر.

إضافة إلى ذلك فإن مجلس النواب يمارس دوره الرقابي تلك على الهيئات بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار التشريعات في الدولة<sup>(٥٠)</sup>.

ويمارس مجلس النواب الرقابة على الهيئات المحلية من خلال اللجان التي يشكلها لغرض البحث وتقصي الحقائق حول موضوع ما، وأن بعض تلك اللجان دائمة<sup>(٥١)</sup>، وأن القسم الآخر منها مؤقتة، حسب ما يتطلبه الوضع<sup>(٥٢)</sup>، وتقوم هذه اللجان بالبحث والنقضي عن الموضوعات التي تنتظر بها، ولها في سبيل ذلك دعوة أي وزير، أو من هو في درجته، وكذلك دعوة أصحاب الدرجات الخاصة من موظفي الحكومة لغرض استجوابهم ومناقشتهم<sup>(٥٣)</sup>، ومن اللجان الدائمة التي شكلها مجلس النواب والتي تُعنى بشؤون المحافظات، هي لجنة شؤون المحافظات غير

المنتظمة في إقليم<sup>(٥٤)</sup>، وعن طريق هذه اللجنة وغيرها من اللجان يستطيع مجلس النواب مراقبة الهيئات اللامركزية، كما يقوم مجلس النواب بفتح مكاتب في المحافظات لتأمين التواصل بين أعضائه والجماهير<sup>(٥٥)</sup>. كما إن مجلس النواب يراقب الهيئات اللامركزية عند المصادقة على الموازنة العامة للدولة، وإجراء المناقلة بين أبوابها، أو تخفيض إجمالي مبالغها<sup>(٥٦)</sup>، وقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ إلى ذلك<sup>(٥٧)</sup>.

#### المبحث الرابع

#### الرقابة القضائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في ظل دستور العراق لسنة

#### ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

من المعلوم إن الهيئات اللامركزية الإقليمية عندما تمارس وظيفتها يجب عليها أن تطبق القوانين، وإلا عُدت أعمالها غير مشروعة، وكانت عرضة للطعن أمام القضاء المختص، ويُعد القضاء الملاذ الآمن للأفراد والهيئات على حدٍ سواء لما يتمتع به القضاء من استقلال وحيادية، وإن القضاء عندما يراقب أعمال الإدارة (المركزية واللامركزية) فإنه يراقب مشروعية تلك الأعمال دون أن تتعداها إلى رقابة الملاءمة. إلا إن ذلك ليس مطلقاً فقد تمتد رقابة القضاء إلى مراقبة ملاءمة الأعمال التي تصدر من الإدارة، وذلك في حالة ما إذا كانت مشروعية القرار متوقفة على ملاءمته للحالة الواقعية أو القانونية التي صدرت على أساسها تلك الأعمال، وغالباً ما يكون ذلك بالنسبة لاستعمال الإدارة لسلطات الضبط الإداري في تقييد الحرية الفردية<sup>(٥٨)</sup>.

وبالنسبة للرقابة القضائية على الهيئات اللامركزية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، فإن تلك الهيئات تخضع للرقابة من عدة جهات قضائية، وتتمثل تلك الجهات القضائية بالمحكمة الاتحادية العليا، والقضاء الإداري، والقضاء العادي، وهو ما سنتحدث عنه في ثلاثة مطالب الأول لإيضاح عن رقابة المحكمة الاتحادية العليا، والثاني لبيان رقابة القضاء الإداري، والثالث سنخصصه لرقابة القضاء العادي وكما يأتي :

#### المطلب الأول

#### رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الهيئات اللامركزية الإقليمية

قبل البدء في تناول موضوع رقابة المحكمة الاتحادية العليا، لا بد لنا أن نشير إلى الآلية التي تم بموجبها إنشاء تلك المحكمة، بعد تغيير النظام السياسي في العراق في ٩/٤/٢٠٠٣، صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وقد نص هذا القانون على تشكيل المحكمة الاتحادية العليا في العراق<sup>(٥٩)</sup>، كما نص على اختصاصات تلك المحكمة<sup>(٦٠)</sup>، واستناداً إلى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية صدر الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا<sup>(٦١)</sup>، والذي لازالت المحكمة تعمل وفق نصوصه، على الرغم من صدور دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، والذي أشار إلى تشريع قانون ينظم عمل تلك المحكمة من قبل مجلس النواب<sup>(٦٢)</sup>، وقد نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا<sup>(٦٣)</sup>، بعد أن أشار إلى أن المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً<sup>(٦٤)</sup>، وأن قراراتها باتة وملزمة لجميع السلطات في الدولة<sup>(٦٥)</sup>، وتظهر رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الهيئات اللامركزية في الآتي:

**أولاً:- الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية والهيئات اللامركزية:** تراقب المحكمة الاتحادية العليا الهيئات اللامركزية، عند الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على وفق ما نص عليه دستور العراق لسنة ٢٠٠٥<sup>(٦٦)</sup>.

**ثانياً:- النظر في دستورية القوانين التي تصدر من الهيئات اللامركزية:** تظهر رقابة المحكمة الاتحادية العليا من خلال اختصاصها في النظر في دستورية القوانين، ومن المعلوم إن من أهم الاختصاصات التي تضطلع بها المحاكم الاتحادية أو الدستورية العليا حسب تسميتها في كل دولة هو النظر في دستورية القوانين، لأن جميع الهيئات في الدولة ومنها الهيئات اللامركزية الإقليمية عندما تمارس الاختصاصات الممنوحة لها، يجب أن تكون تصرفاتها وفق ما هو محدد ومرسوم لها في الدستور والقوانين، فإذا ما خالفت أو تجاوزت تلك الحدود فإنها تكون قد انتهكت الدستور، وقد أشار إلى هذا الاختصاص كل من دستور عام ٢٠٠٥<sup>(٦٧)</sup>، وقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥<sup>(٦٨)</sup>، علاوة على ذلك فإن هذه المحكمة تراقب الهيئات اللامركزية عند النظر في القرارات الصادرة من مجالس المحافظات، والمحالة إليها من قبل المحافظ، حيث أجاز قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، للمحافظ الاعتراض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة أو المجلس المحلي، إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين

النافذة، أو إذا لم تكن من اختصاصات المجلس، أو كانت مخالفة لخطة الحكومة الاتحادية أو الموازنة، فإذا أصر المجلس المعني على قراره، أو عدل فيه دون إزالة المخالفة، عندئذ يجوز للمحافظ إحالة ذلك القرار إلى المحكمة الاتحادية العليا لبيان قرارها بشأنه<sup>(٦٩)</sup>. ويرى جانب من الفقه العراقي إن منح هذه الصلاحية للمحافظ مخالف للمنطق القانوني، لأن المحافظ منتخب من قبل مجلس المحافظة وهو يخضع لرقابة المجلس الذي بإمكانه مساءلته وإقالته، فكيف يكون المحافظ في الوقت نفسه رقيباً على مجلس المحافظة وله صلاحية الاعتراض على قراراته<sup>(٧٠)</sup>.

ومن هنا ندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر في نص هذه المادة وتعديلها، بحيث لا يجوز للمحافظ الاعتراض على قرارات المجلس، ونقترح أن تكون وفق الصيغة التالية (للمحافظ إذا ما رأى بأن القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، أو لم تكن من اختصاصات المجلس، أو مخالفة لخطة الحكومة الاتحادية أو الموازنة، أن يحيل تلك القرارات إلى المحكمة الاتحادية العليا للنظر في مدى دستورتيتها وإصدار حكمها فيها).

**ثالثاً:- النظر في قرارات الحل بالنسبة لمجالس المحافظات والمجالس المحلية:** تمارس المحكمة الاتحادية دوراً رقابياً فيما يتعلق بحل مجالس المحافظات والمجالس المحلية، فقد نصت المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على ما يلي (يحل المجلس والمجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب ثلث الأعضاء في الحالات الآتية : ١. الإخلال الجسيم بالعمال والمهام الموكلة إليه. ٢. مخالفة الدستور والقوانين. ٣. فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية)، كما نصت المادة (٢٠/ثانياً/ب) من نفس القانون على ما يلي (ب- لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه، إذا تحقق أحد الأسباب المذكور في الفقرة أولاً أعلاه)<sup>(٧١)</sup>. كما أن لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من القائمقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية، أو بناءً على طلب ثلث أعضاء المجلس المحلي في حالة تحقق أحد الأسباب المذكورة آنفاً بخصوص حل مجلس المحافظة<sup>(٧٢)</sup>، ثم أشار قانون المحافظات النافذ إلى أن للمجلس المنحل أو لثلث أعضائه الاعتراض على قرار الحل أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، كما أشار القانون المذكور إلى أن على المحكمة أن تبت في قرار الاعتراض خلال ثلاثون يوماً من تاريخ تسجيله لديها<sup>(٧٣)</sup>، ومن هنا تظهر رقابة المحكمة

الاتحادية العليا فيما يتعلق بقرارات الحل سواء الحل الذاتي الذي يقوم به المجلس بناءً على طلب ثلث أعضائه، أو قرار الحل الصادر من مجلس النواب.

**رابعاً:- الرقابة على قرارات مجالس المحافظات فيما يتعلق بإقالة المحافظين:** تمارس المحكمة الاتحادية رقابتها على الهيئات اللامركزية الإقليمية، عند نظرها في الطعن المقدم من قبل المحافظ حول قرار مجلس المحافظة بإقالته وفق ما نصت عليه المادة (٧/ثامناً/٤)<sup>(٧٤)</sup>، وقد مارست تلك المحكمة اختصاصها في الرقابة على قرارات مجالس المحافظات المتعلقة بإقالة المحافظين، ومنها على سبيل المثال قيام مجلس محافظة صلاح الدين بجلسته (العشرون) المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٣٠ بإقالة محافظ صلاح الدين من منصبه، وعلى اثر ذلك قام الأخير بالاعتراض على قرار مجلس المحافظة بإقالته لدى المحكمة الاتحادية العليا، وقامت المحكمة بالنظر بالطعن المقدم من محافظ صلاح الدين، وأيدت قرار مجلس محافظة صلاح الدين بإقالة المحافظ، وذلك في الدعوى المرقمة (٥٨/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/١٠/١٢.

**خامساً :- الرقابة على الأحكام والقرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري:** تمارس المحكمة الاتحادية العليا رقابتها على الهيئات اللامركزية الإقليمية عن طريق اختصاصها بالنظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري، وقد نص على هذا الاختصاص قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥<sup>(٧٥)</sup>، إلا إن القانون المذكور لم يبين أسباب الطعن بأحكام محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الاتحادية العليا، كما إن النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥<sup>(٧٦)</sup>، لم يتطرق إلى ذلك، وإنما أشار فقط إلى الآلية التي يقدم فيها الطعن على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري<sup>(٧٧)</sup>، لكن النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا المذكور آنفاً، نص في المادة (١٩) منه على أن (تُطبق أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ فيما لم يرد به نص خاص في قانون المحكمة الاتحادية العليا وفي هذا النظام)، وبناءً على ذلك لا بد من الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل لمعرفة أسباب الطعن، ونجدها في المادة (٢٠٣) منه، وقد حددت أسباب الطعن على سبيل الحصر، وعليه لا يقبل الطعن الذي يخرج عن نطاقها، لذا فإنها تُعد من النظام العام فلا يجوز مخالفتها أو القياس عليها، ويكفي تحقق أحدها لإمكانية الطعن في أحكام وقرارات محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الاتحادية العليا<sup>(٧٨)</sup>، وبالعودة إلى المادة (٢٠٣) من قانون المرافعات المدنية رقم

٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل نجد إن أسباب الطعن هي (١- إذا كان الحكم قد بني على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو عيب في تأويله. ٢- إذا كان الحكم قد صدر على خلاف قواعد الاختصاص. ٣- إذا وقع في الإجراءات الأصولية التي اتبعت عند رؤية الدعوى خطأ مؤثر في صحة الحكم. ٤- إذا صدر حكم يناقض حكماً سابقاً صدر في الدعوى نفسها بين الخصوم أنفسهم أو من يقوم مقامهم وحاز درجة البتات. ٥- إذا وقع في الحكم خطأ جوهري)، علاوة على ذلك فإن قانون المحكمة الاتحادية العليا، ونظامها الداخلي، لم يحدد الفترة الزمنية التي يتم خلالها تقديم الطعن على أحكام وقرارات محكمة القضاء الإداري، ولكن بما أن المحكمة الاتحادية العليا قد حلت محل الهيئة العامة لمجلس شوري في ممارسة هذا الاختصاص، لذا فإن مدة تقديم الطعن تكون خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ حكم محكمة القضاء الإداري أو اعتباره مبلغاً<sup>(٧٩)</sup>، ومن هنا تستطيع المحكمة الاتحادية العليا بسط رقابتها على الهيئات اللامركزية.

## المطلب الثاني

### رقابة القضاء الإداري على الهيئات اللامركزية الإقليمية

يتمثل القضاء الإداري في العراق بجهتين، الأولى محكمة القضاء الإداري، والثانية مجلس الانضباط العام. وفيما يلي بيان الدور الرقابي لهاتين الجهتين تجاه الهيئات اللامركزية الإقليمية :

أولاً:- رقابة محكمة القضاء الإداري: تمارس محكمة القضاء الإداري رقابتها على الهيئات اللامركزية من خلال عدة مسائل تتمثل بالآتي :

١- النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر عن الهيئات اللامركزية: تمارس محكمة القضاء الإداري رقابتها على الهيئات اللامركزية الإقليمية عن طريق اختصاصها بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الهيئات والموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام، والتي لم يعين لها مرجع للطعن فيها، وذلك بناءً على طعن من ذي مصلحة<sup>(٨٠)</sup>.

٢- الرقابة عن طريق الطعن بقرارات مجالس المحافظات بإنهاء العضوية بالنسبة لأعضاء تلك المجالس والمجالس المحلية: لقد نص قانون المحافظات النافذ على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجالس المحافظات والمجالس المحلية بإنهاء العضوية لأعضاء تلك المجالس<sup>(٨١)</sup>، وقد نص القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢٠٠٨ أن يتم الطعن بقرار مجلس المحافظة والمجالس المحلية بإنهاء العضوية خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به بعد أن كان (٣٠) ثلاثون يوماً، وأن على المحكمة أن تبت في ذلك الطعن خلال (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ استلامها للطعن ويكون قرارها باتاً<sup>(٨٢)</sup>، وحسناً فعل المشرع العراقي في هذا التعديل كون محكمة القضاء الإداري هي المختصة بالنظر في القرارات الإدارية التي تصدر عن الهيئات اللامركزية.

٣- الرقابة من خلال اختصاصها بالنظر في قرارات مجالس المحافظات بإقالة المحافظين: لقد أضاف المشرع العراقي بموجب القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اختصاص جديد لمحكمة القضاء الإداري، وهو النظر في الطعن المقدم من قبل المحافظ ضد قرار مجلس المحافظة بإقالته<sup>(٨٣)</sup>، وحسناً فعل المشرع العراقي بخصوص إضافة هذا الاختصاص إلى محكمة القضاء الإداري، لأنها تُعد الجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات التي تحصل بين الإدارات التنفيذية والمجالس المحلية في الهيئات اللامركزية الإقليمية، إلا التعديل المذكور لم ينص صراحة إلى أن قرار محكمة القضاء الإداري بهذا الطعن يكون باتاً، مثلما فعل في المادة (١) من القانون المذكور، فيما يتعلق بالطعن المقدم من أعضاء المجالس حول إنهاء عضويتهم. ومن هنا ندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر في نص هذه المادة وتعديلها بحيث تكون قراراتها بخصوص هذا الموضوع باتة.

ثانياً: - رقابة مجلس الانضباط العام: يُعد مجلس الانضباط العام الجهة القضائية الثانية من تشكيلات القضاء الإداري في العراق، وقد نص على ذلك القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩<sup>(٨٤)</sup>، ويمارس مجلس الانضباط العام رقابته على الهيئات اللامركزية، عند النظر في الطعون التي يرفعها الموظفين الذين يعملون

في تلك الهيئات ضد العقوبات المفروضة عليهم<sup>(٨٥)</sup>، فإذا ما صدر قرار إداري من تلك الهيئات بفرض عقوبة ضد احد موظفيها، وكان هذا القرار يشوبه عيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري، عندئذ يستطيع الموظف الذي صدرت بحقه العقوبة الطعن بذلك القرار أمام مجلس الانضباط العام، ومن الجدير بالذكر إن القرارات التي تصدر من مجلس الانضباط العام يجوز الطعن فيها أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية<sup>(٨٦)</sup>، أما القرارات التي تصدر عن مجلس الانضباط العام غير المطعون بها فإنها تكون باته وملزمة<sup>(٨٧)</sup>.

### المطلب الثالث

#### رقابة القضاء العادي على الهيئات اللامركزية الإقليمية

تتمثل رقابة القضاء العادي على الهيئات اللامركزية الإقليمية بالنظر في أفعال وتصرفات أعضاء مجالس المحافظات، والموظفين الذين يعملون في تلك الهيئات والتي تُعد جرائم في نظر القانون، كالرشوة والاختلاس وخيانة الأمانة، وغيرها من الأفعال التي تُعد جرائم في نظر قانون العقوبات والتي تدخل ضمن ولاية القضاء العادي<sup>(٨٨)</sup>، كما إن القضاء العادي يراقب تلك الهيئات من خلال اختصاصه بالنظر في الجرائم الانتخابية التي أشار إليها قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨<sup>(٨٩)</sup>، وعليه إذا ارتكبت جريمة انتخابية فإن المحكمة الجنائية التي وقعت الأفعال المكونة لتلك الجريمة الانتخابية ضمن اختصاصها المكاني هي المحكمة المختصة فيها استناداً إلى القواعد العامة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية<sup>(٩٠)</sup>، علاوة على ما ذكرناه فإن القضاء العادي يراقب الهيئات اللامركزية، من خلال اختصاصه بالنظر في المنازعات المتصلة بالعقود الإدارية.

### المبحث الخامس

#### رقابة الهيئات المستقلة على الهيئات اللامركزية الإقليمية في ظل دستور العراق

لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

لقد أُخضعت مجالس المحافظات لنوع آخر من الرقابة، ألا وهو رقابة الهيئات المستقلة، وقد نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على إنشاء هيئات مستقلة، وأناط بها مهمة الرقابة على أمور الصرف العام، والحفاظ على المال العام من التلف والضياع، ومكافحة الفساد الإداري

والمالي، ومن الأمثلة على تلك الهيئات، هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية<sup>(٩١)</sup>، وقد أشار دستور العراق الحالي إلى تشكيل الهيئات المستقلة<sup>(٩٢)</sup>، كما إن قانون المحافظات النافذ قد نص صراحة على خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية لرقابة الهيئات المستقلة<sup>(٩٣)</sup>.

وفي ضوء ما تقدم فإننا سنتحدث في المبحث عن رقابة تلك الهيئات المستقلة وذلك في مطلبين الأول لبيان رقابة هيئة النزاهة، والثاني لبيان رقابة ديوان الرقابة المالية وكما يأتي:

### المطلب الأول

#### رقابة هيئة النزاهة على الهيئات اللامركزية الإقليمية

قبل البدء في ذكر التي تباشرها هيئة النزاهة على الهيئات اللامركزية، فإننا نشر إلى أن هيئة النزاهة تم إنشائها بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤<sup>(٩٤)</sup>، وقد اصدر مجلس الحكم الانتقالي القانون النظامي الملحق بالأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤<sup>(٩٥)</sup>، وتُعد هيئة النزاهة إحدى تشكيلات السلطات الاتحادية لأن المشرع العراقي في دستور عام ٢٠٠٥ نص عليها في الفصل الرابع تحت عنوان الهيئات المستقلة في المواد (١٠٣، ١٠٢)، ضمن الباب الثالث منه والذي يحمل العنوان السلطات الاتحادية، وقد عرفها القسم (٣) من القانون النظامي الملحق بالأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ (بأنها جهاز حكومي منفصل ومستقل يتولى تنفيذ وتطبيق هذا القانون النظامي وتقوم المفوضية بذلك عن طريق التحقيق في القضايا وإحالتها إلى المحكمة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها)، ومن هذا التعريف يتضح أن هيئة النزاهة جهاز حكومي أي إنها ليس من ضمن الأجهزة التشريعية أو الأجهزة الرقابية الكاشفة، بل أنها تُعد جهازاً تنفيذياً له سلطة قضائية (سلطة قاضي تحقيق فقط) وفي بعض الحالات سلطة محقق محكمة<sup>(٩٦)</sup>.

وفيما يتعلق بالرقابة التي تباشرها هيئة النزاهة على الهيئات اللامركزية، فإن تلك الهيئة تختص بالنظر والتحقيق في الجرائم التي يرتكبها أعضاء وموظفوا المجالس والإدارات التنفيذية في تلك الهيئات والتي تدخل ضمن اختصاصها، ومن الأمثلة على ذلك قيام هيئة النزاهة بإحالة أعضاء من مجلس محافظة نينوى إلى القضاء، بتهمة ارتكاب جريمة الإضرار المتعمد بالمال، وفق المادة (٣٤٠ ق.ع.ع)، وذلك في القضية (٣٧٦/ج/٢٠٠٩/جنايات نينوى) وقد صدر الحكم بحقهم بتاريخ ٢٧/٩/٢٠٠٩<sup>(٩٧)</sup>. كما إن هيئة النزاهة تراقب الهيئات اللامركزية عن طريق قيام موظفوا تلك الهيئات، وأعضاء المجالس المحلية فيها، بالكشف عن مصالحهم المالية، وقد أعطت المادة (١٢) من اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ والخاصة بالكشف عن المصالح

المالية، لهيئة النزاهة الحق في الملاحقة الجزائية وفقاً لأحكام القانون، لكل مكلف يتمتع عن تقديم تقرير يكشف فيه عن مصالحه المالية<sup>(٩٨)</sup>.

## المطلب الثاني

### رقابة ديوان الرقابة المالية على الهيئات اللامركزية الإقليمية

قبل البدء في بيان رقابة ديوان الرقابة المالية على الهيئات اللامركزية، نُذكر بأن الديوان المذكور يعمل وفق القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ والذي عدل بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤<sup>(٩٩)</sup>. وتخضع الهيئات اللامركزية الإقليمية لرقابة الديوان على وفق ما نصت عليه المادة (٤/ أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بالأمر رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤<sup>(١٠٠)</sup>، إضافة إلى نصوص دستور عام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، والذي تمت الإشارة إليهما آنفاً. ويمارس ديوان الرقابة المالية رقابته على الهيئات اللامركزية من خلال العديد من الإجراءات، بعضها يمثل رقابة سابقة، ورقابة معاصرة، والأخرى رقابة لاحقة وتقوم بتلك الرقابات دوائر التدقيق المركزية، ودوائر التدقيق في المحافظات<sup>(١٠١)</sup>، وهو ما سنبينه في التالي:

أولاً: - الرقابة السابقة: وتعني هذه الرقابة مجموعة الإجراءات السابقة على التنفيذ، والتي تهدف إلى تنظيم سير العمل في كافة المجالات الإدارية والمالية والفنية<sup>(١٠٢)</sup>، وفيما يتعلق بالرقابة السابقة على الهيئات اللامركزية فإن ديوان الرقابة المالية يراقب الإجراءات الخاصة بصرف الأموال والنفقات العامة لتلك الهيئات<sup>(١٠٣)</sup>، إضافة إلى مراقبة عدد العقود قبل تنفيذها وبعض معاملات الصرف ذات المبالغ الكبيرة<sup>(١٠٤)</sup>، كما يراقب ديوان الرقابة المالية تلك الهيئات من خلال صلاحيته بالقيام بعمليات التقييم المالي للعقود العامة، وضمان أن تكون المنح الحكومية والقروض المقدمة إلى تلك الهيئات موظفة للأغراض التي مُنحت من أجلها<sup>(١٠٥)</sup>، علاوة على ذلك فإن ديوان الرقابة المالية يقوم عن طريق موظفيه بالتأشير والتدقيق على جميع أو قسم من أوراق الصرف التي تقوم بها الدوائر المركزية وفروعها، والهيئات اللامركزية قبل تأييدها وصرفها<sup>(١٠٦)</sup>، إضافة إلى ذلك فإن ديوان الرقابة المالية يقوم بفحص وتدقيق معاملات تخمين

وتحقيق وجباية الموارد المالية العامة للتأكد من ملاءمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها<sup>(١٠٧)</sup>.

**ثانياً: - الرقابة المعاصرة:** وهي الرقابة التي يباشرها الديوان أثناء صرف المبالغ المالية، والمثال على ذلك صرف مبالغ تنفيذ المشاريع التي تقوم بها الهيئات اللامركزية، وكذلك مراقبة صرف مبالغ الميزانية المحلية لتلك الهيئات<sup>(١٠٨)</sup>، كما أن للديوان الحق في الاطلاع على الوثائق والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء كانت سرية أم عادية، وله في سبيل ذلك حق الحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات من كافة المستويات الإدارية في دوائر الدولة لغرض أداء مهامه<sup>(١٠٩)</sup>.

**ثالثاً: - الرقابة اللاحقة:** يتمثل هذا النوع من الرقابة بقيام الديوان بعدة إجراءات لاحقة يمكن من خلالها فرض رقابته على الهيئات اللامركزية، ومنها رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة لرقابته والتحقق من ملاءمة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية، وله في سبيل ذلك فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام للهيئات الخاضعة لرقابته، والتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المقررة لها في الموازنة، واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، والتأكد من عدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف في تلك الأموال وتقييم مردوداتها<sup>(١١٠)</sup>، كما انه يقوم بإبداء الرأي في البيانات والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للهيئات الخاضعة لرقابته، وبيان فيما إذا كانت وفقاً للقواعد القانونية المعتمدة<sup>(١١١)</sup>، إضافة إلى ذلك فإن ديوان الرقابة المالية يمتلك صلاحية تدقيق البرامج السرية للهيئات اللامركزية الإقليمية، وله أيضاً إصدار التقارير السرية لأن المدققين التابعين له حاصلين على التحويل الأمني للاطلاع على البرامج السرية لتلك الهيئات<sup>(١١٢)</sup>، ومن الإجراءات الرقابية اللاحقة الأخرى لديوان الرقابة المالية قيامه بتدقيق التعيينات بالنسبة لموظفي الهيئات الخاضعة لرقابته ومنها الهيئات اللامركزية، وكل ما يتعلق بمسائل الصرف والإجراءات الواردة في هذا الخصوص<sup>(١١٣)</sup>، ويراقب ديوان الرقابة المالية الهيئات اللامركزية أثناء قيامه بمراجعة وفحص الوثائق والمستندات والعقود والسجلات، والحسابات الختامية والموازنات المحلية لتلك الهيئات، وغير ذلك من الأمور الإدارية ذات العلاقة بعمل تلك الهيئات وتكون لها علاقة بمهام الرقابة المالية للديوان<sup>(١١٤)</sup>.

#### الخاتمة

بعد مسيرتنا في البحث والتقصي في موضوع الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية في العراق، أصبح لزاماً علينا أن نسجل بعض الملاحظات التي توصلنا إليها، والتي نرجو أن تكون مسك الختام، والتي سنقسمها إلى قسمين، الأول منها يتمثل بالاستنتاجات التي تم تثبيتها بخصوص هذا الموضوع، أما القسم الثاني فيشمل المقترحات والتي نأمل أن تجد طريقها إلى التطبيق، بما يخدم نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، والرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية، وكما يأتي :

#### أولاً :- الاستنتاجات :

- ١- بخصوص العلاقة بين الهيئات اللامركزية والحكومة المركزية، نجد إن المشرع العراقي قد سلك طريقاً مغايراً لما سارت عليه الدول التي أخذت بنظام اللامركزية الإدارية، عندما نص على إن العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية هي علاقة تنسيقية وليست علاقة رقابية تخضع بموجبها تلك الهيئات لرقابة الحكومة المركزية وذلك في المادة (٧/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- ٢- أشار المشرع العراقي في القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ سالف الذكر، في المادة (٤/ثانياً/أ) على إن لمجلس النواب الاعتراض على القرارات التي تصدر عن مجالس المحافظات إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة، إلا انه لم يحدد الحالات التي تُعد مخالفة للدستور والقوانين على سبيل الحصر، مما قد يفسح المجال لمجلس النواب للتمادي في استخدام هذا الحق.
- ٣- لقد أشار المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بموجب نص المادة (٢٦/أولاً) على إن تعيين المحافظ يكون بصدور مرسوم جمهوري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، إلا أن المشرع لم يحدد الوضع القانوني للمحافظ في حالة نفاذ تلك المدة دون صدور ذلك المرسوم الجمهوري، كما أنه لم يشر إلى إن إقالة المحافظ يجب أن تكون بصدور مرسوم جمهوري أيضاً، وفقاً لمبدأ توازي الاختصاص.
- ٤- سلك المشرع العراقي سبيلاً مغايراً لما سارت عليه الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، ومثل خروجاً واضحاً عن الإطار القانوني لذلك النظام، عندما نص على عدم

خضوع مجالس المحافظات لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وذلك في المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور، وإخضاعه تلك المجالس لرقابة مجلس النواب وليس لرقابة الحكومة المركزية، في المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات النافذ، والذي مثل مخالفة صريحة لنصوص الدستور ذاتها وتحديداً المادة (٦١) التي حددت اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر وليس من بينها اختصاصه في الرقابة على مجالس المحافظات، مما أدى إلى ضعف رقابة مجلس النواب والتي كانت وفقاً لاعتبارات سياسية بعيدة عن الاعتبارات القانونية والمهنية، كما إن المشرع العراقي في ظل قانون المحافظات النافذ، لم يمنح مجلس النواب بوصفه الجهة الرقابية التي تخضع لها مجالس المحافظات إمكانية حل تلك المجالس من تلقاء نفسه، وإنما علق ذلك الاختصاص على طلب المحافظ، أو طلب ثلث أعضاء مجلس المحافظة.

٥- من الملاحظات التي تم تسجيلها حول اختصاص المحكمة الاتحادية العليا على وفق ما جاء به قانونها المرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، هو ما نصت عليه المادة (٤/أولاً) والتي ذكرت اختصاص المحكمة ومن بينها النظر في المنازعات التي تحصل بين (الحكومة الاتحادية) وحكومات الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية، ولم تشر إلى اختصاص تلك المحكمة بالنظر في المنازعات التي تحصل بين السلطة التشريعية الاتحادية وتلك الحكومات، علماً إن السلطة التشريعية الاتحادية (مجلس النواب) هو المختص بالرقابة على مجالس المحافظات، وهو ذات النص الذي أشارت إليه المادة (٩٣/رابعاً) من الدستور الحالي، مما يعني إن ممارسة تلك المحكمة بالنظر في المنازعات التي تحصل بين مجلس النواب ومجالس المحافظات تُعد مخالفة لنصوص الدستور والقوانين النافذة.

٦- مما يُحسب للمشرع العراقي تفعيل الدور الرقابي للهيئات المستقلة (ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة)، والتي أشارت إليها المادة (١٠٢، ١٠٣) من الدستور، والمادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، لما تتمتع به تلك الهيئات من استقلال تجاه السلطة التنفيذية.

ثانياً: المقترحات:

بعد أن عرضنا الاستنتاجات التي توصلنا إليها في نطاق هذا البحث، فيما يتعلق بموضوع الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق، فإننا سنقدم بعض المقترحات بشأن هذه الموضوع، آمليين أن تجد طريقها إلى التطبيق من أجل الارتقاء بالتنظيم الإداري اللامركزي في العراق، وتنظيم عملية الرقابة على تلك الهيئات على وفق ما هو سائد في الدول المقارنة التي تأخذ بهذا النظام، وهذه المقترحات تتلخص بالآتي :

١- بخصوص رقابة الحكومة المركزية على مجالس المحافظات، نقترح تعديل نص المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور، بحيث يتم النص فيها على خضوع تلك المجالس لرقابة وإشراف الحكومة المركزية، أو الخضوع لرقابة وإشراف السلطتين المركزيتين التنفيذية والتشريعية معاً، إضافة إلى تعديل نص المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، على وفق ما ذكرناه آنفاً.

٢- أما عن طبيعة العلاقة بين الهيئات اللامركزية والحكومة المركزية، نقترح تعديل المادة (٧/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحيث تكون تلك العلاقة رقابية وليست علاقة تنسيقية، والتي بموجبها تخضع تلك المجالس لرقابة وإشراف الحكومة المركزية.

٣- بالنسبة الدور الرقابي لمجلس النواب بإقالة المحافظين، والتي نصت عليه المادة (٧/ثامناً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، في حالة توافر أحد الأسباب التي توجب ذلك، فإننا نقترح تعديل هذه المادة بحيث يتم منح مجلس النواب تلك الصلاحية دون الحاجة إلى اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

٤- أما عن الدور الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا، نقترح أولاً الإسراع في سن قانون تلك المحكمة، استناداً إلى المادة (٩٢) من الدستور، وثانياً تعديل اختصاصات تلك المحكمة في القانون الجديد المزمع سنه، وذلك بإلغاء اختصاص تلك المحكمة بالنظر في الأحكام والقرارات التي تصدر عن محكمة القضاء الإداري.

٥- نقترح تعديل المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، والمعدلة بموجب المادة (٤/ثانياً/أ) من القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠، بحيث يتم تحديد الحالات التي تُعد مخالفة للدستور والقوانين النافذة على سبيل الحصر.

## الهوامش

- (١) د.خالد سماره الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٨، ص ١١٣.
- (٢) د.طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١١١.
- (٣) أشار إليه، د.منير محمود الوتري، المركزية واللامركزية في القانون العام، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٦، ص ١٨.
- (٤) د.سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٧٠.
- (٥) د.محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٤٤ - د.عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٢٧٣.
- (٦) د.هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٤، ص ١٣.
- (٧) د.محمد صلاح عبد البديع السيد، مصدر سابق، ص ٤٧.
- (٨) د.خالد سماره الزعبي، مصدر سابق، ص ١٢٤.
- (٩) إن اغلب دول العالم تتبع نظام خدمة واحد يطبق على جميع العاملين في الدولة، سواء كانوا تابعين إلى السلطة المركزية أم تابعين إلى الهيئات اللامركزية، كما هو الحال في العراق حيث يطبق بحق الموظفين التابعين لملاك المحافظات وموظفي السلطة المركزية قانون واحد هو قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. للتفصيل انظر، علاء سليم العامري، الإدارة المحلية - مفهومها - أهدافها - أركانها، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية، بغداد، العدد ٧٦ / ٢٠٠٧، ص ٦.
- (١٠) للتفصيل انظر، جورج فوديل - بيار دلفوليه، القانون الإداري، ج ٢، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٠٣ - د.خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص ٩٣ وما بعدها.
- (١١) د.خالد ممدوح، دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣.
- (١٢) د.هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ٢٠.
- (١٣) د.سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٧٥.
- (١٤) انظر المادة (١١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٥) انظر المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (١٦) تنص المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات النافذ على ما يأتي (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)، كما تنص المادة (١٢٢/خامساً) من دستور عام ٢٠٠٥ على ما يلي (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة)، ويرى بعض الفقه إن ما جاءت به المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات سالف الذكر مخالف لمبدأ اللامركزية الإدارية، وأنه يعترض مع أحكام الدستور لأن الأخير حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١) منه على سبيل الحصر لذلك لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة بقانون، ومنها اختصاصه في الرقابة على مجالس المحافظات. للتفصيل انظر، د.غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، تصدر عن مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، العدد الحادي عشر، ٢٠٠٨، ص ١٤٦.
- (١٧) المادة (١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٨) المادة (٦٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٩) المادة (١٣٨) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

- (٢٠) د. ماهر صالح علاوي - احمد ماهر صالح، توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها (دراسة في أحكام دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨)، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٢)، نيسان، ٢٠٠٩، عدد خاص بالمؤتمر العلمي الأول لكلية القانون، جامعة تكريت، ص ٣.
- (٢١) تنص المادة (٢٦/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على (يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه).
- (٢٢) أمير عبد الله احمد عبيد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠، ص ١٥٥.
- (٢٣) قرار منشور، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠٠٩.
- (٢٤) تنص المادة (٧/رابعاً) ضمن الفصل الثاني/الفرع الأول، من قانون المحافظات النافذ تحت عنوان (اختصاصات مجلس المحافظة) ما يلي (رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة).
- (٢٥) تنص المادة (٤٥/أولاً) على ما يلي (تؤلف هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين، وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وإداراتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات).
- (٢٦) انظر المادة (٧/ثامناً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.
- (٢٧) محمد الأسدي، ملاحظات حول قانون المحافظات الأخير، بحث منشور في مجلة الملتقى، تصدر عن مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد الحادي عشر، ٢٠٠٨، ص ١٨٤.
- (٢٨) انظر المادة (٧/تاسعاً/٢) من قانون المحافظات النافذ. وبخصوص هذه المادة فإننا نسجل الملاحظة التالية، وهي أن المادة المذكورة جاءت بنص مطلق فيما يتعلق بأصحاب المناصب العليا، ولم يحدد القانون من هم أصحاب المناصب العليا، مما يجعل هذا النص قابلاً للتأويل، ومن هنا ندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر في نص هذه المادة وتحديد أصحاب المناصب العليا في المحافظات بشكل دقيق وحصري تجنباً للإشكالات التي قد تحدث بين الحكومة المركزية وتلك الهيئات اللامركزية في حالة قيام الحكومة المركزية بإعفائهم.
- (٢٩) انظر المادة (٧/تاسعاً/١) من قانون المحافظات النافذ.
- (٣٠) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية في العدد (٤٠٦٠) في ١١/٢/٢٠٠٨.
- (٣١) أمير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ١٥٥.
- (٣٢) انظر المادة (٨٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٣) تنص المادة (٤٦/أولاً) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ما يأتي ( يحدد موعد الانتخابات بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من المفوضية يعلن عنه بوسائل الإعلام المختلفة قبل الموعد المحدد لإجرائه بـ (٦٠ يوماً). نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية في العدد (٤٠٩١) في ١٣/١٠/٢٠٠٨.
- (٣٤) انظر المادة (٨٠/ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٥) انظر المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٦) د. ماهر صالح علاوي - احمد ماهر صالح، مصدر سابق، ص ١٩.
- (٣٧) أمير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ١٥٧.
- (٣٨) تنص الفقرة (٢) من القسم (١٠) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ على ما يلي ((يجوز للمحافظات والحكومات الإقليمية بعد إبلاغ وزير المالية الحصول على قرض وإصدار ضمانات حسب حدود الديون المقررة في قانون الميزانية السنوية، وكذلك حسب حدود الديون المقررة لكل وحدة وفقاً للتخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء بناءً على توصية من وزير المالية. وتقدم الحكومات الإقليمية والمحافظات في (٣١ من شهر آب) تقديرات إجمالي القروض غير المحسومة والقروض المزمع

الحصول عليها في السنة المالية القادمة للمراجعة ومصادقة وزير المالية. وترفع الحكومات الإقليمية تقرير شهري إلى وزير المالية بشأن القروض غير المحسومة وإصدار ضمانات القروض الصادرة)). نشر القانون رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ في جريدة الوقائع العراقية في العدد (٣٩٨٤) في حزيران ٢٠٠٤.

(٣٩) انظر الفقرة (٧) من القسم (٩) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.

(٤٠) انظر الفقرة (٤) من القسم (١١) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.

(٤١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، اختصاص تعيين الموظف العام في ظل نظام اللامركزية الإدارية، بحث منشور في مجلة

التشريع والقضاء، العدد الربع (تشرين الأول - تشرين الثاني - كانون الأول)، ٢٠١٠، ص ٧٨.

(٤٢) تنص المادة (٤٨) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)

(٤٣) تنص المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات النافذ على ما يلي (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس

النواب). وفي هذا النص فإن المشرع العراقي قد خرق نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، عندما أقحم السلطة التشريعية في هذه

الخضم، ومنحها حق مراقبة المجالس المحلية، لأن المُسَلَّم به في ظل هذا النظام هو خضوع تلك الهيئات لرقابة الحكومة المركزية كما

أن هذا النص يعترض مع أحكام الدور النافذ، لأن الأخير قد حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١) على سبيل الحصر ولا

يوجد من بينها اختصاصه في الرقابة على المجالس المحلية، ولذلك لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة إليها بقانون. للتفصيل انظر،

الهامش رقم (١) ص ١٢٩ من هذه الرسالة.

(٤٤) تنص المادة (٧/ثامناً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على (لمجلس النواب إقالة المحافظ

بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء....).

(٤٥) للتفصيل انظر، د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان،

مصدر سابق، ص ١٤٧ - محمد الاسدي، مصدر سابق، ص ١٨٤ وما بعدها - نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني

لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠، ص ١٤٤.

(٤٦) انظر المادة (٤/ب) من القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١

لسنة ٢٠٠٨.

(٤٧) انظر المادة (٢٠/ثانياً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٤٨) تنص المادة (٤/أ) من القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة

٢٠٠٨ على ما يلي ((يلغى البند (ثانياً) من المادة (٢٠) من القانون ويحل محلها ما يلي : لمجلس النواب أن يعترض على القرارات

الصادرة من المجلس إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فللمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية

البسيطة)).

(٤٩) أمير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ١٦١.

(٥٠) انظر المادة (٦١/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥١) انظر المادة (٧٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي. نشر في جريدة الوقائع العراقية في العدد (٤٠٣٢) في

٢٠٠٧/٢/٥.

(٥٢) تنص المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على ما يلي ( للمجلس تشكيل فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق

بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه).

(٥٣) انظر المادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥٤) تنص المادة (٩٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على ما يأتي (تختص لجنة شؤون الأقاليم والمحافظات غير

المنتظمة في إقليم بما يأتي : أولاً:- الاهتمام بشؤون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعلاقتها بالحكومة المركزية. ثانياً:-

متابعة شؤون مجالس الأقاليم والمحافظات والمجالس المحلية. ثالثاً:- متابعة التقيد بالمشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية

- المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والمؤتمرات المحلية والدولية. رابعاً:- متابعة التوزيع العادل للموارد والتخصيصات بين الأقاليم والمحافظات. خامساً:- اقتراح القوانين المنظمة للعلاقات بين المجالس التشريعية في الأقاليم والمحافظات مع الوزارات الاتحادية.
- سادساً:- اقتراح القوانين لتنظيم عمل الهيأتين المنصوص عليهما في المادة (١٠٥ و١٠٦) من الدستور).
- (٥٥) المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- (٥٦) المادة (٦٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٥٧) تنص المادة (٤٤/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على ما يلي (تتكون المارد المالية للمحافظة مما يأتي : أولاً :- الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية المعدة من قبل وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب).
- (٥٨) د.سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٨٧٩ وما بعدها.
- (٥٩) تنص المادة (٤٤/أولاً) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ على ما يلي ( يجري تشكيل محكمة في العراق بقانون تسمى المحكمة الاتحادية العليا).
- (٦٠) المادة (٤٤/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- (٦١) نشر الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٩٦) في ١٧/٣/٢٠٠٥.
- (٦٢) تنص المادة (٩٢/ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على ما يلي ( تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب). ومما تجب ملاحظته انه على الرغم من مرور أكثر من ستة أعوام على صدور الدستور الدائم للعراق، والذي نص على تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا، إلا إن ذلك القانون لم يُشرع لحد الآن، وأن المحكمة لا زالت تعمل وفق الأمر ٣٠ لسنة ٢٠٠٥، والذي صدر في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وهذا يمثل نقص تشريعي يجب على المشرع العراقي الإسراع في معالجته، بسبب أهمية تلك المحكمة، وللاختصاصات الخطيرة والمهمة التي تدخل في اختصاصها والتي أشارت إليها المادة (٩٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٦٣) المادة (٩٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٦٤) المادة (٩٢/أولاً) من دستور عام ٢٠٠٥، وحسناً فعل المشرع العراقي عندما نص على الاستقلال الإداري والمالي لتلك المحكمة وذلك للدور المهم الذي تقوم به. ومنها على سبيل المثال لا الحصر اختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين، والفصل في المنازعات التي تحصل بين السلطات المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- (٦٥) المادة (٩٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٦٦) تنص المادة (٩٣/رابعاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يلي : رابعاً :- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية).
- (٦٧) تنص المادة (٩٣/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يلي : أولاً :- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة).
- (٦٨) تنص المادة (٤/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ على ما يلي (الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع ....)
- (٦٩) انظر المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٧٠) د.ماهر صالح علاوي - احمد ماهر صالح، مصدر سابق، ص ١٩.
- (٧١) عدلت هذه المادة وفق النص الحالي بموجب المادة (٤) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٧٢) انظر المادة (٢٠/ثالثاً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

- (٧٣) انظر المادة (٢٠/ثالثاً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٧٤) عدلت هذه المادة بموجب المادة (٢) من القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والتي تنص على ما يلي ( يلغى البندان (٥ و٤) من الفقرة ثامناً من المادة (٧) من القانون ويحل محلها ما يلي : ٤- للمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به، وتثبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ استلامها الطعن وعليه أن يقوم بتصرف أعمال المحافظة خلالها).
- (٧٥) تنص المادة (٤/ثالثاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ على ما يأتي : تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية : ثالثاً :- النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري ).
- (٧٦) نشر النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٩٧) في ٢/٥/٢٠٠٥.
- (٧٧) انظر المادة (٧) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
- (٧٨) علي سعد عمران، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على أحكام محكمة القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، المجلد الأول، العدد الثاني، ٢٠٠٩، ص ١٣٣.
- (٧٩) علي سعد عمران، المصدر السابق، ص ١٣٤.
- (٨٠) المادة (٧/ثانياً/د) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٨١) المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٨٢) تنص المادة (١) من القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على ما يأتي (تلغى الفقرة ثالثاً من المادة (٦) من القانون ويحل محلها ما يلي: ثالثاً :- لعضو المجلس الطعن بقرار إنهاء عضويته لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به، وتثبت المحكمة بالطعن خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن ويكون قرارها باتاً).
- (٨٣) انظر المادة (٢) من القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٨٤) انظر المادة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٨٥) انظر المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٨٦) انظر المادة (٧/ج) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٨٧) انظر المادة (٧/د) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٨٨) د.حنان محمد القيسي، نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، دراسة قانونية مقارنة، بحث منشور، مجلة الملتنقى، العدد ١١، السنة ٢٠٠٨، ص ١٦٨ - نوره هادي وحيد السلطاني، مصدر سابق، ص ١٥٤.
- (٨٩) انظر المواد (٣٨-٤٥) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والإقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨. نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٩١) في ١٣/١٠/٢٠٠٨.
- (٩٠) للتفصيل انظر، هشام مزهر حسين، الجرائم الواقعة على انتخابات مجالس المحافظات، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠، ص ٢١٠.
- (٩١) د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٦٧.
- (٩٢) انظر المواد (١٠٣، ١٠٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٩٣) تنص المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على ما يلي (تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور).

- (٩٤) ينص القسم (١) من الأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ على ما يأتي (يخول مجلس الحكم بموجب هذا الأمر سلطة إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة، تكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة...)، نشر الأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨١) في آذار/ ٢٠٠٤.
- (٩٥) ينص القسم (١) من القانون النظامي الملحق بالأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن مجلس الحكم الانتقالي على (يشجع هذا القانون النظامي الحكم النزاهة والشفاف بإنشاء هيئة مستقلة فعلاً، لديها القدرة على تطبيق قوانين مكافحة الفساد، ومعايير الخدمة العامة...).
- (٩٦) فارس رشيد فهد الجبوري، الفساد والفساد الإداري في العراق ودور القوانين العراقية في محاربهه ودور ديوان الرقابة المالية في معالجته، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٤٧ لسنة ٢٠٠٧، ص ١٠٦.
- (٩٧) التقرير السنوي لهيئة النزاهة لسنة ٢٠٠٩، ص ٥٤.
- (٩٨) تنص المادة (١٢) من اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ على ما يلي (تلاحق الهيئة جزائياً وفقاً لأحكام القانون كل مكلف امتنع عن تقديم تقرير الكشف عن مصالحه المالية، أو امتنع عن إكمال بياناته الناقصة في المواعيد المقررة في هذه اللائحة التنظيمية، وكذلك كل مكلف تعمد إخفاء معلومات جوهرية مطلوبة أو تقديم معلومات كاذبة)، تم نشر اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٩٧) في ٢/٢/٢٠٠٥.
- (٩٩) تنص المادة (١) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل على ما يلي (ينشأ بموجب هذا الأمر ديوان الرقابة المالية، كمؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية للمساعدة في تعزيز الاقتصاد، الفاعلية، مصداقية الحكومة العراقية، وينص أيضاً على وجوب أن يعمل الديوان مقترناً مع المفوضية العراقية للنزاهة العامة، والمفتشون العموميون لكل وزارة لضمان بقاء الحكومة العراقية مستقيمة وذات شفافية يمكن مسانلتها من قبل الشعب العراقي). نشر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨٣) حزيران ٢٠٠٤.
- (١٠٠) تنص المادة (٤/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل على (تخضع دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي التي تتصرف بالأموال العامة جباية أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج خدمات للرقابة المالية). وتجدر الإشارة إلى أن عبارة (القطاع الاشتراكي) تم استبدالها بعبارة (القطاع العام)، حيث حلت عبارة (القطاع العام) محل عبارة (القطاع الاشتراكي) بموجب المادة الأولى من قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨.
- (١٠١) انظر المادة (٥/رابعاً/أ)، ب) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
- (١٠٢) حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص ٨٣.
- (١٠٣) انظر المادة (٧/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
- (١٠٤) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٨، ص ١٤٠.
- (١٠٥) انظر المادة (٩) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
- (١٠٦) صلاح الدين مصطفى أمين، الرقابة المالية وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٩، ص ٦٣.
- (١٠٧) المادة (٢/أولاً/ب) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
- (١٠٨) أمير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ١٦٧.
- (١٠٩) المادة (٧/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.

- (١١٠) المادة (٢/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
- (١١١) المادة (٢/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
- (١١٢) المادة (٧/خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
- (١١٣) صلاح الدين مصطفى أمين، مصدر سابق، ص ٦٢.
- (١١٤) المادة (٧/خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.

## المصادر

### أولاً: الكتب القانونية:

- ١- جورج فوديل - بيار دلفوليه، القانون الإداري، ج ٢، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٨.
- ٢- د. خالد سماره الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٨.
- ٣- د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١.
- ٤- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٤.
- ٥- د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧.
- ٦- صلاح الدين مصطفى أمين، الرقابة المالية وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٩.
- ٧- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
- ٨- د. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣.
- ٩- د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ١٠- د. منير محمود الوتري، المركزية واللامركزية في القانون العام، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٦.
- ١١- د. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٤.

### ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية:

- ١- أمير عبد الله احمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠.
- ٢- حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٧.
- ٣- سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٨.
- ٤- نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.
- ٥- هشام مزهر حسين، الجرائم الواقعة على انتخابات مجالس المحافظات، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠.

#### ثالثاً: الدوريات:

- ١- غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، تصدر عن مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، العدد الحادي عشر، ٢٠٠٨.
- ٢- حنان محمد القيسي، نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، دراسة قانونية مقارنة، بحث منشور، مجلة الملتقى، العدد ١١، السنة ٢٠٠٨.
- ٣- خالد ممدوح، دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٤- عثمان سلمان غيلان العبودي، اختصاص تعيين الموظف العام في ظل نظام اللامركزية الإدارية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الربع (تشرين الأول - تشرين الثاني - كانون الأول)، ٢٠١٠.
- ٥- علاء سليم العامري، الإدارة المحلية - مفهومها - أهدافها - أركانها، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية، بغداد، العدد ٧٦ / ٢٠٠٧.

٦- علي سعد عمران، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على أحكام محكمة القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، المجلد الأول، العدد الثاني، ٢٠٠٩.

٧- فارس رشيد فهد الجبوري، الفساد والفساد الإداري في العراق ودور القوانين العراقية في محاربه ودور ديوان الرقابة المالية في معالجته، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٤٧ لسنة ٢٠٠٧.

٨- ماهر صالح علاوي - احمد ماهر صالح، توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها (دراسة في أحكام دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨)، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٢)، نيسان، ٢٠٠٩، عدد خاص بالمؤتمر العلمي الأول لكلية القانون، جامعة تكريت.

٩- محمد الأسدي، ملاحظات حول قانون المحافظات الأخير، بحث منشور في مجلة الملتقى، تصدر عن مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد الحادي عشر، ٢٠٠٨.

#### رابعاً: الدساتير العراقية:

١- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

#### خامساً: التشريعات العراقية:

١- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢- قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣- قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤- قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩.

٥- القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

٦- قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل.

٧- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

- 
- ٨- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به ( قانون هيئة النزاهة).
- ٩- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ (تعديل قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠).
- ١٠- قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- ١١- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.
- ١٢- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ١٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- ١٤- قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨.
- ١٥- القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.