

الجامعة الإسلامية في لبنان
كلية الحقوق

رقابة الإدارة المركزيّة على السلطة المحليّة في الدستور
العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر في القانون العام

إعداد الطالب
أسامة كريم بدن

لجنة المناقشة

رئيساً

الدكتور عباس نصرالله

عضواً

الدكتور غادي مقلد

عضواً

الأستاذ الدكتور محمد طي

إنَّ كَليَّةَ الحَقوقِ في الجَامعةِ الإِسلاميَّةِ في لَبنانِ، غيرِ
مَسؤولةِ عَن الآراءِ الوارِدةِ في هذِهِ الرِسالَةِ. وهِيَ تُعبِّرُ عَن
رأيِ كاتبِها فقط.

الآية

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ رَّقِيبًا﴾

صدق الله العظيم

سورة الأحزاب، الآية ٥٢

الإهداء

إلى مَنْ أتعب جسده ليرتاح بدني، وسهر الليالي لأبقى بغفوتي،
وأرهق تفكيره ليسهل لي طريق حياتي، إلى مَنْ كان يراني نفسه، ويشق بي غمار الحياة من جديد...
إليك... أبي العزيز

إلى نبع الحنان الصافي، ومنّ تربيته بحضنها الدافي،
إلى مَنْ دعواتها لم تنقطع عني منذ ولدت، وإلى آخر ما وصلت إليه...
أمي الغالية

إليك يا رفيقة دربي وحياتي، وعلى مضاضة تحمّلت بُعدي وفراقي،
وقاست بصبر كتوم ألم البُعد والملامة، وما أنفكت تسليني بدمعة وابتسامة،
وتقول دوماً روحي فداك يا أسامة، من أجل أن أعود إليها أحمل ثمرة تعبي واجتهادي...
زوجتي الحبيبة

إليك يا مَنْ أطلت عليّ طلعتك المباركة، وكنت واسطة العقد بيني وبين أمك،
فكانت تراني وأراها بك، فيا فلذة تمحو عني كل تعب وشجن، أيها الفأل الحسِن، ونعمة لا تقدّر بثمن،
أهديك يا ولدي الحسن....

إلى شركائي في المحنة والمحبة، وقرّة عيني...
بل وأعلى الأحبة،
أخوتي وأخواتي...

إلى كل مَنْ وقف معي وساندني ولو بكلمة أو ابتسامة تشجيني من الأخوة والأصدقاء...
إليهم جميعاً أهدي جهدي المتواضع

(أسامة)

شكر وتقدير

﴿رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأُدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾ (سورة النمل/ الآية ١٩)

الحمد لله الذي نزل القرآن تبياناً لكل شيء، والصلاة والسلام على محمد المصطفى (ﷺ) الذي بنوره الكون اهتدى ليكون من المنذرين، وعلى آله الطيبين الطاهرين.

أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أهل الفضل من العلماء الأعلام، الذين بذلوا النصح والتوجيه والإرشاد؛ حتى تمت هذه الرسالة على هذا الشكل، وأخص بالذكر الدكتور عباس نصر الله، الذي تشرفت به مشرفاً على الرسالة، وطالما كنت حذراً في التحدث إليه، ومناقشته؛ لما يملكه من سجايا فاضلة، وملكات علمية فذة، (متعنا الله بوجوده).

وأقدم شكري المتواصل وثنائي العاطر إلى الدكتور غادي مقلد والأستاذ الدكتور محمد طي (مد الله عمرهما في عافية)، وزادهما محبة في قلوب الناس، لما بذلاه من جهودٍ مشكورة في قراءة وتقويم هذه الرسالة.

والشكر موصول إلى الجامعة الإسلامية في لبنان، لا سيما رئيس الجامعة الأستاذ الدكتور حسن الشلبي وعميد كلية العلوم السياسية والإدارية والدبلوماسية المربي الفاضل الأستاذ الدكتور رامي عمار، لتفضلهما بمساعدتي.

كما أذكر الملحقة الثقافية العراقية بلطيف النشاء، لمحاولتها الجمع بين رغبة الطالب المغترب، والسياقات الإدارية المتبعة في الوزارة، وجميل تعاونها متمثلة، بمستشارها الثقافي (الأستاذ الدكتور أحلام شهيد علي) والعاملين.

كما لا يفوتني، عوداً على بدء، أن أشكر المقوم اللغوي الأستاذ اللغوي الدكتور علي العسيلي العالمي.

كما لا يسعني إلا أن أشكر الأهل والأصدقاء الذين أحاطوني، بدافعٍ شديدٍ، إلى الرغبة في التحصيل، ولم يبخلوا في توافر كل ما يمكن أن يساعدني على ذلك، فلهم جميعاً عميق الشكر لعنايتهم اللافتة في الوصول إلى مبتغاي.

والشكر إلى من كان قلبه معي، أو شملتني رعايته، أو دعاؤه في محافظات العراق، وفي لبنان، وإلى كل من لم أذكره إلا ضعف ألم بي، أو ذاكرة لم تسعفني، ﴿رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إَصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِنْ قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَارْحَمْنَا أَنْتَ مَوْلَانَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ﴾ (سورة البقرة/ الآية ٢٨٦).

المقدمة

لقد أصبح الاهتمام بالتنظيم اللامركزي المحلي، يتزايد اليوم بشكل ملحوظ، في معظم دول العالم، وقد جاء هذا الاهتمام في إطار التوجه نحو توسيع مشاركة المواطنين وإعطائهم الدور الأكبر في عملية الحكم، وتقليص دور الدولة في الانتاج والإدارة المباشرة لمؤسساتها، ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، دوراً واضحاً في عملية التنمية، وأصبحت الديمقراطية في وقتنا الحاضر أسلوباً للحكم تتطلع إليه الشعوب في شوق، وتدافع عنه بحرارة، إذ تعني الاعتراف بالشعب صاحب السيادة ومصدراً للسلطات، والنظام الديمقراطي يرى مصالح المواطنين، وقادراً على تحقيق اشراك المواطنين في تنظيم وإدارة أنفسهم بأنفسهم، إذ يسهم في تحقيق التنمية المحلية والقومية على حدّ سواء، ويوفر الخدمات للمواطنين بطريقة سهلة وكبيرة، فضلاً عن غرس الإيمان في نفوس المواطنين المحليين، وكذلك العاملين في الأجهزة والهيئات المحلية بفلسفة هذا النظام، لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها، إذ يجعلهم يعملون بروح الجماعة من أجل تقديم الخدمات المحلية على أحسن وجه وبأقل التكاليف^(١).

اللامركزية الإدارية تعني في جوهرها ومراميها أنها نوع من التطور الديمقراطي وثمره من ثمراته، إذ يتولى القائمون على الشؤون المحلية مناصبهم وسلطاتهم عن طريق الانتخاب الحر المباشر من قبل الشعب وبأسلوب ديمقراطي في الوحدات المحلية، ويتصدى هؤلاء لإدارة شؤونهم المحلية الخاصة بهم، وينبغي لتمام ذلك وتحقيق الغاية المنشودة من الانتخاب، أن يتمتعوا بقدر واضح من الاستقلال، مع ضرورة خضوع هؤلاء للإشراف ورقابة السلطة المركزية، وذلك لأن ضرورة الاستقرار الإداري والمالي، وتمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية القانونية والمعنوية، لا يعني بأي حال من الأحوال انعتاق هذه المجالس وهؤلاء الأعضاء من الرقابة، فذلك لا يتفق مع منطق الدولة القانونية التي يخضع فيها الجميع للقانون..

إنّ الهدف من إعطاء السلطة المركزية سلطة الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية، هو لضمان تحقيق المصلحة العامة، والمحافظة على الوحدة السياسية للدولة، وتأكيد وحدتها الإدارية وحماية المواطنين من احتمال تعسف السلطات المحلية الإدارية تجاههم كإرهاقهم بأعباء مالية كبيرة،

(١) عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية في العراق، دراسة تطبيقية، مكتبة جامعة اليرموك، بغداد، العراق، أيار/مايو ١٩٧١، ص ٥.

أو المساس بحقوقهم وحررياتهم، إذ إنَّ هذه الرقابة ما هي إلا نظام قانوني استثنائي يجب أن ينظم بدقة وحذر، وأن يأخذ بأضيق الحدود حتى لا يتحول إلى أداة لقلب مفاهيم وأهداف النظام الإداري اللامركزي، إذ إنَّ لهذه الرقابة حدوداً تقف عندها، ولا تتجاوزها، وإلا عدت مرتكبة لحالة تجاوز حدّ السلطة أو التعسف في استعمالها.

تُعدّ اللامركزيّة الإداريّة من أهم اساليب التنظيم الإداري للدّولة المعاصرة، ويتحقق هذا الأسلوب عن طريق إشراك الوحدات الإداريّة مع السلطة المركزيّة لممارسة السلطات المحليّة على أن تقوم السلطة المركزيّة بإدارة الشؤون الإداريّة ذات الطابع الوطني التي تهم جميع مواطني الدولة، وتختلف الدول في كيفية إدارة إقليمها، وذلك يرجع إلى عوامل عديدة. فكل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يتفق مع ظروفها السياسيّة، والتاريخية، والاقتصاديّة، والاجتماعيّة، فهناك من الدول التي تريد أن تقوي السلطة المركزيّة، فتجعل الوظيفة الإداريّة بيدها بسبب الإيدولوجية السياسيّة في السلطة، أو لوجود مخاوف من تقسيم الدّولة التي تتضمن أقليّات مختلفة، وبالنتيجة فإنّ هذه الدول تركز على منح السلطات المحليّة نسبة محددة من الأعمال والصلاحيات، وهنا يكون التوجه نحو إقامة إدارة محلية، إذ تكون القرارات الصادرة عن السلطات المحليّة قليلة ومحدودة الأهمية، وتسنأثر السلطات المركزيّة بسلطات كبيرة، ويكون الحكم مركزياً، وهذا الأسلوب يأخذ به النظام الفرنسي.

وهناك دول تريد منح بعض الاستقلالية لأجزاء من إقليم الدولة، أو الهيئات المحليّة، وتمكن السكان المحليين من إدارة شؤونهم بأنفسهم، وهذا يرجع إلى أسباب سياسيّة، واجتماعيّة، واقتصاديّة، وتاريخية، فضلاً عن أسباب إدارية تتعلق بحسن إدارة المرافق العامة. وعليه، فإنّ هذه الدول تركز على منح الكثير من الصلاحيات للسلطات المحليّة من حيث العدد والأهمية ودرجة الاستقلالية في اتخاذ القرارات، وهنا تكون درجة اللامركزيّة كبيرة، ويكون الحكم لا مركزياً، وهذا الأسلوب يأخذ به النظام الانكليزي^(١).

وقد كان التوجه في العراق نحو الأخذ بالأسلوب الثاني، وهذا يبدو واضحاً في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إذ قرر أن يكون ارتباط المحافظات غير المرتبطة في إقليم بالسلطة المركزيّة برابطة اللامركزيّة الإداريّة، وتم تحديد هذه الصلاحيات بموجب الدستور بصدور قانون

(١) حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، ٢٠١٢، ص ١٢-١٣.

المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إذ اعتمد نظام اللامركزية الإدارية أساساً لتحديد صلاحيات المحافظات ومنحها صلاحيات إدارية واسعة، فقد وسع نظام اللامركزية الإدارية بشكل لم تألفه القواعد العامة عن اللامركزية الإدارية، وللتقديم بموضوع رقابة الإدارة المركزية على السلطة المحلية في الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل لا بُد من تقسيم المقدمة إلى الفقرات الآتية:

أولاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في كون اللامركزية الإدارية وتجربة مجالس المحافظات في العراق، والتي ظهرت بصورة واضحة وحقيقية بعد عام ٢٠٠٣، إذ شهد العراق تحولاً جوهرياً في نظامه الإداري، فأصبحت المحافظات تتمتع بشخصية معنوية فعلية وتدار من قبل مجالس محلية منتخبة، وأن حادثة هذه التجربة في العراق وما رافق ذلك من إخفاقات، تحتاج إلى جملة من الحلول للتشخيص، وتهدف هذه الدراسة إلى التعرف إلى مشكلات التحول إلى اللامركزية الإدارية، والتي أدت إلى إعطاء صلاحيات للإدارات المحلية، أدت إلى عدم وجود نظام رقابي محكم ينظم حسن الإدارة، والالتزام بحدود القانون وضمان عدم انفراد الهيئات المحلية للسلطة والقرار، ما قد يجعل حقوق الأفراد وحررياتهم عرضة للخطر، وفي عهدة إدارات ضعيفة غير قادرة على النهوض في المهام والصلاحيات الممنوحة لها.

ثانياً: إشكالية الدراسة

إنّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وعلى الرغم من تبنيه لنظام اللامركزية الإدارية، فإنّه لم يتطرق إلى موضوع الرقابة الممنوحة للسلطة المركزية على عمل الهيئات اللامركزية، إذ إنّ حرص على إعطاء صلاحيات واسعة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، بالشكل الذي يمثل خروجاً على حدود النظام اللامركزي الإداري، والدليل على ذلك ما تضمنته الفقرة الخامسة من المادّة (١٢٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، من إسباغ نوع غريب من الحصانة على مجالس المحافظات، والذي يستفاد من إطلاق النص ووضعه لهذه المجالس في دائرة من الحصانة غير المعهودة في الأنظمة اللامركزية وتجاربها المختلفة في الدول الأخرى، وذلك بنصها: "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله ميزانية مستقلة"، هذا

من جهة، ومن جهة ثانية فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، وبموجب نصّ المادّة (٤٧) منه يقضي بأن "تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلّة المشكلة وفقاً لأحكام الدستور، كما أن المادّة (١٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تنص على أن حقّ التقاضي مصون ومكفول للجميع، وبما أن القرارات الصادرة عن جهات الإدارة اللامركزية، تُعدّ قرارات إدارية فإن ذلك لا يمنع من امتداد ولاية القضاء الإداري في العراق على الأعمال القانونيّة، بهذا فإن هناك تعارضاً بين نصوص الدستور والقوانين الصادرة بموجبه يجب معالجتها.

ثالثاً: منهجية الدراسة

نظراً لما يتميز به هذا الموضوع من أهمية فإن دراسته تتطلب ضرورة اتباع المنهج العلمي التحليلي القائم على مناقشة النصوص القانونيّة، وتحليلها، وفقاً للأحكام القضائيّة المختلفة، فضلاً عن محاولة إجراء المقارنة في الحالات التي تحتاجها تلك الدراسة مع تجارب أخرى من القانون المقارن، مثل انكلترا، وفرنسا، ومصر، ولبنان بوصفها أنظمة متميزة كل ما كان ذلك ممكناً، من أجل تقويم تجربة المشرّع العراقي بهذا الصدد.

رابعاً: خطة الدراسة

تبدأ هذه الدراسة بمقدمة، يتبعها فصل أول بعنوان: التعريف بالرقابة الإداريّة على الهيئات اللامركزية ويتضمن مبحثين:

في المبحث الأول: سنتناول ماهية الرقابة الإداريّة.

وفي المبحث الثاني: سنتطرق إلى صور الرقابة المركزيّة بين الماضي والحاضر.

أما في الفصل الثاني من هذه الدراسة فننتحدث عن الرقابة القضائيّة، والرقابة البرلمانيّة، ورقابة الهيئات المستقلّة على المجالس المحليّة، ويشتمل على مبحثين:

سنعالج في المبحث الأول الرقابة القضائيّة على المجالس المحليّة.

وفي المبحث الثاني سيخصص للرقابة البرلمانيّة ورقابة الهيئات المستقلّة على المجالس المحليّة.

الفصل الأوّل

التعريف بالرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية

إن الأساس في إقامة اللامركزية الإدارية هو وجود نوع من التوافق والتطابق بين نقيضين هما استقلال الشخص اللامركزي من جهة، ووجوب رقابة السلطة المركزية عليه من جهة أخرى. وإن الذي يقيم هذا التوافق هو المشرع من خلال الأسس والقواعد المستقرة في الفقه والقضاء^(١).

وعلى الرغم من الصعوبات الكبيرة التي اعترضت في تحديد مفهوم، أو معنى أو مصطلح الرقابة في الفقه الإداري، إلا أن محاولات الفقهاء لم تقف عند حد معين، وسعى الكثير منهم في سبيل الوصول إلى وضع تعريف يجمع بين المبادئ القانونية والإدارية للرقابة^(٢). وفي محاولة لإلقاء الضوء على ماهية الرقابة الإدارية وبيان صور الرقابة المركزية، فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأوّل: يتناول ماهية الرقابة الإدارية.

أما المبحث الثاني: سيتطرق إلى صور الرقابة المركزية في الماضي والحاضر.

المبحث الأوّل

ماهية الرقابة الإدارية

تعددت تعريفات ومفاهيم الرقابة الإدارية، واختلفت آراء الفقهاء لتحديد مفهوم العلاقة التي تربط بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، وعليه سنعرض عدة تعريفات ومفاهيم لبيان التعريف الأنسب والأقرب إلى معنى الرقابة الإدارية، وتمييزها عن غيرها.

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

الأول: يتناول مفهوم وتمييز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية.

أما المطلب الثاني: فسيتطرق إلى حدود الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية.

(١) كريم كشاكش، التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية)، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، جامعة اليرموك، عمان، الأردن، ١٩٩٧، ص ٣٩.

(٢) حسين عبدالعال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٧٠.

المطلب الأوّل: مفهوم وتمييز الرقابة الإداريّة عن السلطة الرئاسية

عنى الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية أو كما تسمى الوصايا الإدارية، وذلك حين حاولوا وضع تعريف محدد لها، وقد أُفرغت محاولات التعريف في عبارات مختلفة مما أدى إلى تعدد التعاريف واختلاف مضامينها إلى حدّ كبير، ويرجع ذلك لاتساع مدلول الرقابة الإدارية (الوصايا الإدارية) وتنوع وسائلها وامتداد نطاق مهمتها^(١). وهناك أُسس تعتمد عليها السلطة المركزية في تحديد الرقابة الإدارية على الهيئات والمجالس المحلية، وتأخذ أحد أسلوبين في تحديد وتعيين المصالح الذاتية الخاصة للهيئات المحلية.

ولتبيان مفهوم وتمييز الرقابة الإداريّة عن السلطة الرئاسية، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الأول: يتناول مفهوم الرقابة الإداريّة.

والثاني: يتناول تمييز الرقابة الإداريّة عن السلطة الرئاسية.

الفرع الأوّل: مفهوم الرقابة الإداريّة

ذهب البعض في تعريف الرقابة الإداريّة ومنهم جيروم دي بيزان (Jérôme De Besane) أن الرقابة الإداريّة "مجموعة الوسائل التي يمكن بمقتضاها داخل الدّولة ذات النظام اللامركزي، المحافظة على وحدة نشاط الإدارة العامة، ومنع السلطات المستقلّة المحليّة والمتخصصة من تعريض المصالح العامة للضرر، وحتى لا تصبح هذه السلطات خطراً على حرية المواطنين"^(٢).

وكذلك عرفها الفقيه شارل ديباخ (Charles Debakh) بأنّها: "الرقابة التي تمارسها الدّولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزيّة، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة إلى إقليم الدّولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية لاستقلال

(١) بكر القباني، الرقابة الإدارية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٧٨، ص ٧٣.

(٢) نقلاً عن: المرجع نفسه، ص ٧٣.

الوحدة المشمولة بالوصاية المركزية"^(١).

أما الفقيه سيركامبيه (Sircambieh) فقد عرفها بقوله: "إنَّ الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى، تخضع لها بالنسبة إلى بعض النواحي، خضوعاً بعيداً عن السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات ورقابات محددة في ما يتعلق بموضعها- أسبابها وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة"^(٢).

وأيضاً عرفها الفقيه الفرنسي فالين (Faline) بأنها: "مجموعة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه، بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحياناً، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعاً من الشخصية المشمولة بالرقابة"^(٣).
وعرف الفقيه ريفيروا (Riveroi) الرقابة الإدارية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي في الحدود المقررة في القانون"^(٤).

أما فيني (Finny) فقد عرفها بأنها: "مجموعة السلطات المحددة التي تتم عموماً بوصفها رقابة تباشرها السلطات العليا على الأشخاص المعنوية اللامركزية، من أجل مراقبة مشروعية نشاطها، وضمان احترامها للمصلحة العامة"^(٥).

وفي تعريف لجاديمبور (Jadimbore) قال إنها: "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بالقانون، أو بمقتضى القانون، من أجل احترام القانون، وحماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار، أو التجاوز، أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين"^(٦).
أما في الفقه العربي فقد عرف محمد عبد العال السيناري الرقابة الإدارية بأنها "مجموعة السلطات المحددة قانوناً لهيئات عليا برلمانية وقضائية وإدارية، سواء أكانت هذه الهيئات الأخيرة مركزية أم لامركزية، بالإضافة إلى مجموعة من السلطات غير المحددة قانوناً تمارسها الجماهير

(١) نقلاً عن: بكر القباني، المرجع السابق، ص ٧٤.

(٢) المرجع نفسه، ص ٧٥.

(٣) المرجع نفسه، ص ٧٥.

(٤) المرجع نفسه، ص ٧٥.

(٥) المرجع نفسه، ص ٧٥.

(٦) المرجع نفسه، ص ٧٦-٧٨.

والتنظيمات السياسيّة وأجهزة الإعلام على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزيّة الإقليميّة، بقصد حماية المشروعيّة، ومراعاة الصالح العام^(١).

وفي تعريف آخر إنها: "العلاقة التي تربط بين السلطة المركزيّة والسلطة المحليّة، وكيفية التدخل في الشؤون المحليّة من قبل السلطة المركزيّة"^(٢).

وكذلك في تعريف آخر إنها: "مجموعة السلطات التي تصدر بقانون تمنح السلطة المركزيّة بحق الرقابة على الهيئات اللامركزيّة، والهدف منها تحقيق المصلحة العامة والمحافظ على الوحدة السياسيّة للدولة"^(٣).

وأطلقت عدة تسميات على الرقابة منها: الوصاية الإداريّة، والرقابة الإداريّة، واختلف الفقه القانوني بين من يؤيد استخدام مصطلح الوصاية، وبين من يسميها الرقابة الإداريّة^(٤).

وفي الحقيقة إن تسمية الوصاية الإداريّة أطلقت من قبل الفقه الحقوقي الفرنسي، والتي أخذ بها كذلك الفقه العربي^(٥).

وهناك من يخلط بين الوصاية الإداريّة، والوصاية في القانون الخاص على الرغم من وجود الاختلاف الجوهرى الواضح بين الوصاية الإداريّة أو الرقابة الإداريّة، وبين الوصاية المدنيّة التي للوصي على القاصر، ويتمثل هذا الاختلاف بأن الوصاية المدنيّة كما ذكر، تكون للوصي على القاصر، التي يراد منها حماية الشخص ناقص الأهلية، وليست شبيهة بالرقابة الإداريّة التي تمارس من قبل السلطة المركزيّة على أشخاص متمتعين بالشخصية المعنوية، وبالاستقلال المالي، والغرض منها تحقيق الحماية للمصالح العامة. وأيضاً تحقيق الوحدة القانونيّة والسياسيّة للدولة^(٦).

(١) محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة، دون دار نشر، ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥، ص ٦١١ - ٦١٢.

(٢) صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، أطروحة دكتوراه، دار المعارف، القاهرة، مصر، ١٩٧٢، ص ١٣٠.

(٣) محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٩٢.

(٤) صبري توفيق حمودة، المرجع السابق، ص ١٣٠.

(٥) عبدالله طلبية، ومحمد الحسين، ومهند نوح، المدخل إلى القانون الإداري، مركز التعليم المفتوح، الدراسات القانونيّة، جامعة دمشق، سوريا، ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤، ص ١٣٣.

(٦) محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص، الجزء الأول، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ص ١٤٠.

إن مصطلح الرقابة الإدارية، أصبح هو الشائع الاستعمال، على اعتبار أن الوظيفة التي تمارسها الإدارة المحلية هي في الأساس جزء من الوظيفة الإدارية التي منحها السلطة المركزية إلى مجالس هذه الإدارة^(١). ومن دعاة هذا الاصطلاح أيّ (الرقابة الإدارية) الدكتور عثمان خليل الذي قال: "على الرغم من أن اصطلاح الوصاية الإدارية هو الشائع في فرنسا، فإنّه من الأفضل ألا يستعمل ذلك الاصطلاح الخاطيء، بل يستعمل تعبير آخر أكثر دقة هو (الرقابة الإدارية)^(٢)."

ومما تجدر الإشارة إليه: إن الرقابة الإدارية ليست في درجة واحدة من القوة في حالاتها جميعها، وإنما تتفاوت شدة ومرونة، وفقاً لمنهج التنظيم الإداري المتبع في الدولة، ففي الوقت الذي تكون فيه الرقابة قوية ومحكمة في ظل النظام المركزي، تضعف ويضيق نطاقها في النظام اللامركزي، ويعود سبب التفاوت في قوّة الرقابة، إلى أن هيئات الجهاز الإداري المركزي وموظفيه، يخضعون لقاعدة التبعية أو التسلسل الإداري، والتي بدورها تمنح سلطات مطلقة للرئيس على مرؤوسيه، في حين أن الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية، ليست مطلقة، وإنما هي مقيدة ومحصورة في نطاق محدد لا يجوز أن تتجاوزه، وإلا أصبحت محلاً للطعن من قبل الهيئة المركزية^(٣).

إنّ اصطلاح الرقابة الإدارية أصبح هو الأكثر شيوعاً، والأكثر استخداماً في الوقت الحاضر، فهو يتسع ليشمل أشكال وأساليب الرقابة الإدارية التي يتفق الفقه على أنها عنصر أساس لقيام اللامركزية الإدارية^(٤).

ونحن نتفق مع الدكتور محمد عبد العال السناري^(٥)، في ما يرى في أن التعريف الذي أطلقه على الرقابة الإدارية هو جامع وشامل لكل التعريفات التي ذكرتها، ومن أفضلهن، والسبب في ذلك يعود لما يتميز به من مميزات أهمها:

١- حدد هذا التعريف بشكل دقيق الهيئات التي لها حقّ الرقابة وذلك بموجب القانون.

(١) محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، العراق، ١٩٧١، ص ٣٣٤.

(٢) صبري توفيق حمودة، المرجع السابق، ص ١٣٥.

(٣) عبدالله طلبية، ومحمد الحسين، ومهند نوح، المرجع السابق، ص ١٣٣ - ١٣٤.

(٤) ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠٩، ص ٨٧.

(٥) راجع التعريف في صفحة ٧ من الدراسة الفقرة الرابعة.

٢- أتاح للجماهير، والتنظيمات السياسيّة، وأجهزة الإعلام، بالقيام بالدور الرقابي، وهذا ما يدل على تطبيق الفكر الديمقراطي، وإعطاء فرصة للناخبين بالرقابة المباشرة عن طريق هذه الأجهزة.

٣- أورد التعريف أن الرقابة الإداريّة على الهيئات المحليّة، من الممكن أن تكون من سلطة لامركزيّة على سلطة مركزيّة أقل منها من حيث النطاق الإقليمي الذي تمثله.

٤- بيان الهدف من الرقابة الإداريّة، وهو حماية المشروعيّة، ومراعاة الصالح العام^(١).

الفرع الثاني: تمييز الرقابة الإداريّة عن السلطة الرئاسية

بيننا سابقاً أن تطبيق النظام اللامركزي في العمل الإداري، لا يدل على استقلال الإدارات المحليّة بشكل مطلق عن السلطة المركزيّة، وإنما يكون استقلالاً نسبياً، وهذا الاستقلال يعطي للإدارة المحليّة في أن ممارسة اختصاصها وعملها الإداري، ولكن بشرط أن تخضع الإدارة المحليّة إلى رقابة الإدارة المركزيّة، ومراقبة أعمالها، لكي تبقى في نطاق السياسة العامة للدولة، على اعتبار أنها أجهزة إدارية مشتركة في جزء من النشاط الإداري للدولة^(٢).

فالرقابة الإداريّة: هي الرقابة التي تمارسها السلطة المركزيّة على الهيئات اللامركزيّة في الحدود المقررة في القانون.

أما السلطة الرئاسية أو التسلسلية، كما تسمى في بعض الدول، فإنها مجموعة السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري في إطار الوحدة الإداريّة تجاه المرؤوسين التابعين له في الإشراف عليهم، وتوجيههم، وإعطائهم الأوامر والتعليمات، ومراقبة أعمالهم وقراراتهم من ناحيتيّ الشرعية والملاءمة، والتي يمكنه بمقتضاها إلغائها أو تعديل أعمالهم، أو سحبها أو إيقافها، والحلول محلهم في العمل أحياناً، لتحقيق التجانس وحماية المصالح العامة للدولة^(٣).

وقد لوحظ أنه ليس هناك حدود فاصلة، أو معيار واضح وصريح وجازم، يفصل بين الرقابة

(١) محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص ١١٢.

(٢) محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، ص ٨٢.

(٣) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ١٩٩١، ص ١١٧.

الإدارية والرقابة الرئاسية، ومما لا شك فيه فإن هناك تشابهاً إلى حد ما بين الرقابتين، وعلى الرغم من ذلك لا بد من التمييز بين الرقابتين، فهو أمر مطلوب وله أهميته، والعلّة في ذلك أن الأصل العام هو خضوع نشاط الوحدات الإدارية المركزية للرقابة من قبل السلطة المركزية، وهذا ما ينطبق على الرقابة الرئاسية، أما الأصل بالنسبة للهيئات اللامركزية فهي أن تستقل بإدارة نشاطها، والاستثناء هو خضوع جانب من نشاطها إلى رقابة السلطة المركزية^(١).

وأهم الفوارق بين الرقابتين هي:

١- إن طبيعة الرقابة الإدارية تختلف عن طبيعة السلطة الرئاسية، من حيث أن الرقابة في الأولى تكون بنص صريح من القانون، ويجب أن تكون الرقابة في حدود هذا النص، فإذا لم ينص المشرع على بعض الاختصاصات، ولم يمنحها الهيئات المحلية، فإنها لا تستطيع أن تعالج الأمر بقرار منها، وعليها في مثل هذه الحالة أن تلجأ إلى القضاء الإداري لإبطال القرار الإداري المخالف للقانون.

أما الرقابة في الثانية أي السلطة الرئاسية: فإنها تكون مفترضة وتمارس بصورة تلقائية وفقاً للمبادئ العامة دون حاجة إلى نص خاص يأذن له بذلك^(٢).

٢- إن من أهم سمات ومقومات المركزية الإدارية: خضوع موظفي الإدارة إلى نظام السلم الإداري أو التدرج الإداري، أي على شكل هرم، إذ يخضع الموظف الأقل مرتبة إلى الأعلى وتكون الرقابة الرئاسية سمة من سمات المركزية وركناً أساسياً، وفيها تعطى سلطة إدارية للرئيس بمباشرة صلاحياته على المرؤوس من إعطاء التعليمات والتوجيهات، وإصدار الأوامر، ويكون المرؤوس دائماً تابعاً للرئيس، ولا يجوز له أن يخالف ما يصدر إليه من قبل الرئيس إلا إذا وجد فيها مخالفة للقانون، ويبقى امتناعه مؤقتاً، فإذا أصر الرئيس على تنفيذ أوامره على الرغم من مخالفتها للقانون، فإنه ينفذ أوامره دون إبطاء، ويعفى المرؤوس من المسؤولية، وتقع على عاتق الرئيس الذي عليه دوماً أن يتحمل تبعات القرارات التي يصدرها لمرؤوسيه.

(١) محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص ٦٢١.

(٢) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٠، ص ٣٦٢ - ٣٦٣.

أما في النظام اللامركزي فإن من أهم سماته وأركانه خضوع الهيئات الإدارية إلى رقابة وإشراف السلطة المركزية على الرغم من استقلال هذه الهيئات، وفي هذا النظام لا يحق لسلطة الرقابة إصدار الأوامر وتوجيه التعليمات إلى الهيئات اللامركزية، لأن استقلال هذه السلطات يتعارض مع هذا المبدأ، ولا يحق لها غير توجيه التوصيات والآراء دون أن تأخذ شكل الإلزام في ذلك^(١).

٣- إن الرقابة الرئاسية تمتاز بشموليتها، فهي تتناول نشاط الموظف بكامله، على العكس من الرقابة الإدارية التي تتسم بعدم شموليتها، فنشاطات الهيئات اللامركزية لا تخضع جميعها إلى الرقابة الإدارية إلا التي حددها القانون على سبيل الحصر^(٢).

٤- من الحقوق الأصلية التي تعطى للرئيس في الرقابة الرئاسية، حقّ الحلّ محلّ المرؤوس في اتخاذ القرارات، والمباشرة بالأعمال، ما لم يوجد نصّ يقرر خلاف ذلك، ويكتسب الدرجة النهائية والقطعية ويكون نافذاً. أما في النظام اللامركزي فإن حقّ الحلّ للرقابة الإدارية يكون استثناءً ويحاط دائماً بعدة ضمانات تشريعية^(٣).

٥- من الحقوق التي تتمتع بها الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي، حقّ الموافقة على أعمال الأشخاص اللامركزية بالتصديق عليها أو إلغائها كلياً، ولكن لا يحق لها أن تعدلها، لذلك لا يجوز لها عند عرض قرار عليها أن تصادق على جزء من القرار، وتلغي الجزء الآخر، فإما أن تصادق على القرار بأكمله، أو لا تصادق عليه، على العكس من ذلك في الرقابة الرئاسية، إذ في النظام المركزي يحق للرئيس أن يوقف، أو يلغي، أو يعدل القرارات الصادرة عن المرؤوس^(٤).

"وفي بيان الفارق بين سلطة الوصاية والسلطة الرئاسية بشأن حقّ التعديل، قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بعبارة حاسمة، أن سلطة وزير الداخلية الناشئة عن الوصاية الإدارية في ما يتعلق بقرارات المجلس البلدي التي لا تكون نافذة إلا بعد موافقته، تنحصر بموجب المادة (٦٦) من قانون البلديات، إما بالموافقة عليها، أو بإلغائها بالشروط الموضوعية، ولا يدخل في هذه السلطة أيّ

(١) خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، لبنان، ١٩٨١، ص ٩٦ - ٩٧.

(٢) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٦٣.

(٣) خالد قباني، المرجع السابق، ص ٩٦.

(٤) المرجع نفسه، ص ٩٧.

صلاحية تتعلق بحق إدخال التعديل عليها. وقد حرص الشارع على استبعاد هذا الحق من سلطة الوصاية، انسجاماً مع مبدأ اللامركزية الذي يقوم عليها كيان المجالس المحلية، وحيث أن هذا الوضع يتفق مع المبادئ العامة التي تفرق بين السلطة التسلسلية العائدة للإدارات المركزية. وهي تقرر حقّ التعديل إلى جانب حقّ الموافقة والإلغاء، وبين رقابة سلطة الوصاية التي لا تحتل إلا حقّ الموافقة أو حقّ الإلغاء دون التعديل، لأن حقّ التعديل يؤدي إلى إحلال سلطة الوصاية محل البلدية في اتخاذ القرارات، ما يخالف أحكام قانون البلديات التي تحتفظ للبلديات بكامل سلطتها في التقرير بالأمر العائدة لها^(١).

٦- في النظام المركزي عندما يصدر الرئيس أمراً أو قراراً لمرؤوسه، فإن الأخير لا يستطيع اللجوء إلى القضاء لإبطال قرار الرئيس الذي أصدره إليه في العمل، وعليه القيام به وتنفيذه، بينما في نظام اللامركزية، يحق للسلطة المحلية أن تلجأ إلى القضاء الإداري لإبطال قرارات سلطة الوصاية، والعلّة في ذلك أن للهيئات المحلية مصالح خاصة متميزة عن مصالح الدولة، ويحق لممثليها اللجوء إلى القضاء للدفاع عنها^(٢).

٧- إن السائد في الفقه أن الرقابة الرئاسية تتفق مع الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية من ناحية أن كليهما يراقب مشروعيات القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة للرقابة، ولكن تتميز الرقابة الرئاسية عن الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في أن الرئاسية إلى جانب كونها رقابة مشروعية، تراقب أيضاً ملاءمة القرارات الصادرة عن الجهة الخاضعة لها، في حين أن الرقابة الإدارية تقتصر على رقابة مشروعيات القرارات فحسب دون رقابة ملاءمة تلك القرارات، وهذا المعيار لا يصدق أحياناً، إذ كثيراً ما تشمل الرقابة الإدارية ملاءمة القرارات، فضلاً عن مشروعيتها، كما أن هناك حالات كثيرة تراقب السلطة الرئاسية القرارات الإدارية، دون أن تراقب مدى ملاءمتها^(٣).

٨- من الحقوق التي تتمتع بها السلطة الرئاسية: حقّ التعيين وترقية وتأديب الموظفين، في حين أنه

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية - مصر، ١٩٩٩، ص ٢٣١ - ٢٣٢.

(٢) خالد قباني، المرجع السابق، ص ٩٨ - ٩٩.

(٣) محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص ٦٢٣ - ٦٢٤.

ليس لسلطة الوصاية مثل هذه الحقوق في وجه السلطات اللامركزية، فالتعيين في المجالس المحلية، يتم عن طريق الانتخاب، وعند تعيين الأعضاء في حالة اختيارهم من قبل السلطة المركزية، فإن ذلك لا يخضعهم قانوناً إلى سلطة الوصاية أو للسلطة التي عينتهم، إذ بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الاستقلال في ممارسة أعمالهم، ويتحررون من أي رابطة تسلسلية أو رئاسية، بالسلطة التي عينتهم^(١).

تلك هي أهم الفوارق بين الرقابة الإدارية، والرقابة الرئاسية.

المطلب الثاني: حدود الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية

إنّ الأساس الذي تعتمد عليه السلطة المركزية في تحديد الرقابة الإدارية على الهيئات والمجالس المحلية، هو القدر الذي يضمن المحافظة على الوحدة القانونية والسياسية للدولة، إذ تعتمد دول العالم أحد أسلوبين في تحديد وتعيين المصالح الذاتية الخاصة للهيئات المحلية: فإما أن ينص القانون على أن يدخل في اختصاصات الهيئات والمجالس المحلية، جميع الشؤون المحلية من غير أن يحدد أيّ تفصيل، أو أن يذكر نصاً قانونياً. فيحدد وعلى سبيل المثال لا الحصر الموضوعات التي تدخل ضمن اختصاصها^(٢).

ويختلف مدى هذه الرقابة بين الدول: فبينما تمارس بعض الدول رقابة كاملة وفاعلة فتكون الهيئات المحلية مقيدة إلى حد ما، تمارس دول أخرى رقابة محدودة تكون الهيئات المحلية فيها أكثر استقلالاً^(٣).

غالباً ما يأخذ المشرع بأحد أسلوبين أحدهما الأسلوب الفرنسي: وهو المتميز بالرقابة المقيدة، والأسلوب الإنكليزي المتميز بالرقابة المحدودة الأكثر استقلالاً. وهذّين الأسلوبين تركا آثارهما في معظم الأوضاع التشريعية في الدول العربية، وهذا ما سنحاول إيضاحه في فرعين:

نتكلم في الفرع الأوّل: عن الأسلوب الفرنسي.

أما في الفرع الثاني: فسنتناول الأسلوب الإنكليزي.

(١) خالد قباني، المرجع السابق، ص ٩٧.

(٢) خالد قباني، المرجع السابق، ص ٧٤.

(٣) ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٨٨.

الفرع الأوّل: الأسلوب الفرنسي

إن أهم ما يميز الأسلوب الفرنسي في الرقابة: هو خضوع الهيئات اللامركزية (المحلية) في ممارسة اختصاصاتها إلى رقابة شديدة نسبياً، والسبب في ذلك يعود لخضوع هذه الهيئات إلى رقابات ثلاث، وهي: الرقابة البرلمانية (المشروع)، والرقابة القضائية، ورقابة الحكومة المركزية. وما يهنا من هذه الرقابات، هي رقابة الحكومة المركزية، إذ نجدها رقابة رصينة وذات قوّة فاعلة وشاملة^(١).

إن الأساس الذي يربط العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية في النظام الفرنسي هو الوصاية الإدارية التي أشرنا إليها في السابق، وعلى الرغم من أن أغلب الفقهاء قد أظهروا عدم دقة هذا الاصطلاح، إلاّ أنّهم بيّنوا العلاقة التي تربط الحكومة المركزية بالهيئات المحلية التي تعطي صلاحيات واسعة بالرقابة على الهيئات اللامركزية، والإشراف عليها^(٢).

وإن المعيار الذي يتبناه هذا الأسلوب في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية، يقوم على عدم تحديد هذه الاختصاصات بصورة حصرية، إذ إنّ القانون يخولها اختصاصاً عاماً، في ما يخص جميع شؤون الهيئات المحلية، ولها أن تصدر أيّاً من القرارات التي تراها تقع ضمن اختصاصها، وفي مصلحة وحدتها الإدارية، ولكن بشرط خضوع هذه القرارات إلى رقابة السلطة المركزية.

وقد صدرت المادّة (٤٦) من قانون ١٨٧١، الخاص بمجالس المحافظات على سبيل المثال لا الحصر، ونصّت في الفقرة الأخيرة منها على القاعدة العامة التي ترعى هذه الاختصاصات بقولها: "المجلس العام يتشاور بصورة عامة في كل الموضوعات ذات النفع الإقليمي"^(٣). والمادّة (٤٠) من قانون إدارة البلدية كذلك أوردت قاعدة عامة، ولم تأتِ على سبيل الحصر، وكان مضمون هذه المادّة هو: إنّ المجلس البلدي ينظم شؤون الوحدة المحلية، ويورد المشرّع أمثلة لأنواع من المرافق المحلية التي يراها مناسبة لإنشائها، وله حرية واسعة في اختيارها^(٤). ولكن لا تطلق يده بصورة كاملة حيث تبقى هذه الحرية مقيدة بمبادئ ثلاثة هي:

(١) علي محمد بدير، ومهدي ياسين السلامي، وعصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، توزيع المكتبة القانونية، بغداد - العراق، ٢٠١١، ص ١٣٠.

(٢) صبري توفيق حمودة، المرجع السابق، ص ١٧١.

(3) *Juris classeur Administratif. Fasc. 125.*

نقلاً عن: خالد قباني، المرجع السابق، ص ٧٤.

(٤) إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ٢٠٧.

- ١- يقتصر اختصاص الهيئات المحليّة على المرافق العامة المحليّة لا القومية.
 - ٢- على الهيئات المحليّة أن تضع حداً أدنى لممارسة اختصاصاتها أي: مرافق عامة إجبارية.
 - ٣- على الهيئات المحليّة أن لا تنشئ من المرافق الاقتصادية ما شاعت، إلا إذا كان فيه إشباع للحاجات العامة، وأن لا يكون الهدف منه هو تحقيق الربح وإنما منفعة عامة^(١).
- وكما ذكرنا سابقاً أنّ هذه القرارات لا تسري، إلا إذا صادقت عليها السلطة المركزيّة، وبطبيعة الحال تختلف وتتفاوت المصادقة من قرار إلى آخر بحسب طبيعة القرار الصادر، ولها جواز التظلم ضد قرارات السلطة المركزيّة في حال عدم المصادقة ورفض القرار، تتمثل رقابة الحكومة المركزيّة على أشخاص الهيئات المحليّة في التعيين، والتأديب، وحل المجالس، إذن لرقابة السلطة المركزيّة صورتان: الأولى: تتمثل في الرقابة على الهيئات المحليّة ذاتها. والثانية: تتمثل بالرقابة على أعمال هذه الهيئات^(٢).

أولاً: الرقابة على الهيئات اللامركزيّة نفسها

تتمثل رقابة الحكومة المركزيّة في أمور عديدة ومن أهمها:

- ١- الحق في تعيين بعض من أعضاء الهيئات اللامركزيّة، وتعيين المحافظ الذي يمثل أعلى سلطة تنفيذيّة في المحافظة، وأن هذا الحقّ يمثل استثناء على القاعدة حيث الأصل هو تعيين الأعضاء والذي يتم عن طريق الانتخاب من قبل الشعب، تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية، ولكن لتفعيل دور الرقابة المركزيّة، فقد منحت بنص القانون على صلاحيتها، تعيين بعض أعضاء الهيئات المحليّة^(٣).

- ٢- للحكومة المركزيّة سلطة تأديبيّة أو انضباطية وصلاحية في عزل أو إقالة المحافظ، أو بعض أعضاء الهيئات المحليّة، وذلك في حالة ارتكاب المحافظ أخطاء تضر بالمصلحة العامة، وعدم التوافق بين الحكومة المركزيّة والمحافظ، وعدم تطبيق القانون الذي يمنحه صلاحيات، ويلزمه

(١) خالد قباني، المرجع السابق، ص ٧٥.

(٢) محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠٠٧، ص ٣٠.

(٣) عيد أحمد حسان، حدود الوصايا الإدارية على المجالس المحليّة في النظم المقارنة، دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٤، العدد الثاني، تشرين الثاني ٢٠٠٧، ص ٤٢٦ - ٤٢٧.

بعدم تجاوز هذه الصلاحيات، وكذلك عزل بعض أعضاء المجلس في حالة ارتكابهم أخطاء، ويتم عزلهم بمقتضى مرسوم جمهوري من الحكومة المركزيّة، على أن يصدر قرار الإقالة أو العزل، بناءً على أسباب مقنعة وقانونيّة، وعند صدور القرار يعطى الحقّ لصاحب الشأن في الدفاع عن نفسه^(١).

أما بالنسبة إلى رئيس البلدية ومساعديه، فإنهم يخضعون لرقابة المحافظ ولوزير الداخليّة، فللمحافظ أن يصدر أمراً بإيقاف رئيس البلدية ومساعديه، لمدة لا تتجاوز الشهر. أما الوزير: فصلاحيته إصدار أمر بإيقافهم لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وتستخدم هذه الصلاحية في حالة عدم التوافق بين رئيس البلدية أو مساعديه مع الحكومة المركزيّة، وهناك شرطان لاستخدام هذه الصلاحية وهما: عقد جلسة مع رئيس البلدية المراد إقالته وسماعه، والثاني: هو تسبب القرار الصادر بحقه، أما العزل فلا يصدر إلا بقرار مسبب من رئيس الوزراء^(٢).

٣- أعطى النظام الفرنسي صلاحية واسعة للسلطة المركزيّة، وتمثل هذه الصلاحية بحق الحكومة المركزيّة في حالة الضرورة القصوى، بحل المجلس المحلي، ولكن هذه الصلاحية مقيدة بعدة شروط، لا بد من توافرها، لكي يبني قرار الحلّ على سند قانوني سليم وصحيح، وبناءً على أسباب منطقيّة، وبموجب مرسوم جمهوري من مجلس الوزراء يحل المجلس، وهذه القيود التي وضعها مجلس الدّولة الفرنسي هي كالآتي:

- أ. لا بد من وجود خلاف بين السلطة المركزيّة والمجلس المحلي، يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصالح العامة، وعرقلة سير عمل الوحدات المحليّة.
- ب. وجود مشاكلات داخلية بين الأعضاء، أو بين معارضة الطرف الآخر.
- ج. عدم قيام المجلس بممارسة مهامه، والقيام بأعماله، نتيجة إهمال أو تقصير من قبل المجلس.
- د. في حالة تجاوز سلطاته، أو قيام المجلس بنشر أهداف واتباع سياسة تكون محرّجة للحكومة^(٣).

(١) مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحليّة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ١٩٧١، ص ١٦٩-١٧٠.

(٢) مصطفى فهمي، الإدارة المحليّة في فرنسا، مركز البحوث الإدارية، مطبعة العاصمة، ١٩٧٠، ص ٤٩، ٥٠.

(٣) المرجع نفسه.

وللحكومة أن تشكل هيئة أو لجنة مؤقتة، لإدارة شؤون المحافظة، لحين تشكيل وانتخاب مجلس جديد، وعند الرجوع إلى تاريخ الحكم المحلي في فرنسا منذ سنة ١٨٧٤ لم تستخدم أو تطبق السلطة المركزيّة هذه الصلاحية، ولم تحل أيّ مجلس^(١).

ثانياً: الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزيّة

إنّ الهدف الأساس من هذه الرقابة هو التأكد من شرعية أعمالها، وموافقتها وملاءمتها للقانون، وتحقيق المصلحة العامة^(٢)، وهناك صور عديدة تدخل ضمن رقابة الحكومة المركزيّة على الهيئات اللامركزيّة، فمنها أعمال إيجابية، وأخرى أعمال سلبية، وتبسط الحكومة المركزيّة رقابتها على هذه الأعمال.

فمن الأعمال الإيجابية: الإذن والتصديق والإلغاء، أو إيقاف أو سحب القرار.

أما الأعمال السلبية: فهي متمثلة بالحلول والتي تمنح للسلطة المركزيّة في بعض الحالات أن تحل محل الهيئات اللامركزيّة في تسيير العمل الواجب أدائه من قبل الهيئات اللامركزيّة، والتي امتنعت عن أدائه، أو أهملت القيام به^(٣).

١- الأعمال الإيجابية:

وتتمثل هذه الأعمال في صورتين هما:

- أ. الإذن: يشترط في بعض الأعمال الحصول على موافقة السلطة المركزيّة قبل قيام الهيئات اللامركزيّة بالأعمال، أيّ معناه ضرورة ووجوب استئذان السلطة المركزيّة قبل إتيان العمل، فهو إجراء سابق على القيام بالعمل^(٤).
- ب. التصديق: القاعدة العامة تقتضي استقلال الهيئات المحليّة باتخاذ قراراتها ونفاذها،

(١) ينظر في ذلك: مصطفى فهمي، المرجع السابق، ص ٥٠؛ وحسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربيّة (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، ١٩٨٣، ص ٣٢.

(٢) ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤١.

(٣) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩، ص ١٥٠-١٥١.

(٤) محيي الدين القيسي، المرجع السابق، ص ٣١.

ولكن هذا الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحليّة، هو استقلال نسبي، وتتمثل النسبية هنا بتحديد بعض الأعمال والقرارات الصادرة عنها بتصديق السلطة المركزيّة عليها، فالتصديق هو الاستثناء على القاعدة العامة، ومعنى التصديق هو إجراء لاحق على العمل الذي قامت باتخاذها الهيئة اللامركزيّة، ويشترط لنفاذه مصادقة السلطة المركزيّة عليه^(١).

ولا يشترط في التصديق على القرارات التي تصدرها الهيئات اللامركزيّة أن تكون صريحة، فيمكن أن تكون ضمنية، كأن تلتزم السلطات المركزيّة الصمت خلال المدة المحددة بنص القانون، للاعتراض على القرار^(٢).

والتصديق بالنسبة إلى المجالس البلدية يكون أوسع نطاقاً من التصديق على القرارات الصادرة عن مجالس المحافظات، إذ تخضع لقرارات مجلس المحافظة على سبيل المثال، الضرائب المحليّة التي تزيد على الحد الأقصى المسموح به، أو الميزانية التي تتضمن عجزاً يزيد على الخمسة بالمائة، أما القرارات التي تصدر عن المجالس البلدية فهي مقيدة إلى حد كبير بتصديق السلطة المركزيّة أو ممثلها.

وأغلب القرارات التي تحتاج إلى تصديق هي القرارات التي تتعلق بالأموال الماليّة، كالضرائب الاستثنائية التي تفرض، أو الضرائب العادية، وفتح اعتماد، أو نقل اعتماد من باب إلى باب آخر، أو طلب القروض المحليّة، أو قبول التبرعات والهبات، وهناك قرارات كثيرة تخضع للتصديق منها ما يتعلق بإيجار العقارات أو ما يخص إدارة المرافق وغيرها^(٣).

وفي حالة مصادقة السلطة المركزيّة على قرارات الهيئات اللامركزيّة، فإن للهيئة صلاحية الرجوع عن قرارها حتى بعد المصادقة إذا رأت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك^(٤).

(١) محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحليّة، دراسة مقارنة، دار الفكر القانوني، طنطا، مصر، ٢٠٠٨، ص ١٨٣-١٨٤.

(٢) علي محمد بدير، ومهدي ياسين السلامي، عصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص ١٣١.

(٣) حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص ٣٣.

(٤) خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق، ٢٠١١، ص ١١٣.

مع ملاحظة أن المصادقة على قرارات الهيئات اللامركزية لا يعفي هذه الهيئات من المسؤولية، إذ تبقى هي المسؤولية عن أي ضرر يلحق بالمواطن أو المصالح العامة^(١).

٢- إلغاء، أو وقف، أو سحب القرار:

من الصلاحيات المهمة التي أعطيت للسلطة المركزية في مراقبة قرارات الهيئة اللامركزية: إيقاف، أو إلغاء، أو سحب القرار، ولا تستخدم هذه الصلاحية إلا في حالة تأكد الإدارة من عدم مشروعية القرار، ومخالفته القانون، وتسبب قرار الإلغاء، أو السحب، أو الإيقاف، عند إصداره^(٢). تلغى القرارات التي تصدر في مجالس المحافظات، بمرسوم يصدر بناءً لطلب المحافظ، خلال عشرة أيام من صدور القرار عن مجلس المحافظة، والمدة التي يجب أن يصدر فيها مرسوم الإلغاء هي أربعين يوماً من تاريخ تبليغ المحافظ إلى رئيس المجلس أو اللجنة الفرعية التابعة للمجلس، بالقرار المخالف للمشروعية والصادر عنها، وإلا نفذ القرار^(٣).

وهناك بعض القرارات الخاصة تصدر عن المجلس، مع العلم بعدم اختصاص المجلس أو مخالفتها للقانون، أو الأنظمة النافذة، فإن مصدر هذه القرارات هي البطلان، وفي هذه الحالة يعتبر القرار معدوماً، ولا يرتب أي أثر قانوني. والإبطال هنا إما أن يكون إدارياً، ويصدر عن السلطات الإدارية التي لها حق الرقابة على القرارات الإدارية، أو أن يكون قضائياً، أي إن القضاء الإداري يصدر حكماً بذلك^(٤).

ومما تجدر الإشارة إليه: إن ممارسته هذا الحق تطل كامل القرار، وليس جزءاً منه، لأن الإلغاء الجزئي هو تعديل للقرار، والسلطة المركزية لا تملك حق التعديل، فعلى السلطة إما تقبله كاملاً، أو ترفضه كله^(٥).

(١) حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص ٣٥.

(٢) مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص ١٧٠.

(٣) حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص ٣٤.

(٤) ينظر في ذلك: هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص ١٥٠؛ وعبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٩٥؛ ومصطفى الجندي، المرجع السابق، ص ١٧١؛ وحسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص ٣٤.

(٥) عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص ٩٥.

٣- الأعمال السلبية:

إن الأساس القانوني الذي تستند إليه الهيئات اللامركزية في ممارسة عملها والقيام بمهامها، هو حرية واستقلال هذه الهيئات، والتي يكفلها القانون أو ينظمها، أي: بوصفه أنّ لها الحرية الكاملة في القيام بالأعمال الداخلة ضمن اختصاصها، ولكن بشروط وقيود أهمها عدم الإضرار بالمصلحة العامة، ففي حالة تقاعس الهيئات والإدارات المحلية عن أداء أعمالها وإهمالها، وتعرض المرافق المحلية للخطر، هنا يجب تدخّل الحكومة المركزية، وحلّ محل السلطة المحلية، محافظة على المصلحة العامة وسير العمل، على شرط أن تكون هناك مخاطر وخيمة سوف تقع^(١)، ويعتبر الحلّ وتدخل الحكومة المركزية حالة استثنائية وضرورية. ومن الحالات الواجب التدخل فيها من قبل الحكومة المركزية خصوصاً في ما يتعلق بالميزانية والأمور المالية، كحالة عدم موازنة ميزانيتها، وعدم إدراجها للمصاريف الإلزامية، وعدم إدراج بعض الاعتمادات في الميزانية لسداد قرض ما، أو إنشاء مرفق يتوجب انشاؤه، وعند رفض المجلس إجراء التعديلات في الميزانية على الرغم من التنبيه، وإنذار المجالس بذلك، تتدخل الحكومة هنا، وتحل محل المجالس^(٢).

حدد المشرع الفرنسي شرطين لقيام السلطة المركزية بالحلول محل المجالس المحلية:

- أ. وجود عمل سلبي من الهيئات المحلية، والمتمثل بمجلس المحافظة أو المجلس البلدي، والتقاعس عن تنفيذ ما جاء بالخطة العامة للدولة، ويكون الحلّ إلزامياً بمقتضى القانون.
- ب. وجوب قيام السلطة المركزية قبل الحلّ بإصدار قرار خاص بموضوع معين محدد كمشروع، معد سلفاً ومكلف بتنظيمه أحد المجالس، ولم يتم تنفيذه، تقوم السلطة المركزية بإنذاره، ولا تترتب الآثار القانونية للحلول، إلا في حالة الرفض من قبل المجلس^(٣).

ومن خلال ما تقدّم من عرض للنظام والأسلوب الفرنسي، تبيّن شدّة الرقابة وشمولها كل ما يتعلّق بالإدارة المحلية من بدء نشأتها وتأسيسها وتشكيلها، إلى إنهاء عمل المجلس، وهذا يدل على

(١) محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص ١٨٦-١٨٧.

(٢) ينظر في ذلك: علي محمد بدير، ومهدي ياسين السلامي، وعصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص ١٣٢. وحسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص ٣٤. ومحي الدين القيسي، المرجع السابق، ص ٣١.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري (دراسة مقارنة) للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، المرجع السابق، ص ٩٥.

رقابة وقوة الحكومة المركزية، وتدخلها في كل ما يتعلق بالهيئات اللامركزية، ومن الجدير بالذكر أننا نجد أن هناك رقابة داخلية في الهيئات نفسها، ولها سندها القانوني وشرعيتها، وعدم تجاوز حدود سلطتها الإدارية، ولكن على الرغم من الإيجابيات في نظام الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على مجالس المحافظات، كما أشار إليه في هذا الرأي الدكتور محمد الديداموني، نذكر سلبيات عديدة أهمها:

أ. أعطى للإدارة الحق في إلغاء بعض القرارات الصادرة عن المجلس المحلي، وأهم هذه القرارات هي المتعلقة بالأموال المالية التي تعتبر عصب الحياة ما جعلها حبيسة الأدرج المحلية، وليس لها أي فاعلية.

ب. كثرة أوجه الرقابة، وإعطاء صلاحيات لرئيس الدولة ولرئيس الإقليم، وكذلك رئيس مجلس الوزراء أو الوزير، إعطاؤه بإصدار قرارات التعيين، والذي يطلق عليه في فرنسا مرسوم التعيين، وهذا أدى إلى تحول الرقابة إلى وصاية من قبل السلطة المركزية، وليس رقابة، وهذا يؤدي إلى تقوية السلطة المركزية والخضوع لها، باعتبارها هي الجهة التي قامت بتعيينه.

الفرع الثاني: الأسلوب الإنكليزي

يمنح النظام الإنكليزي صلاحيات واسعة وكبيرة للمجالس والهيئات اللامركزية، ويختلف اختلافاً جذرياً مقارنة بالنظام الفرنسي، وتكون الرقابة في هذا النظام ذات حدود ضيقة على المجالس المحلية، ويتصف بشكل عام بتمتعه باستقلال نسبي، والرقابة هنا تختلف من مجلس إلى آخر حسب أشكال واساليب وأعمال واختصاصات المجالس، إذ لكل مجلس اختصاصاته بقدر ما تنص عليه القوانين الخاصة في المجلس ذاته، وكذلك لا يسلم هذا النظام بوحدة التنظيم الإداري في مجال الإدارة المحلية^(١).

تخضع الهيئات اللامركزية في النظام الإنكليزي إلى رقابة البرلمان والقضاء بصورة أساسية، ورقابة محددة ودقيقة، وعلى سبيل الحصر من قبل الحكومة المركزية، إذ لا يمكن للإدارة أن تمارس

(١) خالد قباني، المرجع السابق، ص ٧٦؛ وخالد سمارة الزغبى، تشكيل المجلس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، مطبعة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ١٩٩٣، ص ٢١٠.

أي اختصاص خارج عن الذي حدده المشرع، ونص عليه القانون^(١). وترجع فكرة تكوين الهيئات اللامركزية واستقلالها عن الحكومة المركزية إلى أصول تاريخية جاءت نتيجة كرد على تسلط البرجوازية والإقطاعيين في ذلك الوقت، إذ أخذ المشرع الإنكليزي بأسلوب الانتخاب المباشر في تشكيل الهيئات اللامركزية، ما أدى إلى عدم حدوث صراعات حول توزيع الاختصاصات أو تحديد طريقة الرقابة، فبذلك أعطيت حرية واسعة في استخدام صلاحياتها، أما الحكومة المركزية فأعطتها رقابة ضئيلة محددة بنص القانون^(٢).

إن الأساس الذي يربط العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية في النظام الإنكليزي هي علاقة مبنية على التعاون والاحترام المتبادل، إذ إن تدخل الحكومة المركزية في اختصاصات الهيئات اللامركزية، يجب أن يكون الهدف منه في الدرجة الأولى، سد ما قد يحدث من نقص أو قصور في الوحدة المحلية، سواء أكان من الناحية الإدارية أم من الناحية المالية، وهذا ما يقره الفقه الإنكليزي حينما يتعرض إلى أساس تكييف العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية^(٣).

ويشير البروفسور "غوتش" الأمريكي بالقول عن العلاقة بين السلطة المركزية والمحلية في بريطانيا إلى أنه "يميل بعض الناس في الوقت الحاضر إلى وصف النظام الحالي في بريطانيا بأنه نظام مركزي شديد، ولكن هذا الوصف لا ينطبق على الواقع في شيء، ومع أنه يخشى أن تتطور العلاقة القائمة بين السلطتين في الوقت الحاضر إلى نظام مركزي، إلا أن الشعب البريطاني يدرك هذا الخطر والرأي العام المتنور لا يفتأ يطالب بدرء هذا الخطر، وبوجوب المحافظة على كل ما تتمتع به الحكومة المحلية من استقلال، أما توسيع هيمنة السلطة المركزية على طبيعة محلية من المسائل التي تهم الجموع، فيقابلها من الناحية الأخرى توسيع مسؤوليات المحليات إلى أقصى حد ممكن أن تبلغه تلك المسؤوليات^(٤).

(١) محمد قدرى حسن، القانون الإداري، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٩، ص ١٥٠.

(٢) ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص ٤٠.

(٣) صبري توفيق حمودة، المرجع السابق، ص ١٧١ - ١٧٢.

(٤) نقلاً عن: مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص ١٥٨.

تتبلور الرقابة الإدارية في النظام الإنكليزي من قبل الحكومة المركزيّة على الهيئات المحليّة في شكلين:

الأول: يتمثل برقابة الحكومة المركزيّة على أشخاص ومجالس الهيئات المحليّة.

أما الشكل الثاني: فيتمثل برقابة الحكومة المركزيّة على أعمال الهيئات المحليّة^(١).

أولاً: الرقابة الإدارية على أشخاص ومجالس الهيئات المحليّة

لا تمارس الحكومة المركزيّة رقابة إدارية على أعضاء المجالس المحليّة الذين يعينون بطريق الانتخاب المباشر، ولا على الموظفين الذين يعينون في هذه المجالس، فالحكومة المركزيّة لا تتدخل في التعيين، أو العزل، أو الإيقاف، أو الحل، وأهم ما تراقبه الحكومة المركزيّة هو:

١- حق الحكومة في أن تراقب أعمال المجالس بخصوص إنشاء الوظائف التي تطلبها الحكومة، كوظائف الأطباء وسكرتيري المجالس.

٢- تراقب الحكومة المركزيّة قرارات المجالس المحليّة بشأن تعيين الموظفين المكلفين برعاية الأطفال، وتحديد مرتبات السكرتيرين في مجالس المحافظات.

٣- تراقب الحكومة المركزيّة قرارات فصل بعض الموظفين كالأطباء.

٤- تصدر الحكومة في بعض الأحيان اللوائح التنظيمية إلى بعض المجالس المحليّة بخصوص تعيين، وترقية، وتأديب بعض الموظفين، كرجال الإطفاء^(٢).

ومن الحالات التي تتجلى فيها الرقابة الإدارية في النظام الإنكليزي في حقّ عزل أعضاء الهيئات المحليّة في حالة تغيبهم عن حضور الجلسات، ففي حالة تغيب العضو عن حضور جلسات مجالس المراكز الريفية والمراكز الحضرية، لمدة ستة أشهر، وبصورة مستمرة، وسنة واحدة عن حضور جلسات مجالس المديریات، دون عذر مشروع يقبله مجلس الهيئات المحليّة التابع له العضو،

(١) عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحليّة، دار الطلبة العرب للنشر، بيروت - لبنان، دون سنة نشر، المرجع السابق، ص ٢٠١.

(٢) خالد سمارة الزغبی، المرجع السابق، ص ١١٦-١١٧. وكذلك حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص ٣٦.

في هذه الحالة يحق للإدارة أن تعلن إسقاط عضوية هذا العضو^(١). وهناك حالات أخرى تفرض عقوبات جزائية تخرج عن نطاق الرقابة الإدارية على الأعضاء، ومنها: حالة استغلال العضو وظيفته، أو اشتراك العضو بموضوع يتعلق به أو له، فيه مصلحة. فالنظام الإنكليزي يعتبر مثل هذه الحالات جرمًا جزائيًا، يستحق العضو المخالف عقوبة جزائية، ويتحول الأمر إلى صاحبة الاختصاص وهي النيابة العامة التي تحرك الدعوى الجزائية بمعزل عن سلطة الرقابة الإدارية^(٢).

ومن الصلاحيات التي مُنحت للسلطة المركزيّة بالرقابة على الهيئات المحليّة في النظام الإنكليزي، صلاحية حلّ المجالس المحليّة، وهذه الصلاحية لا تستخدم ولا تفعل إلا بشروط صارمة، وذات أثر فاعل في الوحدة الإداريّة المحليّة، ومن هذه الشروط حالة الامتناع عن أداء أحد الوجبات المناطة بها، أو حالة الإهمال والتلكؤ في أداء عمل، وعدم تلبية حاجات المواطنين، ففي هذه الحالة على السلطة المركزيّة أن تسلك إحدى طريقتين:

الطريق الأول: هو إجبار الإدارة المحليّة على أداء عملها القانوني المناط بها، عن طريق اللجوء إلى القضاء.

أو الطريق الثاني: إنهاء عمل المجلس المحلي، وتحل السلطة المركزيّة محله، دون اللجوء إلى القضاء، ولكن لا يفعل هذا الحق إلا بعد أن تقوم بتبنيه السلطة المحليّة إلى ضرورة القيام بواجبها الممتعة عن أدائه خلال مدة معينة^(٣).

ثانياً: رقابة الحكومة المركزيّة على أعمال الهيئات المحليّة

إنّ رقابة الحكومة المركزيّة على أعمال الهيئات المحليّة، تأخذ أوجهاً عديدة وصوراً للرقابة، فمنها: التصديق على بعض الأعمال الخاصة بالمجالس المحليّة، أو على اللوائح والأعمال القانونيّة الصادرة عنها، وكذلك الرقابة على التصرفات المالية، والحلول محل الهيئات المحليّة.

١- التصديق:

ففي مجال التصديق، إنّ النظام الإنكليزي يتطلب في بعض المشروعات التي تعرضها

(١) عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص ٢٠٢.

(٢) المرجع نفسه، ص ٢٠٢.

(٣) محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص ٩٢.

المجالس المحليّة، مصادقة الوزارات المعنية قبل المباشرة بها، للتأكد من سلامة المخططات وانسجامها مع سياسة الحكومة وبرامج الوزارة، إذ إنّ بعض القوانين تنص على قيام الوزير المختص بالتصديق على اللوائح المحليّة التي تصدرها مجالس المدن في مرتبة المقاطعات، بهدف المحافظة على الأمن والصحة العامة باعتبارهما من أهم ما يحتاجه المواطن في الحياة، وباعتبارهما من أولويات الحكومة التي يجب أن تضع معايير لحمايتهما، ومن حقّ الوزير الموافقة على اللائحة، أو رفضها كلّها، دون إجراء أيّ تعديل، ويشترط لممارسة هذا الحقّ عدم المغالاة في استعماله^(١).

إنّ حقّ التصديق لا ينظمه قانون عام للدولة، وإنما تنص عليه القوانين المتفرقة المتعلقة بتحديد اختصاصات الهيئات المحليّة، إذ درج المشرّع الإنكليزي على ذكر اختصاصات سلطة الرقابة في كل مرة يوكل إلى الهيئات المحليّة اختصاصات جديدة^(٢).

٢- الرقابة على التصرفات المالية

تتمتع المجالس المحليّة في النظام الإنكليزي باستقلال إداري ومالي بالكامل، ويترتب على هذا الاستقلال الحقّ في وضع ميزانيتها، وإدخال التعديلات على أبوابها أو بنودها، من غير الاعتماد على السلطة المركزيّة، ولها حقّ الالتجاء إلى الاقتراض، وفرض الرسوم، ولكن بعد صدور قانون المنح عام ١٩٣٩ خرقت هذه القاعدة، وأجاز للسلطة المركزيّة أن تمارس رقابة على المجالس المحليّة المستفيدة من الإعانات المالية الحكومية، إذ تقوم السلطة المركزيّة بفحص ميزانية كل المشاريع التي أعانتها إذا وجدت موجّباً لذلك^(٣). وللسلطة المركزيّة أن تحدد المشروعات التي تقدم لها المساعدات المالية، وتخفّض المساعدات أو توقفها، إذا لم تراعى السلطة المحليّة تطبيق المواصفات المتفق عليها بالنسبة إلى المشروع المخصص له المنحة المالية^(٤). وللسلطة المركزيّة مراقبة الحسابات الختامية لبعض المجالس المحليّة، وخصوصاً الصغيرة منها، للتأكد من قانونيّة المصروفات المحليّة^(٥).

(١) خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص ٢١٥.

(٢) عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص ٢١٥.

(٣) خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص ٢١٧.

(٤) محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص ٩٠.

(٥) خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص ٢١٨.

٣- الحلول:

إنَّ النظام الإنكليزي أعطى صلاحية لسلطة الوصاية بحق الحلول محل الهيئات المحليَّة، ولكن بشروط أهمها: حالة الامتناع، أيَّ امتناع الهيئات المحليَّة عن القيام بواجباتها في مجال الصِّحة العامة، والتعليم، والإسكان، والتخطيط، والمجالات الأخرى المهمَّة، إذ في هذه الحالة أعطى للوزير المختص أن يوجه طلباً إلى هذه الهيئات يدعوها فيه إلى القيام بأعمالهم، ففي حالة عدم الامتثال إلى الأمر، يعمد الوزير إلى المحاكم القضائيَّة طالباً منها السماح بأن ينقل اختصاصات هذه الهيئة المحليَّة إلى هيئة محلية أعلى درجة، فإذا كانت الهيئة الممتنعة مركزاً ريفياً يطلب الوزير نقل الاختصاصات إلى مركز حضري، ثمَّ إلى مجلس الإقليم، فإذا أجاب القضاء الوزير إلى طلبه، فإنَّه في هذه الحالة يحق لهذا المجلس الأعلى أن يحل محل المجلس الأدنى^(١).

فيتَّضح مما تقدم من عرض الأسلوب الإنكليزي: إنَّ هذا النظام قد أعطى صلاحيات واسعة للهيئات المحليَّة وبالمقابل أعطى للسلطة المركزيَّة رقابة محدودة، وعلى سبيل الحصر، إذ لا تستطيع الخروج عن ما هو محدد لها في الرقابة على الهيئات المحليَّة، وهذه الرقابة تكون ضئيلة مقارنة بالنظام الفرنسي الذي عرف بشدة الرقابة وشمولها لكل ما يتعلق بالإدارة المحليَّة، ولكن على العموم إن هذين الأسلوبين هما من أجدر وأقدر أساليب التنظيم الإداري في الرقابة الإداريَّة على الهيئات المحليَّة، وأغلب بلدان العالم نهجت وسارت على منوال هذين الأسلوبين.

(١) عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص ٢٠٢.

المبحث الثاني صور الرقابة المركزية بين الماضي والحاضر

إن استقلال مجالس المحافظات هو استقلال نسبي تحدده الرقابة التي يمنحها المشرع للسلطات المركزية على الشخص اللامركزي، ويهدف المشرع من إعطاء هذه الرقابة للسلطة المركزية تأكيد ضمان احترام الأشخاص اللامركزية للمشروعية، وبحدود اختصاصها، وتأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية، والتأكد من أن هذه المجالس تؤدي عملها على درجة معينة من الكفاءة وعلى مختلف مستويات الوحدات الإدارية في نطاق الدولة، وبالتالي فإن الرقابة الإدارية هي رقابة السلطة التنفيذية (السلطة الإدارية المركزية) على الهيئات اللامركزية من الناحية الفنية والقانونية، وتكون تلك الرقابة على شكل صورتين: رقابة عضوية تكون على الأشخاص، ورقابة موضوعية تكون على الأعمال^(١).

وعلى أساس ما تقدم، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: سيتم تناول رقابة السلطة المركزية على الأشخاص اللامركزية في المطلب الأول.
وفي المطلب الثاني: الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية.

المطلب الأول: رقابة السلطة المركزية على الأشخاص اللامركزية

إنَّ المجالس المحليَّة تخضع لقدر معين من الرقابة الإداريَّة، والتي هي بمثابة رقابة من السلطة المركزيَّة على الهيئات اللامركزيَّة، لضمان بقاء سياستها المحليَّة ضمن نطاق السياسة العامة للدولة وضمان مشروعية قرارات وأعمال الهيئات اللامركزيَّة. وتختلف أهمية الرقابة الإداريَّة باختلاف الأنظمة القانونيَّة، فإن وجدت الديمقراطيَّة على صعيد البلاد، انعكس ذلك على الصعيد المحلي، بحيث تجسد اللامركزيَّة تحقيقها وإن انعدمت الديمقراطيَّة، فإنَّها تنعدم أيضاً على الصعيد المحلي، وبالتالي تنعدم اللامركزيَّة. فالديمقراطيَّة تعني أن الشعب يدير شؤونه بنفسه، أو بواسطة ممثليه،

(١) فارس عبد الرحيم هاشم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، والمنشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، تصدر عن كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة الأولى، العدد الأول، كانون الأول، ٢٠٠٩، ص ١٣٧.

فاللامركزية تعني أيضاً أن سكان المنطقة المحلية يديرون أعمالهم وشؤونهم بأنفسهم، أو بواسطة ممثليهم^(١).

والرقابة الإدارية تعني رقابة الدولة أو السلطات المحلية فيها على الهيئات اللامركزية، وتتمثل بما تملكه من سلطة ممارسة الرقابة على الهيئات اللامركزية ذاتها، أو على أشخاصها، أو على أعمالها، وهي تمارس هذه الرقابة للتأكد من أن أعمال وتصرفات الهيئات اللامركزية موافقة للقوانين التي تحكمها، وتهدف إلى تحقيق المصلحة العليا للدولة، وتتفق مع الأهداف التي أنشأت هذه الهيئات من أجلها.

وتمارس السلطة المركزية رقابة متباينة على الأشخاص في المجالس المحلية، لذا نجد أنها تمارس رقابة على أعضاء المجالس المحلية ورؤسائها، كما تمارس رقابة أخرى على المجالس المحلية ذاتها.

لذا، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نخصص الأول للرقابة على أعضاء ورؤساء المجالس المحلية، والثاني: للرقابة على المجالس المحلية ذاتها.

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء ورؤساء المجالس المحلية

ويقصد بهذه الرقابة: رقابة السلطة المركزية على أعضاء المجالس المحلية، أو على المجلس نفسه كهيئة جماعية. ويختلف مدى الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية من دولة إلى أخرى، وفقاً لمجموعة من الاعتبارات، كظروف الدولة السياسية، والثقافية، والاقتصادية، والاجتماعية، ودرجة اللامركزية الممنوحة، وكذلك تختلف حسب طبيعة التقسيم الإداري للهيئات المحلية في ما إذا كانت على مستوى محلي واحد، أو على مستويات عديدة: ففي الأولى: تكون العلاقة المركزية مباشرة مع الهيئات المحلية، وبالتالي تكون هناك رقابة مركزية أشد كما في الأردن. وفي الثانية: تكون العلاقة المركزية مع المستوى الأعلى الذي يمارس بدوره نوعاً من الرقابة والإشراف على المستويات الأدنى كما هو في مصر^(٢). وسنتناول في هذا الفرع الرقابة على أعضاء المجالس المحلية، والرقابة على رؤساء المجالس المحلية.

(١) منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، المكتبة القانونية، مطبعة شقيف، بغداد، العراق، ١٩٦٩، ص ٢٤٨-٢٤٩.

(٢) محمد علي الخليله، الإدارة العامة المحلية (دراسة تحليلية)، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٢٣٢.

أولاً: الرقابة على أعضاء المجالس المحليّة

ويُقصد بأعضاء المجالس المحليّة: الأشخاص المُناط بهم سلطة تقرير الخدمات المحليّة اللازمة للمجلس المحلي، ضمن إطار الاختصاصات المحددة لتلك المجالس، والتي يتمّ تشكيلها أصلاً بطريقة الانتخاب المباشر، إلا أنه استثناءً من الأصل أُعطيت صلاحية للوزير المختص تتعلق بتشكيل هذه المجالس، ومن خلالها يستطيع الوزير إحكام الرقابة على هذه المجالس بالشكل الذي يضمن حسن سير وتصرف أعضائه بالطريقة الصحيحة^(١).

وتمارس هذه الرقابة على أشخاص أعضاء المجالس القائمة على الوحدات اللامركزيّة، وهي مجموعة من السلطات تمنح للسلطة المركزيّة كأن يكون لها حقّ تعيين بعض أعضاء المجالس اللامركزيّة، وبالتالي يكونون أداة للسلطة المركزيّة التي قامت بتعيينهم، وتفرض عليهم توجيهاتها وآراءها لتطبيقها في الهيئات اللامركزيّة، والعيون الساهرة التي لا يخفى عليها شيء من أمور المجلس، وتسد إلى أحدهم رئاسة مجلس الوحدة الإداريّة، لِما لذلك من نفوذ يؤدي إلى تمكين السلطة المركزيّة منه، كما يكون لصوته حقّ الترجيح إذا ما تساوت الآراء عند التصويت، كما أنّ من مهامه تنفيذ مقررات المجلس^(٢). فمثلاً في لبنان: فقد كان من حقّ الحكومة تعيين مجالس لبعض البلديات قبل صدور قانون البلديات الجديد في ٢٩ أيار/مايو ١٩٦٣، وبموجبه حددت المادة (١٢) منه اتخاذ طريقة وحيدة لتأليف المجالس البلدية، غير أن بعض المواد^(٣) أعطت الحكومة حقّ رقابة واسعة على أولئك الأشخاص، تتعلق بالحلّ، والتأديب، والعزل^(٤).

ومن الصور التي يتم بها أعمال الرقابة على أعضاء مجالس الهيئات اللامركزيّة، حقّ مساءلة الأعضاء عن انحرافاتهم، أو تصرفاتهم غير القانونيّة، واستناداً إلى ذلك يكون من حقّ السلطة المركزيّة حقّ وقف عضوية ذلك العضو، وكذلك الحقّ في عزله وإسقاط عضويته، وتكون قرارات السلطة المركزيّة معرضة للطعن لدى القضاء الإداري إذا شابها عيب من العيوب^(٥).

تعتبر الرقابة على الأشخاص في نطاق المحافظة، في يد مجلس المحافظة، ويملك هذا

(١) محمد وليد العبادي، الإدارة المحليّة وعلاقتها بالسلطة المركزيّة، مكتبة دار الثقافة، الأردن، ١٩٩٥، ص ١٤٦.

(٢) محمد علي يوسف، المرجع السابق، ص ٣٥٠-٣٥١.

(٣) ينظر المواد ٨٠، ٨١، ٨٢، ٨٤، ٨٥، ٨٦ من قانون البلديات اللبناني الصادر عام ١٩٦٣.

(٤) عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص ٢٨.

(٥) محمد جمال الذنبيات، المرجع السابق، ص ٩٤.

المجلس حقّ تقرير استقالة عضو المجلس إذا اتضح عدم صلاحيته كعضو، وتقرير استقالته إذا تخلف عن حضور دورة عادية لاجتماعات المجلس من دون عذر مقبول^(١). وتختلف الرقابة المركزيّة الإداريّة على أعضاء الهيئات المحليّة عن السلطة الرئاسية: فالرئيس الإداري يتمتع بحق التعيين والمحاسبة للتابعين له في الوحدات الإداريّة، في حين لا مجال للسلطة الرئاسية للهيئات المركزيّة على أعضاء المجالس المحليّة، لعدم امتلاكها حقّ تعيين أعضاء المجالس المحليّة، بل إنّ يتمّ انتخابهم من قبل سكان المنطقة المحليين مباشرة، وإنّ هذا لا يعني أن جميع الأعضاء منتخبين، بل أوجدت بعض الأنظمة حقّ تعيين بعض الأعضاء في الهيئات المحليّة، إلّا أنّه اختلفت الأنظمة بخصوص ذلك من دولة لأخرى.

ففي النظام الفرنسي، هناك حقّ للهيئات المركزيّة في توقيف وعزل العمدة، كما تمارس السلطة المركزيّة سلطات التعيين، والتأديب، وحلّ المجالس البلدية، حيث تتميز الرقابة المحليّة بأنها شديدة نسبياً.

في حين أنّ النظام الإنكليزي لا يقرّ بهذا الاتجاه، ويترك محاسبة الأعضاء المحليين للهيئات المحليّة نفسها^(٢) إذ لا يوجد اختصاص رقابي في إنكلترا على أعضاء المجالس المحليّة الذين يختارون بطريق الانتخاب، ولا على الموظفين في هذه المجالس، إذ إنّ السلطة المركزيّة لا تتدخل في أمور التعيين، أو العزل، أو التأديب، أو الحلّ، حيث يتميز نظام الإدارة المحليّة في إنكلترا بشكل عام بأنه يتمتع باستقلال نسبي^(٣).

وتملك السلطة المركزيّة العديد من الوسائل في الرقابة على أعضاء المجالس المحليّة، ففي قانون البلديات الأردني رقم (١٤) لعام ٢٠٠٧ مثلاً: لوزير شؤون البلدية تحديد أعضاء المجالس البلدية حسب المادّة (٣/ب/١) من القانون أعلاه، وتعيين عضوين إضافيين حسب المادّة (٢٦) من

(١) محمد كامل بدير، نظم الإدارة المحليّة (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٦، ص ١٣٩-١٤٠.

(٢) علي مهدي علي العلوي بارحمه، الإدارة المحليّة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)، دراسة مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد لنيل درجة الماجستير، ١٩٩٦، ص ٩٠.

(٣) حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص ٣٦.

القانون المذكور، وكذلك إذا شغل مركز عضو من أعضاء المجالس المحليّة لأيّ سبب كان، فلوزير أعلاه تعيين أحد الناخبين عضواً في المجلس حسب المادّة (٣٨/ب) منه^(١).

ويتضح مما تقدم أن الرقابة على أعضاء المجالس المحليّة تتخذ الأشكال الآتية:

١- التعيين:

تتجلى رقابة السلطة المركزيّة لتكوين الهيئات اللامركزيّة بأن تكون لهذه السلطة الحقّ في تعيين بعض أعضائها إلى جانب الأعضاء المنتخبين، وأنّ هذا الأمر لا يتنافى والاستقلال اللزوم للأشخاص اللامركزيّة، ولا يتعارض مع مبدأ ديمقراطيّة الإدارة^(٢). لذا فإنّ المشرّع يعترف، ولا اعتبارات مختلفة، للجهات المركزيّة بهذا الحق، وهذا ما جرى عليه العمل في ظل قانون الإدارة المحليّة الليبي رقم (٣٠) لعام ١٩٧٢ مثلاً حيث كان قسم من أعضاء مجالس المحافظات، ومجالس البلديات، يعينون من قبل السلطات المركزيّة، وكذلك العمل أيضاً بعد صدور قانون حماية اللجان الشعبية، حيث كان أمناء اللجان الشعبية للشركات العامة، يتم اختيارهم من قبل اللجنة الشعبية العامة للتوعية المختصّة، من بين المصعدين لعضوية هذه اللجان، حسب ما نصّت عليه المادّة (٣٣) من قانون اللجان الشعبية رقم (١٣) لعام ١٩٨١^(٣).

٢- حق التأديب:

قد يكون للسلطة المركزيّة بعض السلطات التأديبيّة على أعضاء الهيئات اللامركزيّة كأن يكون لها حقّ فصلهم عن العمل، أو حقّ مساءلتهم تأديبياً، أو عزلهم، إلا أن هذه السلطات لا تباشر إلا في أضيق الحدود، ويكون هذا الحقّ شاملاً بالنسبة إلى الأعضاء المعيّنين، أو المنتخبين، وكذلك الرئيس التنفيذي لتلك الهيئات الإداريّة.

ففي القانون اللبناني تحتفظ السلطة المركزيّة تجاه السلطات اللامركزيّة بنوع من السلطة التأديبيّة، تتمثّل في تدابير زجرية بحق الأشخاص نتيجة إهمالهم، وإخلالهم بواجباتهم، بإيقاف أو

(١) حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في المملكة الأردنيّة الهاشميّة، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، ٢٠١٠، ص ٦٣.

(٢) ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ٢٢١.

(٣) محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، تنظيم الإدارة الشعبيّة ووظائفها، الجزء الأول، كلية القانون، جامعة الفاتح، ٢٠٠٣، ص ١٤٥.

عزل أعضاء المجالس المحليّة، أو حلّ تلك المجالس^(١). ولا يسع السلطة المركزيّة أن تمارس هذه الصلاحيات إلا وفقاً للقانون، وتشمل الجميع كما ذكرنا المعيّنين أو المنتخبين، إلا أن المشرّع أحاط هذه الصلاحيات بقيود حرصاً على المحافظة على استقلال الهيئات اللامركزيّة، كون هذا الاستقلال محاطاً بضمانتين: قانونيّة وقضائيّة. فالقانونيّة ضرورة وجود نصّ صريح بالرقابة وممارسة الرقابة وفق أصول وقواعد يجب مراعاتها لصدور قرار الحلّ بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء مثلاً.

والضمانة القضائيّة وهي فسح في المجال أمام أعضاء المجالس المحليّة بحق إقامة الدعوى ومراجعة القضاء الإداري، لإبطال القرارات الصادرة عن السلطة المركزيّة، والتي تتعلق بهم^(٢).

إن السلطة المركزيّة هي المسؤولة دائماً على حسن سير المرافق العامة الوطنية منها والمحليّة، بما يضمن انسجام ووحدة النظام الإداري في الدّولة لتحقيق المصلحة العامة، وبناءً على ذلك، كان من حقّ تلك السلطات مباشرة إجراءات التأديب ضد جميع الموظفين في الدّولة سواء أكانوا يتبعون للسلطة المركزيّة أم للهيئات اللامركزيّة، في حالة الإخلال بحسن سير النشاط الإداري والخروج به عن المصلحة العامة^(٣).

وتجدر الإشارة إلى أن صلاحية التأديب من قبل السلطة المركزيّة لموظفي السلطات المحليّة، تختلف عن سلطة التأديب في ظل الرقابة الرئاسية، حيث أن حقّ التأديب الذي يملكه الرئيس الإداري في أسلوب المركزيّة الإداريّة، هو حقّ مطلق مقترن بواجب الطاعة، وأن ليس كلّ خلاف في الرأي من جانب موظفي اللامركزيّة، يستوجب المساءلة التأديبيّة^(٤). في حين أن حقّ التأديب الذي تملكه الجهات الإداريّة تجاه أعضاء الوحدات اللامركزيّة، هو حقّ مقيد من كونه يكفل حرية واستقلال الوحدات اللامركزيّة عند مباشرتها لاختصاصاتها المحليّة.

ثانياً: الرقابة على رؤساء المجالس المحليّة

إن تكوين المجالس واللجان المحليّة وفق مبدأ الديمقراطية، هو الركن الأساس للنظام اللامركزي، ومن دونه لا تتحقق اللامركزيّة، ذلك لأنّ هذا النوع وحده الذي يضمن استقلالية الوحدات اللامركزيّة عن الجهات المركزيّة. وقد منح المشرّع - كما تطرّقنا سابقاً - للسلطات المركزيّة حقّ

(١) يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٩٤، ص ٩٦.

(٢) خالد قباني، المرجع السابق، ص ١٠١.

(٣) محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص ١٤٦.

(٤) محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص ٨٤.

التدخل لتعيين أعضاء أو رؤساء هذه المجالس، وإن رقابة السلطة المركزيّة الممارسة على رؤساء المجالس المحليّة، تتمثل بتعيين الرئيس من ناحية، وقبول استقالته وعدم مخالفته للقوانين والأنظمة المعمول بها وإقالته، وعزله، من ناحية أخرى.

ففي ما يتعلق بتعيين الرئيس، مثلاً في القانون الأردني، أوجب المشرّع تعيين الرئيس باقتراح من وزير الشؤون البلدية، وبشرط موافقة مجلس الوزراء على ذلك التعيين، على أن لا يشغل الرئيس هذا المنصب لأكثر من دورتين متتاليتين^(١). كما أعطى الحقّ لرئيس المجلس بتقديم استقالته بكتاب يقدمه إلى المجلس البلدي، وتعتبر استقالته نهائية من تاريخ تسجيلها في سجلات البلدية.

كما أوجب المشرّع الأردني على رئيس المجلس البلدي التقيد بالقوانين، والأنظمة، والتعليمات المعمول بها، وإحالة من يخالف تلك القوانين والأنظمة إلى المحاكم المختصة، وتأدية واجباته بدقة وأمانة، والمحافظة على أموال البلدية المنقولة، وغير المنقولة وأن يتفرغ لأعمال البلدية من خلال الدوام الرسمي، ولا يجوز له ممارسة أيّ عمل خلال تلك الفترة.

كما أوجب المشرّع إقالة الرئيس وعزله، إذا حكم عليه من محكمة مختصة بجناية، أو جنحة مخلة بالشرف، ويجوز لمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير شؤون البلدية، أن يقيل الرئيس من منصبه، إذا اقتنع أن مصلحة البلدية تقتضي ذلك، ويعزل الرئيس إذا تغيب من دون عذر مشروع لمدة تزيد على عشرين يوماً، بقرار من مجلس الوزراء، واقتراح من وزير شؤون البلدية^(٢).

الفرع الثاني: الرقابة على المجالس المحليّة ذاتها

إنّ الأصل في أنّ الهيئات المحليّة اللامركزيّة وبالنظر لتشكيلها وفق مبدأ الديمقراطية، لا يجوز وقفها عن أداء وظيفتها، أو عزل بعض أعضائها، أو حلها كلياً، إلا أنه يحق للسلطة المركزيّة حلّ المجالس اللامركزيّة، ويكون هذا الحلّ استثناءً تستخدمه السلطة المركزيّة إذا تراءى لها ان المجالس اللامركزيّة قد انحرفت عن هدفها، وعجزت عن القيام بمهامها، ويعد حلّ الهيئة اللامركزيّة، أو المجلس الذي يمثلها، من أشد وسائل الرقابة على هذه الهيئات وأخطرها، إذ يُعدّ سلاحاً رهيباً يهدد استقلال المجالس المحليّة في ممارسة اختصاصاتها، لذلك يحاط هذا الإجراء ببعض الضمانات التي تحد من الإسراف في اللجوء إلى هذا الأسلوب، ومن هذه الضمانات: ألا يكون الوقف أو الحل، إلّا

(١) ينظر: المادة (١/٣٤) من قانون البلديات الأردني رقم (٢٩) لعام ١٩٥٥ المعدل.

(٢) محمد وليد العبادي، المرجع السابق، ص ١٤٨.

في حالات الضرورة القصوى، ومنها: عدم الالتزام بإجراء الانتخابات خلال مدة محددة من تاريخ الحلّ، لانتخاب المجلس الجديد^(١)، كما أنّ بعض القوانين في بعض البلدان تتطلّب عرض قرار حلّ البرلمان^(٢). وفي بعض الدول يقوم المشرّع غالباً بتحديد حالات الوقف أو الحلّ، على سبيل الحصر، فلا يأذن للسلطة المركزيّة بحلّ أو إيقاف هذه الهيئة، إلاّ إذا توافرت إحدى هذه الحالات التي حدّدها القانون. وتجدر الإشارة إلى أنّ قرار الحلّ الذي يصدر عن السلطة المركزيّة بحلّ أو إيقاف هذه الهيئة يتّخذ بحق جميع أعضائها^(٣).

وقد نصّ قانون البلديات اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٨) في ٣٠ حزيران/يونيو ١٩٧٧ في المادّة (٢٢) منه على: "إمكانية حلّ المجلس البلدي بمرسوم معطل يتخذ من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير الداخليّة، إذا ما ارتكب مخالفات مهمة متكررة، أدت إلى إلحاق ضرر أكيد بمصالح البلدية".

كما حدد القانون حالتين يكون فيهما المجلس البلدي منحلّاً حكماً، أيّ بقوة القانون وهما: إذا فقد المجلس نصف أعضائه، أو إذا حكم بإبطال انتخابه. ويقوم وزير الداخليّة في حالة تحقق إحدى هاتين الحالتين بإعلان الحلّ بقرار منه يصدر خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ إبلاغ وزارة الداخليّة بذلك، وإلا اعتبر سكوته بمثابة إقرار ضمني بالحل^(٤).

أما بالنسبة إلى رقابة السلطة المركزيّة على الأشخاص اللامركزيّة في العراق، فبموجب هذه الرقابة يكون من حقّ السلطة المركزيّة تكوين المجالس المحليّة، وإنشاؤها، وحلّها، فهي تمارس الرقابة عند الإنشاء، فلا يجوز تشكيل محافظة، أو تعيين، أو تغيير مركزها واسمها، أو تثبيت أو تعديل حدودها، إلاّ بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح وزير الداخليّة، وموافقة مجلس الوزراء، ومصادقة مجلس قيادة الثورة المنحل^(٥).

(١) وقد تناول المشرع الأردني هذه الصورة من الرقابة في المادّة (٨/أ) من قانون البلديات رقم (٢٩) لعام ١٩٥٥ إذ تنص على أنه: "يجوز حلّ المجلس البلدي قبل انتهاء دورته وتعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل لمدة لا تزيد عن سنتين يجري خلالها انتخاب رئيس المجلس الجديد وذلك بقرار يصدره مجلس الوزراء وبناء على تسييب وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئية مع بيان الأسباب الموجبة ولا يكون قرار الحلّ خاضعاً لأيّ طريق من طرق الطعن".

(٢) محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص ٨٥.

(٣) ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ٢٢١.

(٤) ينظر: المادّة (٢٣) من قانون البلديات اللبناني رقم (١١٨) لعام ١٩٧٧.

(٥) ينظر: المادّة الرابعة من قانون المحافظات العراقي رقم (٥٩) لعام ١٩٦٦ المعدل.

وقد شهد النظام الإداري في العراق، حاله كحال الدول المختلفة، العديد من المراحل لنظام الإدارة، وقد تطوّر النظام الإداري فيه منذ العهد العثماني، والذي لم يشترط خلاله في من يتسلم المناصب الإدارية أيّ شروط ومؤهلات معينة، بل جرى العمل على أن يترك تقدير ذلك للسلطة المركزيّة في البلد، نظراً للصلة الخاصة التي تربط رؤساء الوحدات الإدارية والحكومة المركزيّة، إلى حين صدور دستور ٢٩ لعام ١٩٦٤ المؤقت، والذي بموجبه صدر قانون جديد للبلديات قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لعام ١٩٦٤، والذي بموجبه نجد أن هيئات البلدية تتكون من رئيس البلدية والمجلس البلدي^(١). وكما أنّ رئيس البلدية في ظل القانون السابق، يعين من قبل السلطة المركزيّة، فالأمر نفسه في ظل القانون الجديد، وهذا ما نصّت عليه الفقرة (١) من المادّة (٢٢) من القانون الجديد. أما المجلس البلدي فيتكون من عدد من الأعضاء، لا يقل عن خمسة، ولا يزيد على واحد وعشرين، وينتخب أعضاء المجلس من بين سكان المنطقة بالاقتراع المباشر والتصويت السري. واختصاصات المجلس البلدي هي الاختصاصات نفسها التي وردت في القانون السابق، وقد جاء بالأسباب الموجبة لإصدار القانون الجديد، منح المجالس البلدية الاستقلال الذاتي، وسلطات واسعة لإدارة شؤون البلديات^(٢).

إلا أنّ واقع الحال أن الرقابة التي أخضعت لها المجالس عند القيام بوظائفها، تتنافى مطلقاً مع ما ذكر في الأسباب الموجبة من منح الاستقلال الذاتي لمجالس البلدية. فالمبدأ الذي جاء به القانون الجديد، هو أنّ قرارات المجلس البلدي يمكن أن تخضع للنقض، من قبل السلطة المركزيّة، والأمر لا يقف عند هذا الحدّ، بل إنّ باستطاعة السلطة المركزيّة أن تذهب إلى حدّ حلّ المجالس البلدية لمجرد أن بقاءها أصبح يضر بالأمن أو المصلحة العامة، كما أن للسلطة المركزيّة (وزير الشؤون البلدية) أن تفصل رئيس البلدية أو تحيله على التقاعد، متى تراءى لها، وبالتالي فإنّ هذا القانون الجديد، لم يسهم في إفساح المجال لمشاركة المواطنين في إدارة مؤسساتهم المحليّة وتطويرها، والنهوض بها، ومنحهم الاستقلال والحرية في القيام بالأعمال والخدمات البلدية^(٣).

كان تعيين رؤساء الوحدات الإدارية، كانوا يمثلون الإدارة المركزيّة في وحداتهم، وهم كل من:

(١) منذر الشاوي، المرجع السابق، ص ٢٤١.

(٢) ينظر: الوقائع العراقية، العدد ١٠٣٣ في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٤، ص ١٥.

(٣) ينظر: المادّة (١/٧١) من قانون البلديات العراقي رقم (١٦٥)، لعام ١٩٦٤.

(المحافظ- القائمقام- مدير الناحية) في ظل القوانين السابقة في العراق فمنصب المحافظ كان يتسم بصفة سياسية واضحة، كونه يمثل رئيس الجمهورية في المحافظة، وبالتالي فهو يمثل الحكومة المركزيّة في محافظته، وينفذ سياستها العامة، ويلتزم بتوجيهاتها.

وهناك إجراءات تتخذ عند تعيين المحافظ منها: الانتقاء، ثمّ صدور مرسوم جمهوري، وصولاً إلى أداء اليمين بعد التعيين^(١). وبعد صدور دستور ٢٩ لعام ١٩٦٤ اعتمد أسلوب الإدارة المركزيّة في ما يخص تعيين رئيس الوحدة الإداريّة، وبعد صدور قانون رقم (١٥٩) لعام ١٩٦٩ الملغى، بين هذا القانون في المادّة (٥٢) منه، أن يكون لكل وحدة إدارية مجلس للإدارة المحليّة، يجري تشكيله وفقاً لأحكام القانون، ونص القانون على تشكيل أعضاء المجلس من عنصرين: أحدهما منتخب، يجري انتخابه بطريق الانتخاب المباشر الذي نصّت عليه المادّة (٦٢) من القانون أعلاه؛ والعنصر الآخر، المعين بموجب الفقرة (١) من المادّة (٥٤) منه.

وقد تطرّق المشرّع إلى الطريقة الواجب اتباعها في انتخاب عضو الوحدة الإداريّة، وحسب ما جاء في نصّ المادّة (٥٦) منه، إلّا أنّ تلك الطريقة لم تكن مطبقة في حينها بسبب استمرار العمل بالطريقة المتبعة في القانون القديم^(٢).

أما بخصوص تعيين المحافظ، فبعد صدور القانون المذكور أعلاه، اختلف الأمر في إجراءات التعيين، فبعد صدور المرسوم الجمهوري في تعيين المحافظ، فعليه قبل المباشرة بعمله، أن يؤدّي اليمين أمام رئيس الجمهوريّة، وبحضور وزير الداخليّة.

ممّا تقدّم، يمكن القول في أمر تعيين أيّ رئيس وحدة إدارية إنّ أمر التعيين بقي مقتصرًا على إدارة السلطة المركزيّة، وبخاصة رئيس الجمهوريّة، وغالباً ما يتم اختيارهم بغض النظر عن المؤهلات الخاصة في السلك الإداري، وهذا ما ولّد إرباكاً في العمل بسبب إشغال هذه المناصب من قبل أناس غير مختصين.

وبعد احتلال العراق، وصدور أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لعام ٢٠٠٤ أصبح رئيس الوحدة الإداريّة، يتولّى المنصب بالانتخاب لا بالتعيين، حيث أصبح المحافظ بعد صدور قانون

(١) صداع دحان طوكان، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ٤٦.

(٢) علي محمد بدير، ومهدي ياسين السلامي، وعصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص ١٧٨.

المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل، أمر تعيينه يصدر بمرسوم جمهوري خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه، كما يمكن أن ينتخب مجلس المحافظة من أعضائها أو من خارج الأعضاء^(١).

كما نصّ القانون في المادة (٢٨) من القانون أعلاه "في عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر، تتم إحالته على التقاعد، وعلى المجلس، انتخاب محافظ جديد وبنفس الآلية"، وأعطيت للمحافظ صلاحيات واسعة في ما يخصّ محافظته.

أما بخصوص عزل رئيس الوحدة الإدارية في العراق، فقد كان المحافظ يعزل في حالة عدم الرضا، وفق قوانين انضباط موظفي الدولة، بإرادة ملكية، واقتراح وزير الداخلية، كما نصّت على ذلك المادة (١٣) من قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لعام ١٩٢٧^(٢). ثمّ أصبح يعزل بناء على اقتراح وزير الداخلية، ومصادقة مجلس الوزراء، وبعدها أصبح يعزل إذا توافرت أسباب نصّ عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لعام ١٩٩١^(٣).

وبعد صدور أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٧١) لعام ٢٠٠٤ أصبح المنصب يعزل مستمر، ولكن بعد صدور قانون إدارة الدولة، أصبح رئيس الوحدة الإدارية لا يعزل إلا إذا أُدين من قبل محكمة ذات اختصاص بالجريمة، وفقاً للقانون^(٤).

وقد عالج قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل بعد صدوره، حالات حلّ مجلس المحافظة، والمجالس المحليّة، بالأغلبية المطلقة، لعدد أعضائه، بناء على طلب ثلث الأعضاء^(٥).

المطلب الثاني: رقابة السلطة المركزيّة على أعمال الهيئات اللامركزيّة

إن الرقابة الإداريّة من قِبَل السلطة المركزيّة على المجالس المحليّة المعبرة عن إرادة

(١) ينظر: المادة (٢٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) صداع دحان طوكان، المرجع السابق، ص ٤٦.

(٣) تفرض عقوبة العزل على الموظف الإداري في الأحوال التالية: ١- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة ٢- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية ٣- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى..

(٤) ينظر: المادة (٥٥) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

(٥) لمزيد من التفاصيل ينظر: المادتين (٢٠ و ٢١) من القانون أعلاه بصدد ذلك.

الوحدات المحليّة اللامركزيّة، هي من العناصر الأساسيّة لكل تنظيم لا مركزي، وذلك حتى يضمن التزام المجالس المنتخبة (مجالس المحافظات) بالسياسة العامّة للدّولة، ويضمن الوحدة الأساسيّة القانونيّة والإداريّة لها، وهي ملزمة باحترام الخطط العامّة التي تضعها السلطات المركزيّة أعمالاً لمبدأ مركزيّة التخطيط، ولا مركزيّة التنفيذ، ولكن لهذه الرقابة الإداريّة حدودها، احتراماً لاستقلال الهيئات اللامركزيّة^(١).

ويقول بعض الفقهاء في الرقابة إنّها "عملية بالغة الأهمية بالنسبة لأنواع المنظمات كافة"، حتى المنظمة الكونية تخضع لرقابة خالقها، سبحانه وتعالى، كما في قوله تعالى: ﴿وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ رَّقِيبًا﴾^(٢).

ويرى جانب آخر من الفقهاء، إنّها "مجموعة الامتيازات أو الاختصاصات التي تتصرف بها السلطة المركزيّة إزاء عمال أو موظفي السلطة اللامركزيّة، وما يتخذونه من أعمال، وذلك محافظةً على المصلحة العامّة"^(٣).

إنّ الدّولة في ظل اللامركزيّة الإداريّة، يجب أن تتمتع بوحدتها القانونيّة والسياسيّة، وما تتمتع به الوحدات الإقليميّة من استقلال مالي وإداري، وهذا الاستقلال ليس مطلقاً، بل تمارسه الهيئات اللامركزيّة تحت إشراف الإدارة المركزيّة، ومحدودة بالأبعاد التي يحددها المشرّع، سواء تمثلت بتقييد اختصاص السلطة المحليّة بحدود الوظيفة الإداريّة، أم تجسد في تلك النصوص القانونيّة التي تحدد للسلطة المركزيّة، قدراً محدداً في سلطة الرقابة الإداريّة على الهيئات المحليّة وأعمالها^(٤)، وبالتالي يجب أن تخضع المجالس المحليّة لرقابة الحكومة المركزيّة بحدود معينة، ولذلك مبررات، منها: إنّ وجود الرقابة الإداريّة تضمن احترام السياسة العامّة والخطة العامّة للدولة، وكذلك عدم توجيه الانتقادات للنظام الإداري اللامركزي من حيث أنه أقل مهارة وخبرة من الحكومة المركزيّة، إضافة إلى ذلك فإنّ وجودها يحمي الأفراد أنفسهم من احتمالات تعسف المجالس المحليّة، أو إهمالها، أو تلقيبها في تلبية الحاجات العامّة.

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان ص ١٧٠.

(٢) القرآن الكريم، سورة الأحزاب، الآية (٥٢).

(٣) ماجد راغب الحلوي، علم الإدارة العامّة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر ١٩٨٧، ص ٣٩٣.

(٤) سعد عبد الجبار العلوش، الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية، دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص ٣٧٨.

إنَّ قوَّة نظام الإدارة المحليَّة في تحقيق أهداف، يتوقف على درجة العلاقة التي تربط الإدارة المركزيَّة بالهيئات اللامركزيَّة، ومهما كان الغرض من الأخذ بنظام الإدارة المحليَّة، فالعلاقة قائمة بين الإدارة المركزيَّة والهيئات المحليَّة، والتي تتوقف على طبيعة النظام السياسي وشكل الدولة، وهذه العلاقة لا بد من توافرها لغرض المحافظة على وحدة الدوِّلة السياسيَّة، والتي دائماً ما يحرص المشرِّع على تنظيمها، وإنَّ درجة الاستقلال التي تمنحها السلطة المركزيَّة للهيئات المحليَّة، ترتبط بمدى الرقابة والإشراف التي تباشرها هذه السلطة، وإذا كان الغرض تنمية ديمقراطيَّة الإدارة، والعمل على إشراك أبناء الهيئات المحليَّة بالإسهام في إدارة شؤونهم، فيجب تخفيف ضغط الرقابة على تلك الإدارة، وبالتالي فإنَّه على المشرِّع أن يصدر من التشريعات التي تحد من نطاق الرقابة على الهيئات المحليَّة، لغرض ضمان تقديم الخدمات العامة للمواطنين على أحسن وجه، وفي أقصر وقت، وبأقل تكلفة ممكنة، والهيئات المحليَّة لا تستطيع أن تحقق هذه الأهداف دون تقديم الحكومة المركزيَّة المساعدة الفنية والمالية لها^(١). وتشمل الرقابة الإداريَّة على أعمال الهيئات اللامركزيَّة، والأعمال الإيجابيَّة التي تقوم بها الهيئات اللامركزيَّة، والأعمال السلبيَّة التي تمتنع عن أدائها.

وتمارس سلطة الرقابة المركزيَّة على أعمال الهيئات اللامركزيَّة، وذلك للتأكد من شرعية أعمالها وموافقتها للقانون، وللنظر في ملاءمتها، وكونها قرارات صائبة تحقق المصلحة العامة المحليَّة، وتتسجم مع المصلحة العامة العليا للشعب، وتمارس الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزيَّة بصور شتى منها: حصول الهيئات اللامركزيَّة على موافقة السلطة المركزيَّة قبل قيامها بمباشرة اختصاص معيَّن، وهذا ما يُعرف بالإذن، لذا فالإذن سابق على القيام بالعمل، وقد تكون بإخضاع قرارات الهيئات المحليَّة لمصادقة السلطة المركزيَّة، أو تعليق تنفيذ بعض هذه القرارات على موافقة السلطة المركزيَّة، وهذا ما يُعرف بالتصديق، لذا فالتصديق لاحق على العمل الذي قامت به الهيئة اللامركزيَّة، ومعنى ذلك أن العمل الذي قامت به الهيئة اللامركزيَّة، لا يكون نافذاً إلا بعد موافقة السلطة المركزيَّة، وقد تذهب بعض القوانين إلى أبعد من ذلك، فتجبر السلطة المركزيَّة على إيقاف أعمال أو قرارات الهيئات المحليَّة، أو إلغائها، أو سحبها^(٢).

وهذا ما سنتناوله في فرعيْن: نخصص الفرع الأوَّل لرقابة السلطة المركزيَّة على أعمال

(١) محمد الدايداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص ٨٧.

(٢) ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٩٠.

الهيئات اللامركزية في القانون المقارن، والثاني لرقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية في القانون العراقي.

الفرع الأول: رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية في القانون المقارن

إنَّ قيام المجالس بإدارة المؤسسات والدوائر في المحافظة، يجب أن يكون تحت رقابة وإشراف المركز، وهذه الرقابة تختلف من دول إلى أخرى في ما يتعلق بنوع وشدة تلك الرقابة، فبعضها تكون رقابة السلطة المركزية فيها بسيطة مع وجود رقابة أساسية للقضاء والبرلمان، في حين دول أخرى تكون رقابة السلطة المركزية فيها رقابة أساسية مع وجود رقابة للبرلمان والقضاء إلى جانبها^(١). وهذه الرقابة تأخذ في الأنظمة شدة أو خفة بحسب النظرة السياسية التي يقوم عليها بناء الدولة. ففي الحكومات الاستبدادية لا يكاد يكون هناك أثر لاستقلال الإدارة الفرعية أو المحلية، فكل شيء يكون بإرادة السلطة المركزية وحدها، وهي التي تملّي على الهيئات المحلية إملاء، وتسلب كل شيء من سلطتها. والتشريع يمثل إرادة السلطة المركزية، وليس إرادة الشعب، ومثال على ذلك ما حصل في الحكمين الفاشي والنازي، وكذلك في عدد من الدول الغربية والشرقية التي لم يتح لها أن تنتقل من السلطة الثورية أو العسكرية إلى الحكم الشعبي البرلماني، وقد حدث أن أُلغيت في العراق قاعدة الانتخاب المباشر لأعضاء المجالس في الإدارة المحلية، وظلت تتألف هذه المجالس من الأعضاء الموظفين، وذلك بموجب التعديل الذي جرى في سنة ١٩٥٩ والذي بموجبه قضى على فكرة تمثيل الإدارة المحلية لمصلحة السكان، عن طريق الانتخاب، لأنَّ هذا التعديل قد ألغى جميع المواد التي نصّت على كيفية انتخاب أعضاء المجالس، وبذلك يمكن القول: إنَّ هذا التعديل قضى على مفهوم الحرية والاستقلال النسبي الذي كانت تتمتع به الإدارة المحلية في العراق^(٢). ونقسم الفرع إلى: أولاً: نتطرّق فيه عن الرقابة على الأعمال الإيجابية، أما ثانياً، فنخصّصه للرقابة على الأعمال السلبية.

(١) أحمد نافع الخطيب، اللامركزية الإدارية في العراق بعد الاحتلال، بحث مقدم إلى جامعة بيروت العربية، ٢٠٠٨، ص ٨.

(٢) حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، العراق، ١٩٦٨، ص ٤٥.

أولاً: الرقابة على الأعمال الإيجابية

إنَّ لهذه الرقابة أهميّة، والتي تظهر عندما ترى الحكومة المركزيّة أن العمل أو التصرف الذي صدر عن الهيئات اللامركزيّة، مخالف للقانون، أو فيه تجاوز للسلطات المحدد لها فيه، إلا أن ذلك لا يعني أن للسلطة المركزيّة إبطال العمل الإداري أو تعديله، في حالة إصرار تلك الهيئات على رأيها، وإنَّما لها أن تلجأ إلى وسائل أخرى كالتقضاء العادل في النظام الإنكليزي، أو بطريق التظلم من القرار الإداري لدى المحاكم الإداريّة كما في النظام الفرنسي^(١).

إنَّ الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزيّة الإيجابية تنقسم إلى قسمين: رقابة مُسبقة تتمثّل بالتصريح أو الإذن، وهو الذي تباشره السلطة المركزيّة عند صدور القانون الذي ينقل بعض الاختصاصات إلى الهيئات المحليّة، لتباشرها عندئذ سلطة الرقابة بالتوجيه، وكيفية مزاوله هذه الاختصاصات، وتبين حدودها ومراميها، كما أنها تتجلى في النصح والإرشاد إلى الطرق التي تؤمن حسن تطبيق هذه القوانين. والقسم الآخر رقابة لاحقة وتتمثّل بالتصديق والإلغاء والإيقاف، وهذا ما سوف نتطرق إليه بالتفصيل:

١- الرقابة الإداريّة المسبقة

تتبع أهمية دور الرقابة الإداريّة السابقة على الأعمال الإداريّة المزمع إصدارها البالغ الأهميّة، من الهدف المنشود من وراء أعمال تلك الرقابة، وأنَّ ذلك يضمن عدم صدور أيّ تصرفات أو أعمال على السلطة الإداريّة بالمخالفة، لأيّ من قواعد المشروعيّة السائدة في الدولة، إضافة إلى ذلك كفالة اتفاقها، ومقتضيات، وظروف الملاءمة المقترنة بأعمال الإدارة والمحيطه بها، ويتم فرض هذه الرقابة المسبقة من خلال السلطة المركزيّة، أو بمناسبة اتخاذ الإجراءات التحضيرية والممهدة لإصدار الأعمال الإداريّة^(٢).

وتشتمل الرقابة المسبقة على تدابير وإجراءات عديدة تضمن عنصرَيّ المشروعيّة والملاءمة في النشاط الإداري، في مرحلة ما قبل إصدار السلطة المختصة للعمل الإداري، ومن بين أهمها: ضرورة الحصول على الآراء الفنية والاستشارية اللازمة لاتخاذ التصرف، أو أخذ الموافقة المبدئية

(١) عبد الرزاق الشبخلي، المرجع السابق، ص ٢٩.

(٢) مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإداريّة، الجزء الأول، مطابع البيان التجاري، دبي، الإمارات، ١٩٩٠، ص ١٣٥.

عليه، أو تحقق بعض الإجراءات الشكلية، وهي بمثابة قيود واردة على تمتع المجالس المحلية والوحدات الإدارية، بالحرية المطلقة في إصدار الأعمال والتصرفات الإدارية، ومنها ما يعني بالسلامة الإدارية للنشاط الإداري، ومنها ما يعني بالرقابة على الجوانب المالية في النشاط الإداري، ومنها ما يركّز على الجوانب القانونية والفنية.

وتتمثل الرقابة الإدارية المسبقة بالتصريح أو الإذن، ويمكن تعريفه بأنه (الإجراء الذي يجوز لجهة الوصاية بمقتضاه أن تقرر مقدماً - بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً- بأن مشروع القرار الذي تزمع الجهة المركزية اتخاذه، لا يخالف أي قاعدة قانونية، ولا يمس المصلحة العامة) وهو ما يوجب بحسب الأصل عدم صدور القرار المذكور قبل التصريح أي قبل استئذان جهة الوصاية، كما هو الحال في فرنسا، وبلجيكا، وإنكلترا، ومصر^(١)، وكذلك الأردن؛ ويستعمل المشرع الأردني كلمة (موافقة) بدلاً من كلمة (إذن أو تصريح) ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (٢٣) من قانون تنظيم شؤون المصادر الطبيعية رقم (١٢) لسنة ١٩٦٨ من أنه: "لا تمنح تصاريح التحري، أو رفض التقيب، أو حقوق التعدين للأجانب إلا بموجب اتفاقيات خاصة يعقدها مجلس السلطة مع الطالب بموافقة مجلس الوزراء، وفق القوانين والأنظمة المرعية"^(٢).

ويشترط في التصريح أن يكون صريحاً كما يؤدي رفض التصريح إلى عدم اتخاذ الهيئة اللامركزية القرار المقترح من جانبها^(٣).

وفي مصر هناك تطبيقات لرقابة التصريح أوردتها التشريعات المتعلقة بالهيئات المحلية^(٤). ومنها القانون رقم (٥٢) الخاص بالحكم المحلي لسنة ١٩٧٥ إذ تخضع لرقابة التصريح من جانب السلطة المركزية تصرفات لا مركزية معينة، ومثالها: التصرف بالمجان في مال من أموال المجلس المحلي، أو تأجير هذا المال بإيجار زهيد، أو بأقل من أجر المثل، بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام^(٥).

في حين أن قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي لعام ١٩٧٧) اللبناني، لم يأخذ بحق الإذن

(١) نقلاً عن: بكر القباني، المرجع السابق، ص ١٣٧.

(٢) حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص ٦٤.

(٣) نقلاً عن: بكر القباني، المرجع السابق، ص ١٤٠-١٤١.

(٤) محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، دراسة مقارنة، القاهرة، مصر، ١٩٧٤، ص ٣٥٤.

(٥) المواد (١٥، ٤٢، ٥٠) من القانون الخاص بالحكم المحلي رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥.

أو الترخيص السابق على العمل، كما كان يأخذ به في القانون السابق للقانون أعلاه، حيث كان حقّ التقاضي من جانب المجالس البلدية أمام القضاء، مقيداً بإذن سابق من القائمقام، وقد أسقط القانون الحالي المذكور لعام ١٩٧٧ هذا القيد، فأصبح استعمال حقّ التقاضي مطلقاً للمجالس البلدية^(١).

ويعترض القانون في بعض الدول، وعلى مختلف الهيئات والمصالح العامة للدولة، التزاماً وجوبياً باستطلاع رأي الأجهزة الرقابية - مسبقاً - بشأن العقود والتصرفات المالية الأخرى كافة ذات الآثار الانعكاسية على مالية الدولة، كالصلح والتحكيم، وذلك في ما يتصل بإبرامها، أو إجارتها، وقبولها أو تنفيذها، وذلك عندما تزيد قيمتها على حد أدنى حدده تلك القوانين بتقريره بصورة رقمية واضحة، وإن اختلف ذلك من دولة إلى أخرى، ويترتب على عدم الأخذ برأي تلك الأجهزة الرقابية، بطلان التصرف، وعدم سريانه بحق السلطة المركزية^(٢).

٢- الرقابة الإدارية اللاحقة

تخضع أعمال الرقابة الإدارية، فضلاً عما سبق بيانه من رقابة مُسبقة، لنوع مقابل من الرقابة الإدارية اللاحقة على صدورها وتتمثل بما يأتي:

أ- التصديق:

ويمكن تعريفه بأنه: "الإجراء الذي يجوز لجهة الوصايا بمقتضاه أن تقرر - بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانوناً - بأن عملاً معيناً صادراً عن جهة إدارية لا مركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ على أساس أنه لا يخالف أي قاعدة قانونية، ولا يمس المصلحة العامة"^(٣). وبسبب أهمية بعض الأعمال اللامركزية سواء من الناحية المالية أم غيرها، فإنّ المشرع يخضع هذه الأعمال لرقابة التصديق، وقد أخذت بهذه الرقابة دول مختلفة في فرنسا، وبلجيكا، وإنكلترا، ومصر، والأردن، والتصديق يعني أن أعمال الهيئات اللامركزية يتوقف نفاذ القرار فيها، على موافقة السلطة المركزية، فإذا ما أرادت عدم الموافقة عليه، امتنعت من تصديقه، فيتوقف تنفيذ القرار، وقد ينص على مدة معينة لسلطة التصديق هذه، بحيث إذا مضت ولم يطعن في القرار، كان

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ٢١٧.

(٢) مصطفى محمود عفيفي، المرجع السابق، ص ١٤٤.

(٣) نقلاً عن: بكر القباني، المرجع السابق، ص ١٤١.

سكوت الإدارة بمثابة تصديق ضمني على العمل اللامركزي، وذلك على أساس أن السكوت يعتبر بمثابة موافقة، وعندئذ تستطيع الإدارة تنفيذه.

وقد يكون التصديق بشكل سلبي، وذلك بأن تحتفظ السلطة المركزيّة خلال مدة معينة بحقها في الاعتراض على القرار لأسباب تبيّننها، وتطلب إعادة النظر فيه، وبذلك يكون للهيئة اللامركزيّة، مصدر القرار، أن تجيب السلطة المركزيّة على اعتراضه، أو أن تصر على إقراره، أو أن تحفظ الاعتراض، ولا تصدر قراراً ما، ويظهر ذلك في سلطة الحكومة على قرارات بعض المصالح العامة المؤسّسة بقانون، مثل: مصلحة الخطوط الجوية، ومجلس الضمان الاجتماعي، ومجالس الإدارة في المؤسّسات العامة، وقد يتوقف نفاذ القرار على عمل يصدر من سلطة المركز، فيكون لها في ذلك المجال الواسع من الرقابة كأن تطلب الإدارة المحليّة تخصيص مال لمشروع قررت القيام به، أو تعيين أشخاص، أو التوسط لدى جهة أخرى، لإجراء عمل تطلب رصد مبلغ معين من الميزانية للقيام بمشروع، وذلك ما يجعل مصير القرار موقوفاً على إرادة سلطة المركز^(١).

إن التصديق على العمل من جانب السلطات المركزيّة، لا يضيف جديداً إلى العمل المتخذ، إذ يُنسب العمل إلى الهيئات اللامركزيّة ذاتها، لصدوره منذ البدء مكتملاً لعناصره، إلا أنه كان غير نافذ إلا بعد التصديق عليه من قبل السلطة المركزيّة، ويأخذ قوّة نفاذه بحصول التصديق عليه، فالتصديق يعد في حقيقته كالشرط الواقف الذي يترتب على تحقيقه إعطاء العمل القانوني قوّة النفاذ^(٢).

وفي لبنان، واستناداً لقانون البلديات (المرسوم الاشتراكي لعام ١٩٧٧) فإن هناك قرارات يصدرها المجلس البلدي، وتكون نافذة قانوناً دون أن تكون خاضعة لتصديق سلطة الرقابة الإداريّة، في حين أن هناك قرارات أخرى تكون خاضعة للتصديق من السلطة أعلاه، حتى تكون نافذة، وهذا التصديق يحصل، إمّا من القائمقام، أو المحافظ، أو وزير الداخليّة؛ فلكل منهم سلطة التصديق من عدمه في إطار بعض القرارات، وحسب تحديد قانون البلدية^(٣).

ومن أمثلة القرارات التي تخضع لتصديق وزير الداخليّة في لبنان القرارات التي يتألف منها

(١) حامد مصطفى، المرجع السابق، ص ٤٦.

(٢) ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ٢٢٤.

(٣) ينظر: المواد ٦٠، ٦١، ٦٢ من قانون البلديات اللبناني لعام ١٩٧٧.

نظام عام، أيّ تضع قواعد عامة، تسمية الشوارع، والساحات، والأبنية العامة، وإقامة النصب التذكارية والتماثيل، وتعويزات رئيس ونائب رئيس البلدية، التنازل عن بعض العائدات الآتية والمستقبلية للمقرض أو الدولة. ونصّ القانون على أن يكون التصديق من قبل السلطة المركزيّة خلال شهر من تاريخ تسجيل القرار لدى الوحدة المختصة لدى سلطة الرقابة المعيّنة، وفي حالة مرور تلك المدة، دون قرار من السلطة المختصة، تعتبر قرارات المجلس البلديّ مصدقاً عليها ضمناً، وتصبح بالتالي نافذة^(١).

ويترتب على نتيجة التصديق من قبل السلطة المركزيّة على أعمال الهيئات اللامركزيّة، أن العمل أو القرار الصادر ينسب إلى الهيئات اللامركزيّة وحدها على الرغم من التصديق عليه من قبل السلطة المركزيّة، ويعتبر القرار أو العمل أنه قد صدر من تاريخ إصداره من الهيئات اللامركزيّة، وليس من تاريخ التصديق اللاحق عليه من قبل السلطة المركزيّة، كما أن للهيئات اللامركزيّة الرجوع عن هذه الأعمال أو القرارات، إذا قامت السلطة المركزيّة بالتصديق عليها، إذا ما رأت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك^(٢).

إن التصديق لا يخضع لشكلية معينة حسب الأصل ما لم توجد نصوص تقضي استثناءً بإخضاع التصديق لإجراء شكلي معين، وبالتالي فمن الممكن أن يكون ضمناً ما لم ينص القانون على أن يكون التصديق صريحاً، وذلك بخلاف التصريح الذي يشترط فيه أن يكون صريحاً - كما ذكرنا سابقاً - فإذا ما لزمّت السلطة المركزيّة الصمت خلال مدة معينة يحددها القانون، يعتبر صمتها بمثابة قرار ضمنى بالتصديق، يخول السلطة المحليّة وضعه موضع التنفيذ كأبي قرار ينال تصديق السلطة المركزيّة، وهذا ما أخذت به معظم القوانين، حتى لا تبقى السلطة اللامركزيّة تحت رحمة السلطة المركزيّة التي تستطيع بامتناعها عن البت في قرار صادر عن السلطة المحليّة، وخاضع لتصديقها، أن تعطل أعمالها^(٣).

ب-الإلغاء:

ويعني أنّه "الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية الإداريّة بمقتضاه أن تزيل -بمقتضى سلطاتها

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ٢١٨-٢١٩.

(٢) هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص ٥٣.

(٣) خالد قباني، المرجع السابق، ص ١٠٤.

الاستثنائية المحددة قانوناً - قراراً صادراً عن جهة لا مركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية، أو يمس المصلحة العامة"^(١).

كما عرّفه الفقيهان "ماسبتبول" و"لاروك"، بأنه: "إجراء تستطيع السلطة المركزية بواسطتها محو الآثار المترتبة على قرار اتخذته السلطة اللامركزية، لمجرد الحكم بعدم ملاءمته من قبل السلطة المركزية"^(٢).

ويعتبر الإلغاء من أهم أشكال الرقابة الإدارية التي يمكن للسلطة المركزية أن تباشرها على تصرفات الهيئات اللامركزية، فالسلطة المركزية حقّ إلغاء قرار اتخذته السلطة المحلية في شأن موضوع معين سواء من تلقاء نفسها أم بناءً على طعن مقدم من قبل أحد الأفراد، وبالتالي فإن الإلغاء لا يكون إلا بسبب ابتغاء الوصول إلى الهدف من رقابة السلطة المركزية على سير العمل الإداري على المستوى المحلي بصورة عامة، وهو حماية المصلحة العامة، وتتناسق النشاط الإداري في جميع أرجاء الدولة، فإنه لا يجوز للسلطة المركزية إلغاء قرار الهيئة اللامركزية لمجرد إضراره بمصلحة فردية أو لمجرد عدم اتفاقه مع مصلحة ذاتية تتولاها الهيئة اللامركزية، ولذلك فإنّ المشرع حينما يتوسع أحياناً في تقرير حقّ الإلغاء للسلطة المركزية، لا يسعى إلى جعل القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات اللامركزية، رهن إرادة تلك السلطة؛ فإنّ شاءت جعلته حيز التنفيذ، وإن شاءت عكس ذلك ألغته، بل الغاية هو تمكين السلطة المركزية من أداء دورها الطبيعي في تحقيق المصلحة العامة، فأجاز لها حقّ إلغاء القرار الإداري المحلي، كلما رأت فيه مخالفة صريحة لذلك، أو خروجاً عن مبدأ الشرعية"^(٣).

إنّ ممارسة حقّ الإلغاء، يجب أن تنصبّ على القرار اللامركزي كلياً، حيث لا يجوز - وبحسب الأصل - الإلغاء الجزئي بأن تقوم السلطة المركزية بإلغاء جزء من القرار، وتجزئ الباقي، لأن ذلك يعتبر من قبيل التعديل في القرار اللامركزي، فالسلطة المركزية إما قبول القرار الصادر عن السلطة اللامركزية برمته، أو رفضه بالشكل الذي عليه"^(٤).

ومن خلال ما تقدم، يتّضح إنّ حقّ الإلغاء هو من وسائل الرقابة الإدارية التي يقرها المشرع للسلطة المركزية في مواجهة ما تقوم به السلطات اللامركزية من نشاط إداري، ويكون

(١) نقلاً عن: بكر القباني، المرجع السابق، ص ١٦٤.

(٢) نقلاً عن: صبري توفيق حمودة، المرجع السابق، ص ١٤٩.

(٣) صبري توفيق حمودة، المرجع السابق، ص ١٤٨.

(٤) محمد رمضان، المرجع السابق، ص ٣٨٠.

استعمال هذا الحق في حالة قيام السلطات اللامركزية بإصدار قرارات تكون قابلة للنفاذ بمجرد اتخاذها، والتي تتضمن فيها مساساً بالمصلحة العامة، أو مخالفة لمبدأ الشرعية، ويكون ذلك - كما ذكرنا سابقاً - من تلقاء نفسها، أو بناءً على طعن يقدم لها من قبل أحد الأفراد.

ج- الإيقاف:

وهو إجراء رقابي يقضي بتأجيل إجراءات أو قرارات إدارية محلية بتوجيهات مركزية تبرر هذا التأجيل بهدف التأكد من مدى مشروعيتها، أو عدم ملاءمتها، أو التدقيق في سلامة إجراءاتها، وإنّ للسلطة المركزية أن توقف تنفيذ هذه القرارات خلال فترة زمنية معينة، تلزم السلطة المركزية خلالها، بدراسة القرار المحلي لتحديد مصيره، وإلا اكتسب الشرعية بمضي تلك المدة المحددة قانوناً، لما لذلك من أهمية في استقرار القرارات الإدارية المحلية^(١).

وقد أعطى قانون البلديات اللبناني لعام ١٩٧٧ في المادة (٧٢) منه، لكل من المحافظ ولوزير الداخلية، حق وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن المجالس البلدية، والتي سبق التصديق عليها من قبل سلطة الوصاية، في أي وقت، لأسباب تتعلق بالأمن، وقرار الإيقاف يعتبر قراراً إدارياً نافذاً بحد ذاته، ويمكن الطعن به بسبب تجاوز حد السلطة أمام القضاء الإداري^(٢).

إن تقرير إيقاف بعض قرارات الهيئات اللامركزية قبل الإلغاء، يساعد السلطة المركزية على تلافي الأضرار التي قد تنشأ نتيجة التنفيذ الفوري لهذه القرارات، لذلك تخضع الأعمال اللامركزية الخاضعة لسلطة الإيقاف للمبادئ نفسها التي تحكم إلغاء هذه الأعمال بوجه عام.

ثانياً: الرقابة على الأعمال السلبية

يُقصد بالأعمال السلبية للهيئات، إنّه إذا امتنعت إحدى هذه الهيئات عن إتيان عمل معين أو تصرف محدد يوجب القانون عليها، أن تقوم به، فيجوز للسلطات المركزية أن تراقب هذا الامتناع، والذي قد يؤدي إلى تعريض المرافق الجوهرية لخطر إهمال أو تقصير تلك الهيئة، ولهذا يزود المشرّع السلطة المركزية وسائل تمكنها من التغلب على تعنت الهيئة اللامركزية وتقصيرها، ومن

(١) علي مهدي علي العلوي بارحمة، المرجع السابق، ص ٩٢.

(٢) خالد قباني، المرجع السابق، ص ١٠٤.

بينها وسيلة الحلول، وذلك بأن تحل محل جهات الإدارة المحليّة في مباشرة ما امتنعت تلك الأخيرة عن القيام به، وعادة تسبق هذه الحلول دعوة من جهة السلطة المركزيّة للهيئة المحليّة، لتباشر العمل الذي امتنعت أو تقاعست عنه، فإنّ هي أصرت على موقفها، كان للسلطة المركزيّة أن تحل محلها في ما امتنعت عن القيام به^(١).

ولذلك يتم الحلول من أجل احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة، وإنّ السلطة المركزيّة لا تمارس رقابتها الإداريّة على الأعمال الإيجابية فقط، وإنما تراقب أيضاً الأعمال السلبية لهذه الهيئات، أو إهمالها في القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانوناً، أو التي تقتضيها المصلحة العامة^(٢).

والحلول: هو أحد الإجراءات الرقابية الإداريّة ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها السلطة المركزيّة في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئات اللامركزيّة، والتي حددها القانون بشروط معينة، وذلك بإصدار قرارات تنفيذيّة لهذه الأعمال، سواء لتحلّ محل القرارات أم الأعمال التي تعارض المصلحة العامة، أو التي تخالف المشروعية^(٣).

إن السلطة المركزيّة لا يجوز لها مباشرة سلطة الحلول، إلاّ إذا توافر الشرطان الأساسية للإثبات:

أ. أن تكون الهيئات اللامركزيّة قد امتنعت عن القيام بالعمل الذي تلتزم به قانوناً، أو تكون قد أهملت أو تقاعست عن القيام به على الأقل، وبالتالي لا يجوز الحلول إلا بمقتضى نصّ قانون صريح يبين حالاته وصوره، كما لا يجوز اللجوء إلى الحلول إذا كان العمل الذي امتنعت الهيئة اللامركزيّة عن ممارسته ولا يحظى برضاء السلطة المركزيّة^(٤).

ب. أن تقوم السلطة المركزيّة بلفت نظر الهيئات اللامركزيّة الخاضعة لرقابتها، إلى ضرورة القيام بهذا العمل، والوفاء بالتزاماتها القانونيّة، ذلك أن الحلول غير المسبوق بلفت نظر، يؤدي إلى انتزاع حقّ المبادرة الذي تتمتع به الهيئة اللامركزيّة، وذلك قبل إنذارها إلى ضرورة مباشرة عملها بنفسها، ما يؤدي في النهاية إلى المساس بما للهيئة المركزيّة من استقلال، ذلك أن

(١) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠٦.

(٢) خالد قباني، المرجع السابق، ص ١٠٥.

(٣) محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص ١٨٧.

(٤) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحليّة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة،

مصر، ١٩٧٣، ص ١٨٢.

الإنداز السابق هو الذي يتيح للهيئة اللامركزية، فرصة الدفاع عن موقفها قبل القيام بعملية الحل من جانب السلطة المركزية وبالتالي يجعلها متأكدة من أن امتناع القيام بعملها سيؤدي إلى الحل محلها في تأديته.

وقد تباشر السلطة المركزية الرقابة على الهيئات اللامركزية من خلال تزويدها بالأموال اللازمة لتقييد قراراتها، إضافة إلى حاجة قرارات الهيئات اللامركزية إلى إجراءات معينة من قبل السلطات المركزية، لكي توضع موضع التنفيذ، ومثال على ذلك إجراءات نزاع ملكية العقارات للمنفعة العامة لمصلحة الهيئات اللامركزية التي جعلت للسلطة المركزية رقابة على هذه الجهة لا سيما عند تقدير الملاءمة في اتخاذ الإجراءات أعلاه^(١).

ولرقابة الحل تطبيقات مختلفة في بلجيكا وفرنسا ومصر وذلك على عكس الحال في إنكلترا حيث لا تمتد سلطة الرقابة الإدارية، بحسب الأصل، إلى حد الحل محل الهيئات اللامركزية^(٢). وكذلك الحال بالنسبة إلى القانون اللبناني فقد نصّ قانون البلديات اللبناني القديم على ثلاث حالات يجوز فيها للسلطة المركزية الحل محل السلطات اللامركزية، وهي حالة رفض أو إهمال المجلس البلدي أو رئيسه، القيام بعمل من الأعمال التي توجبها عليه القوانين والأنظمة، أو التي طلب إلى القائم مقام خطياً، القيام بها، أو رفضه دفع نفقات ملزمة، إلا أنّ قانون البلديات الجديد قد جاء خالياً من أيّ نصّ مماثل^(٣).

وحتى التطبيقات بحق الحل في مصر: فهي الرقابة الدائمة على القرارات التي يجب أن يصدرها المجلس البلدي والخاصة بالميزانية، وهذا النوع من الرقابة يمارس عن طريق السلطة المركزية حيث تقوم بإدراج المصروفات الإلزامية بميزانيات تلك المجالس، إذا كان هناك إهمال أو تقاعس من قبل تلك المجالس، وهذه الصورة وردت ونظمت بالقانون الصادر في ١٢ نوفمبر ١٩٣٨ والذي جعل للمحافظ سلطة إعادة المشروعات الخاصة بميزانيات هذه المجالس إليها متى كانت غير متوازنة، لتتولى بنفسها إعادة النظر لتعديل هذه الميزانيات، حتى يتحقق التوازن في ذلك، فإذا أصر المجلس على قراره، كان للمحافظ أن يقوم بأعمال هذه التعديلات بنفسه، وكذلك نظمت المادة (٨٥) من القانون المذكور أعلاه، الاعتراف بالحق للمحافظ أن يحل محل العمدة في تنفيذ الاختصاصات

(١) حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص ٦٦.

(٢) بكر القباني، المرجع السابق، ص ١٧٧.

(٣) خالد قباني، المرجع السابق، ص ١٠٦.

المكلف بتنفيذها، باعتباره رئيساً للمجلس البلدي بعد امتناعه عن تنفيذها، وكذلك نظمت المادة (١٥٢) من القانون، كيفية حلول المحافظ محل العمدة في سداد الديون المستحقة على المجلس، متى امتنع عن دفعها^(١).

الفرع الثاني: رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية في القانون العراقي

عرف العراق منذ العهد العثماني حتى يومنا هذا التنظيم الإداري المكون من محافظات، والتي كانت تسمى قبل صدور قانون المحافظات الملغى رقم (٥٩) لعام ١٩٦٩ بـ(الألوية)، وكانت المحافظات تتمتع بالشخصية المعنوية، وهي من أبرز مقومات النظام اللامركزي، والتي تعني قيام شخص قانوني آخر غير الدولة، ممارسة الوظيفة الإدارية على جزء من إقليمها، إلا أن بقية المعنويات غير متوافرة، فلم تكن هناك هيئات منتخبة من أبناء المحافظة، تتولى تسيير وإدارة المرافق العامة، وممارسة الوظيفة الإدارية فيها، كما أن القرارات المهمة في تسيير وإدارة المرافق العامة في المحافظة، تتخذ من السلطة المركزية^(٢).

وبالتالي، فإنَّ النظام الإداري لم يكن واضح المعالم، وقد تضمن قانون المحافظات رقم (٥٩) لعام ١٩٦٩ المعدل، صلاحيات واسعة تمارسها مجالس الوحدات الإدارية، وهذه المجالس تكون منتجة، إلا أنَّ هذه الانتخابات لم تُجدَّ أبداً، الأمر الذي جعل الوحدات الإدارية تدار من موظفين تابعين للإدارة المركزية، ولهذا كان النظام الإداري، في ظل النظام السابق، لا مركزياً في نصوص التشريع، ومركزياً في الواقع والتطبيق، ولم يغير من الوصف كثيراً صدور قانون مجالس الشعب المحلية بموجب القانون رقم (٢٥)، وإجراء انتخابات للمجالس المحلية في المحافظات والأقضية والنواحي، إلا أنَّ هذه المجالس كانت مجرد واجهات شكلية تطبق أوامر الإدارة المركزية ورأي النظام، على وجه التحديد.

وقد أسرف المشرع العراقي في رقابة الحكومة المركزية على أعمال مجالس المحافظات المذكورة أعلاه في قانون إدارة الولاية ولا نغالي إذا قلنا: إنَّه طمس معالم النظام اللامركزي، فمن المقرر في فقه القانون الإداري أن الرقابة الإدارية، يجب أن لا تطغى على حق السلطة المحلية في

(١) محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص ٢٠١.

(٢) ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٢٥.

ممارسة اختصاصاتها، لا سيما وأن هذه الرقابة مستمدة من فكرة استقلال الهيئات اللامركزية^(١).
إلا أنه بعد سقوط النظام السابق في ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٣ شهد العراق تحولاً جوهرياً في نظامه الإداري، فقد أصبحت المحافظات تتمتع بشخصية معنوية حقيقية، وتدار من مجالس المحافظات المستقلة تماماً عن السلطة المركزية، وقد صدر أول تشريع لتنظيم السلطات الحكومية المحلية بعد الاحتلال، بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٧١) في ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، وقد بين أن الهدف من تشريعه هو تطبيق مبدأ اللامركزية لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي، ونصّ على إجراء انتخابات لمجالس المحافظات.

إلا أن الحكومة المركزية سعت جاهدة لتقليص صلاحيات المجالس، ومن الأمثلة على تقييد صلاحيات مجلس المحافظة أمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ق/٢/٥/١٢/٣٤٦٨٩) في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣^(٢) الذي جاء فيه تقييد صلاحيات المحافظ على قوى الأمن الداخلي، حيث أنيط بالسلطة الاتحادية مهمة وضع سياسة الأمن الوطني، ولا يجوز لمجلس المحافظات التدخل في هذه الصلاحيات، وقد عزز ذلك بقانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل في المادة (٢) منه، إذ قيد صلاحيات مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، وبالتالي فإن التشريعات كافة الخاصة بقوى الأمن الداخلي، هي تشريعات نافذة، ويجب العمل بها، ولا يقيد قانون التعديل أعلاه.

وكذلك التعميم الصادر عن وزارة الداخلية/المديرية العامة للدائرة القانونية رقم (١٨٨٩٠) في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣^(٣) بخصوص قيام مجالس المحافظات بالتنسيق المسبق مع وزارة الداخلية، عند طلب إجراء تغيير في قيادات أو تشكيلات الوزارة في المحافظة، أو تنفيذ خططها الأمنية، محافظة على الهدف من تنفيذ سياسة الأمن الوطني في أنحاء جمهورية العراق كافة.

أما التعميم الآخر الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (١٠٢٥١) في ١٨ حزيران/يونيو ٢٠٠٧^(٤)، فقد تضمن تقييد صلاحية مجلس المحافظة بعزل الموظفين في المناصب

(١) علي محمد بدير، ومهدي ياسين السلامي، وعصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص ١٨٠.
(٢) تم تعميمه على كافة المحافظات بموجب كتاب المديرية العامة للدائرة القانونية لوزارة الداخلية الرقم ٢٣١٠٣ في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، غير منشور.
(٣) ورد التعميم أعلاه إلى محافظة ميسان، مكتب السيد المحافظ بموجب كتاب مجلس محافظة ميسان المرقم ٦٥٤٨ في ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ غير منشور.
(٤) لزيادة المعلومات ينظر: تعميم مجلس الوزراء بهذا الصدد.

العليا، بشرط أن يبلغ مجلس المحافظة الوزارة المعنية ببلاغ تحريري عن إجراء أيّ تصويت، يتعلق بال عزل، خلال أسبوعين من الموعد المحدد للتصويت للمناقشة مع الوزارة، حول المقترح، إلا أن هذا التقييد لا أساس له في القانون.

إن هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة تأثيراً في هذه الأعمال، أو مهما كانت درجة الاستقلال الذي تتمتع به، فإن أعمالها تكون خاضعة لرقابة المشروعية، ورقابة الملاءمة التي تمارسها السلطة المركزية، وتكون هذه الرقابة على الأعمال الإيجابية والسلبية في: أولاً: الرقابة على الأعمال الإيجابية، أما ثانياً: الرقابة على الأعمال السلبية.

أولاً: الرقابة على الأعمال الإيجابية

١- الإقرار أو التصديق

قد يشترط القانون لنفاد قرارات المجالس المحلية، إقرارها من قبل السلطة المركزية، وهذا الإقرار قد يكون صريحاً، وقد يكون ضمناً^(١) على عكس التصريح الذي يشترط فيه أن يكون صريحاً، كما ذكرنا سابقاً.

وفي مقدمة الرقابة على الأعمال الإيجابية التي تقوم بها السلطات المحلية المصادقة على الميزانية، وتتم المصادقة على الميزانيات من قبل وزير الداخلية، بدلاً من الهيئة العليا للإدارة المحلية.

فيكون القرار صريحاً إذا ما صدرت الموافقة عن السلطة المركزية، على تقييد قرار الإدارة المحلية، وإلا بقي هذا القرار جامداً^(٢).

أما القرار الضمني، فيكون في حالة سكوت السلطة المركزية ضمن المدة التي حددها القانون في إقرار القرار المعروف عليها، دون أن يصدر عنها صراحة ما يفيد هذا الإقرار، فيكون حينذاك نافذ المفعول، كما نصّ على ذلك قانون المحافظات رقم (٥٩) لعام ١٩٦٩ المعدل في الفقرة (٧) من المادة (١١٩) منه، بأن "تكون ميزانية الإدارة المحلية لمجلس المحافظة، مصدقة في حال عدم مصادقتها من الهيئة العليا للإدارة المحلية خلال مدة سنتين يوماً من تاريخ وصولها إليها".

(١) انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، رسالة دكتوراه، مقدمة لكلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ٢٠٠٨، ص ١٤٠.

(٢) فؤاد العطار، دروس في نظم الإدارة المحلية ١٩٥٩-١٩٦٠، مطبعة الحلبي وأولاده، القاهرة، مصر، ١٩٥٩، ص ٤٩.

ومن أبرز مظاهر الرقابة اشتراط اقتران قرارات السلطات المحليّة بموافقة السلطة المركزيّة، فمثلاً أجاز القانون لمجلس الوحدة الإداريّة أن يقرر زيادة نسب الرسوم والأجور التي تستوفيها البلدية بموجب قانون البلديات، وتقيصها أو إلغائها، ولا يكون القرار نافذاً إلا بعد تصديقه من وزارة الداخليّة، وإذا كانت الإدارة المحليّة مدينة، فتصادق على ذلك وزارة المالية أيضاً^(١).

ومن مظاهر رقابة السلطة المركزيّة على المجالس المحليّة حلّها، قد أجاز المشرّع للسلطة المركزيّة متمثلة بمجلس الوزراء، حلّ مجالس الوحدات الإداريّة بناء على اقتراح وزير الداخليّة، ويكون ذلك في ثلاث حالات: إذا خالفت واجباتها، أو إذا أصبح بقاؤها مضرّاً بالمصلحة العامة، وأخيراً إذا فقدت أكثرية أعضائها المنتخبين، وهذا ما نصّت عليه الفقرة (١) من المادّة (١٢٩) من قانون المحافظات المذكور أعلاه.

ويمكن للوزير أن يمارس دور الرقابة في تأجيل اجتماعات المجالس لمدة لا تتجاوز ستين يوماً، وذلك إذا تعذر عقد اجتماعات هذه المجالس، أو تحققت أسباب مبررة لهذا التأجيل، كما ورد في المادّة (١٣٠) من القانون أعلاه، وعند حلّ المجلس أو تأجيل اجتماعاته، تقوم لجنة برئاسة رئيس الوحدة الإداريّة وعضوية الأعضاء الدائمين في المجلس، بواجبات مجلس الوحدة بصورة مؤقتة، لحين تشكيل المجلس الجديد أو انتهاء مدّة تأجيل الاجتماعات، وهذا ما نصّت عليه المادّة (١٣١) منه، أما الرقابة على أعمال المجالس فهي من السعه بحيث شملت أعمال وصلاحيات ووظائف الإدارة المحليّة كافة^(٢).

وقد أجاز المشرّع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدّل، حلّ مجلس المحافظة أو القضاء أو الناحية، في حال ارتكابه مخالفات دستورية وقانونيّة، وقد بينت المادّة (٢٠) من القانون المذكور أعلاه، أسباب وإجراءات حلّ مجلس المحافظة في حالة الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام المنوطة به أو مخالفة الدستور والقوانين، أو فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية، ويكون حلّ مجلس المحافظة إما بقرار من المجلس بالأغلبية المطلقة بناء على طلب ثلث الأعضاء، أو بقرار من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بناء على طلب المحافظ، أو طلب ثلث عدد أعضائه^(٣).

(١) المادّة (١٠٩) من قانون المحافظات العراقي رقم (١٥٩) لعام ١٩٦٩ الملغى.

(٢) علي مهدي حيدر، الإدارة العامة للألوية في الجمهورية العراقية، مطبعة الرشيد، بغداد، العراق، ١٩٦٢، ص ١٨٠.

(٣) ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٣٨.

ونص في المادّة (٢١/أولاً) من القانون على أنّه: في حالِ قرارِ المصادقة على حلّ المجلس المنحل أو انتهاء مدة الطعن القانونيّة، يدعو المحافظ مجلس المحافظة إلى الانتخابات.

٢ - الإلغاء

هناك قرارات تباشرها المجالس المحليّة، دون أن يتوقف نفاذها على موافقة السلطة المركزيّة، إلا أن القواعد العامة تقرر للسلطة المركزيّة الحقّ في استعمالها لرقابة المشروعيّة، إذا ما رأت أن في القرارات الصادرة عن السلطة المحليّة معارضة للمصلحة العامة، أو مخالفة لمبدأ المشروعيّة، أو الإخلال بالمصلحة العليا للدولة، ولهذا أجاز المشرّع للسلطة المركزيّة إيقافها، وذلك باللجوء إلى وسيلة الإلغاء الإداري، أو القضائي.

فالإلغاء الإداري هو صدور قرار عن السلطة المركزيّة بالإلغاء، ويشترط لصحة هذا القرار أن يصدر ضمن المدة المقررة في القانون، وبالشكل المنصوص عليه فيه؛ أمّا الإلغاء القضائي، فهو طعن السلطة المركزيّة بقرار مجلس الإدارة المحليّة أمام القضاء الذي له وحده الحقّ في إلغائه إذا ما تبين له وجه الصواب في ما تدعيه الحكومة^(١).

ولقد جاء في القانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٠ قانون التعديل الأوّل لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدّل، إنّ لمجلس النواب، وفي نطاق وظيفته التشريعيّة، أن يعترض على القرارات الصادرة عن المجلس، إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة، كما نصّ قانون المحافظات أعلاه في البند (أولاً) أن لمجلس النواب حلّ المجلس والمجالس المحليّة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب ثلث الأعضاء، إذا تحققت إحدى حالات الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه، أو مخالفة الدستور والقوانين، أو فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية.

ثانياً: الرقابة على الأعمال السنيّة

قد تمتنع مجالس الإدارة المحليّة عند مزاولتها أيّ نشاط، عن أداء عمل تراه غير ضروري يعد من الأمور الطبيعيّة التي يبيحها لها استقلالها الأصيل، غير أن إهمال أداء بعض الأعمال، أو

(١) فؤاد العطار، دروس في نظم الإدارة المحليّة، المرجع السابق، ص ٥٠.

التقاعس عن أدائها بالشكل الذي يعرض حياة السكان للخطر، لا تتفق ومتطلبات هذا الاستقلال؛ ففي هذه الحالة أجاز القانون وفي حالات استثنائية أن تحل السلطة المركزيّة محل المجالس المحليّة في أداء العمل الذي امتنعت أو تقاعست عن القيام به، عن قصد، أو عجز، أو إهمال، وذلك لضمان استمرارية العمل وانتظامه وعدم إعاقة حركة الجهاز الإداري.

ويشترط لصحة الحلول أن تمتنع الجهة اللامركزيّة أو ترفض القيام بالأعمال المطلوبة منها، أو الوفاء بالالتزامات القانونيّة المترتبة عليها، قبل قيام السلطة المركزيّة بالحلول محلها في العمل، ووجود نصّ يسمح للسلطة المركزيّة بذلك، نظراً لخطورة هذا الأسلوب، ولذلك فإن القانون يحيط تلك الممارسات بهذه الضمانات^(١).

وبالتالي، يحق للسلطة المركزيّة الحلول محل المجالس المحليّة في أداء العمل باعتبارها الجهة المسؤولّة عن تنفيذ القانون واحترامه، ومثال ذلك ما ورد بنص المادّة (١/٦٦) من قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لعام ١٩٤٥ العراقي الملغى بالقانون رقم (٥٩) لعام ١٩٦٩ الذي أجاز لوزارة الداخليّة درج المصرفيات المستمرة التي لم يدخلها مجلس اللواء العام في ميزانيته إلى الميزانية المذكورة، وإن سلطة الحلّ ليست مشرعة في النظام الإنكليزي، كما هو في النظام العراقي^(٢).

إنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدّل، جاء خالياً من الإشارة إلى وسائل الرقابة (التصديق، الإيقاف، الإلغاء، الحل) وممارستها حيث يؤشر هذا القانون ابتعاداً عن اللامركزيّة الإداريّة نحو اللامركزيّة السياسيّة ما يجعل مجالس المحافظات والمحافظين في منأى عن رقابة السلطة المركزيّة في ممارستهم أعمالهم^(٣).

وعليه، فإنّ الرقابة على أعمال الهيئات المحليّة من قبل السلطة التنفيذية هي، ومن خلال قراءة نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة، معدومة بشكل مباشر أو غير مباشر، ويمكن فقط اللجوء إلى القضاء عند القيام بعمل مخالف للقانون، وإن الطريقة غير المباشرة التي تلجأ إليها السلطة المركزيّة، والمعمول بها في النظام الإنكليزي، والتي بموجبها تضغط السلطة المركزيّة على الهيئات المحليّة لضمان حسن إدارة المجالس المحليّة، اعتماداً على صلاحيتها في حجب المنح المالية عن تلك الهيئات، لا يمكن تطبيقها في العراق، لأن المشرّع العراقي نصّ في الفقرة (ثالثاً) من

(١) حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص ٦٥.

(٢) حامد مصطفى، المرجع السابق، ص ٧٩.

(٣) يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتّحادية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠، ص ٢٢٤.

المادّة (١٢١) من الدستور أنّ "تخصص للأقاليم والمحافظات حصّة عادلة من الإيرادات المتحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها"؛ وعليه، فإن السلطة المركزيّة ليس لها سلطة تقديرية في المواد المخصصة للمحافظات من الميزانية العامة، ويتضح من ذلك أن رقابة السلطة المركزيّة في العراق على الهيئات اللامركزيّة، ووفقاً لنصوص قانون المحافظات المذكور أعلاه، تكاد تكون معدومة، وإن القانون أعطى الرقابة للسلطة التشريعيّة الممثلة برقابة مجلس النواب في إدارة المرافق العامة، إلّا أنّنا نجد أنّ المشرّع العراقي وفي قانون المحافظات، قد تبنى رقابة المجالس المحليّة الأعلى في المحافظة على المجالس الأدنى منها، كما هو الحال في المادّة (٢٠) من القانون المذكور أعلاه والتي نصّت على صلاحية مجلس المحافظة في حلّ مجلس القضاء والناحية، بالأغلبية المطلقة، في حالات معينة تم ذكرها سابقاً^(١). وبذلك صدقت المحكمة الاتّحادية العليا قرار محكمة القضاء الإداري بالدعوى المرقمة (٢٣٥/ق/٢٠٠٩) في ٢٣ شباط/فبراير ٢٠١٠ والذي جاء فيه: "إنّ مجلس المحافظة غير مخول بإقالة رئيس المجلس المحلي للناحية، أو أحد أعضائه، وإنّما هو مخول بحل المجلس بالكامل بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ومن حقّ مجلس الناحية إعفاء رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه". وجاء في حيثياته: إنّه لدى التدقيق وجد أن القرار المميز ضده صحيح وموافق للقانون للأسباب التي استند إليها، حيث أن رئيس مجلس محافظة بغداد أصدر القرار المطعون فيه المرقم ١٧ لعام ٢٠٠٩ في ١٤ تموز/يوليو ٢٠٠٩ المتضمن إقالة رئيس المجلس المحلي لناحية الرشيد من منصبه، استناداً لأحكام الفقرة (١) من البند (ثالثاً) من المادّة (٢٠) من قانون المحافظات للمصلحة العامة. وحيث أن النص المذكور لم يخول مجلس المحافظة إقالة رئيس المجلس المحلي للناحية، أو أحد أعضائه، وإنّما خوله النص المذكور حلّ المجالس المحليّة بالكامل، وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وليس إقالة رئيس مجلس الناحية، حيث ورد في المادّة (١٢/ثانياً) لمجلس المحافظة: إعفاء رئيس وأعضاء المجلس، وليس لمجلس المحافظة مثل هذا الحق^(٢).

(١) ينظر: الفقرة (أولاً) من المادّة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لعام ٢٠٠٨ المعدّل.
(٢) قرار المحكمة الاتّحادية العليا رقم ٣٧/اتحادية/تميز/٢٠٠١ في ١٨ أيار/مايو ٢٠١٠ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتّحادية العليا للعام ٢٠١٠، والمجلد الثالث تموز/يوليو ٢٠١١، الصادر من جمعية القضاء العراقي، ص ٢٠٢.

الفصل الثاني

"الرقابة القضائية والرقابة البرلمانية ورقابة الهيئات المستقلة على المجالس المحلية"

تعتبر الرقابة القضائية النوع الثالث من أنواع الرقابة المفروضة على أعمال الإدارة إلى جانب الرقابة الإدارية، والرقابة السياسية، وأن الرقابة القضائية تتصدرها جميعاً، كونها هيئة مستقلة وتحقق مبدأ المحافظة الكاملة على مبدأ الشروعية إزاء ما يتعرض له هذا المبدأ، من انتهاك من قبل الإدارة بما تصدره من أعمال.

وقد اتبعت النظم السياسية طرقاً مختلفة لفرض الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهناك نظامان قضائيان: نظام القضاء الموحد، ونظام القضاء المزدوج: ففي النظام الأول يكون القضاء موحداً للمنازعات كافة، ويعهد للقضاء العادي حق الفصل في المنازعات، ولا فرق بين منازعة بين إدارة وفرد، أو منازعة بين فرد وفرد آخر، فكل تلك المنازعات تنتظر فيها المحاكم نفسها، وفي النظام الثاني، يعهد لقضاء مستقل، ويتخصص بنظر المنازعات الإدارية، والرقابة على أعمال الإدارة فقط، دون النظر بالمنازعات الأخرى، وهو القضاء الإداري^(١).

كذلك للرقابة البرلمانية أهمية على أعمال الإدارة، وتظهر هذه الأهمية في تحديدها للأسس والمبادئ العامة التي تحكم العمل الإداري، فمن الطبيعي أن يتولى البرلمان مراقبة خضوع السلطة الإدارية للقوانين التي يشرعها.

إضافة إلى ذلك أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إلى جهات لها حق ممارسة الرقابة على مجالس المحافظات، منها: رقابة الهيئات المستقلة. وعلى أساس ما تقدّم، سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: نتناول في المبحث الأول الرقابة القضائية، وفي المبحث الثاني الرقابة البرلمانية ورقابة الهيئات المستقلة على المجالس المحلية.

(١) مصطفى محمود عفيفي، المرجع السابق، ص ٢١٣.

المبحث الأوّل

"الرقابة القضائيّة على المجالس المحليّة"

لا شكّ في أن الرقابة الإداريّة، وإن كانت ضرورية ومهمة، وتحقق في أغلب الأحيان ضمانات أساسية في حسن سير المرافق العامة، واحترام القانون، وعدم مخالفته، والوقوف عند أحكامه، وكفالة تنفيذ الأعمال والقرارات الإداريّة، وتحقيق المصلحة العامة، إلّا أنّها غير كافية لحماية حقوق الأفراد والدفاع عن حرياتهم، ومنع اعتداءات الإدارة عنهم، إذ إنّها رقابة ذاتية، وليست رقابة من سلطة مستقلة ومحيدة. كما أن هذه الرقابة لا تبعث الثقة في أنفس الأفراد، لأنّ الإدارة تكون خصماً وحكماً في وقت واحد في النزاع، لذا تكون الرقابة القضائيّة أكمل أنواع الرقابة وأضمنها، حماية لحقوق وحريات الأفراد، لما يفترض في القضاء من حيّدة ونزاهة ومعرفة بالقانون، وما تتمتع به أحكام القضاء من قوّة وحجية يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها، بما في ذلك الإدارة^(١)، وأن هذا النوع من الرقابة يمارسه القضاء عن طريق محاكمة عادلة على اختلاف أنواعها ودرجاتها، حيث إنّهُ يعتبر سلطة مستقلة عن الإدارة وتصدر أحكامها وفقاً للقانون^(٢).

وقد أسند الدستور لهذه للسلطة مهمة الفصل في المنازعات التي تعرض في ساحتها، ومن ثمّ فليس لها ان تمتنع عن التصدي للقضايا المعروضة أمامها، في حين يخضع الفصل في المنازعات الإداريّة أساساً لإجراءات ومواعيد معينة تختلف عن أنواع الرقابة الأخرى، إضافة إلى ذلك، فإنّ أعضاء السلطة القضائيّة لهم الخبرة والدراية القانونيّة والحياد، بما يكفل للمتخاصمين أمامها الحصول على حقوقهم، وصيانة حرياتهم من تعسف الإدارة^(٣).

وتهدف الرقابة القضائيّة على أعمال الإدارة إلى تحقيق هدفين هما:

أ- حماية حقوق الأفراد، وصيانة حرياتهم، بإلغاء القرارات الإداريّة، أو التعويض عنها، أو

(١) حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ٨٢.

(٢) ينظر: المادّة (٨٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) محمد عبد الحميد أبو زيد، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري، دراسة مقارنة، ٢٠٠٦، ص ٥٠٦.

كليهما، إذا كانت غير مشروعة ومخالفة للقانون وألحقت ضرراً بالأفراد.

ب- تقويم أخطاء الإدارة وإجبارها على احترام القانون، بإلغاء قراراتها غير المشروعة. لذا، فإنَّ الرقابة القضائية تعني إسناد سلطة الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة، إلى السلطة القضائية، باعتبارها سلطة مستقلة دستورياً عن السلطة التنفيذية، وتتولَّى المحاكم بحث شرعية تصرفات الإدارة، بناء على طعن يقدم من أصحاب العلاقة. وهذه الرقابة لا تتم تلقائياً بل عن طريق طعن قضائي، وإذا ما تبين للمحكمة المختصة مخالفة عمل الإدارة للقانون، فإنَّها تقوم بإلغاء القرارات المعيبة، بالإضافة إلى التعويض عن الضرر^(١).

إنَّ استقلال السلطة القضائية وتمتعها بالضمانات الكافية لصيانة هذا الاستقلال، ضروريان لتحقيق رقابة فاعلة ومُنْتِجة، لأنَّه الجهة الحقيقية القادرة على إشاعة الأمان لدى الجميع، وهو الذي يثبت دعائم القانون، ويشيع الإحساس بالعدل، والاطمئنان، والاستقرار^(٢).

والرقابة القضائية هي المظهر العملي الفاعل لحماية المشروعية، فهي تكفل تقييد السلطات العامة بقواعد القانون، وبيان مدى مشروعية العمل الإداري من حيث موافقته أو مخالفته القواعد القانونية الملزمة للإدارة، كما تكفل رد هذه السلطات العامة إلى حدود المشروعية إنَّ هي تجاوزت تلك الحدود^(٣).

وتُعتبر الرقابة القضائية أفضل صور الرقابة وأقواها من حيث كونها رقابة خارجية على السلطة التنفيذية، وتتوافر فيها مزايا وضمانات لا توجد في أنواع الرقابة الأخرى، في حين أنَّ الرقابة الإدارية رقابة ذاتية، حيث أن الإدارة فيها تكون خصماً وحكماً في وقت واحد، لا تتوافر فيها الخبرة الكافية لكي يطمئن الأفراد إليها وإنَّ الرقابة السياسية يتحكم فيها حزب الأغلبية، وتخضع لأهوائه، ولا يكون لها أثر فاعل في حسن سير الإدارة وإلزامها بإصدار قراراتها بصورة صحيحة^(٤).

(١) محمد علي جواد، القضاء الإداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المكتبة القانونية، بغداد، العراق، ص

٧.

(٢) فهد عبد الكريم أبو العتم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ١٤٦.

(٣) محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص ٣٤٢.

(٤) محمد إبراهيم الدسوقي علي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١٠، ص ٦٨.

وتختلف الدول في تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ويمكن رد التنظيمات كافة إلى أسلوبين: تنظيم يقوم على وحدة القضاء وتنظيم يقوم على ازدواج القضاء. لذا، سوف نتناول ذلك في العراق وفي الدستور المقارن، وذلك في مطلبين: نخصّص الأوّل للرقابة القضائية في الدساتير المقارنة، والثاني للرقابة القضائية في العراق.

المطلب الأول: الرقابة القضائية في الدساتير المقارنة

يرى أغلب الفقهاء في الفقه الدستوري أنّ الرقابة على دستورية القوانين هي الضمانة الأكيدة لمبدأ علو القواعد الدستورية وسموّها، إذ عن طريق هذا الإجراء تضمن مشروعية القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فإنّه هو الذي يقيد المشرّع العادي في الحدود التي رسمها له، ومنع السلطة التشريعية من إصدار التشريعات التي تتعارض مع نصوص الدستور، وفقاً لمبدأ دستورية القوانين. وعلى الرغم من ذلك، فقد أخذت دول بهذه الرقابة مع اختلاف في عملية تنظيمها من حيث الجهة التي تتولى هذه الرقابة إذ إنّ أنواع الرقابة تتعدد وتختلف من نظام لآخر تبعاً لاختلاف التنظيم الدستوري.

والأنظمة القضائية تنقسم إلى نوعين رئيسيين - كما بيّنا سابقاً - الأوّل: يقوم على مبدأ وحدة القضاء ويطلق عليه بالنظام (الانكلوسكسوني)، وهو المعمول به في إنكلترا، والولايات المتحدة الأمريكية؛ والثاني، مبدأ ازدواجية القضاء^(١) والذي أخذت بعض الدول التوجّه نحوه، وبموجبه تنشئ قضاءً إدارياً يختص في المنازعات الإدارية فقط، وكانت فرنسا في طليعة الدول التي أخذت بهذا الأسلوب، وهي بحق مهد نشأة القضاء الإداري^(٢).

وعلى هذا الأساس، سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الأوّل الرقابة القضائية في إنكلترا، وفي الثاني الرقابة القضائية في فرنسا.

(١) سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥، ص ٥٨.

(٢) فهد عبد الكريم أبو العتم، المرجع السابق، ص ١٥٠.

الفرع الأول: الرقابة القضائية في إنكلترا

يقوم نظام الحكم في إنكلترا على وجود هيكل قضائي واحد، له ولاية النظر على المنازعات كافة، سواء أكانت متعلقة بالأفراد أم الإدارة، وأن النظام الإنكليزي قام على أسس خاصة به، والتي لا يزال متمسكاً بها حتى يومناً هذا، ومن بين هذه الأسس قدرة القضاء على استقدام الإداريين أمامه بسبب تصرفاتهم الضارة بحقوق وحرريات الأفراد، وكذلك من الأسس الثقة التي يوليها الإنكليز لقضائهم، تجسداً لمبدأ سيادة القانون، وتمتلك المحاكم العادية في إنكلترا سلطات خطيرة في مواجهة الموظفين، فتحكم عليهم بعقوبة جنائية متى كانت تصرفاتهم تشكل جريمة جنائية، والحكم عليهم بالتعويض إذا توافرت في حقهم المسؤولية التقصيرية، وإن إنكلترا ومن تبعها من الدول، ترى أنّ من المكونات الديمقراطية ضرورة خضوع الإدارة للقواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد دون أن تحظى الإدارة بمميزات في هذا الشأن، وخضوع الأخيرة للمحاكمة العادية التي تفصل في المنازعات^(١).

ويرى جانب من أنصار النظام القضائي الموحد إنّ إنشاء قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي، سيعقّد المهمة القضائية بسبب حصول تنازع في الاختصاص، أو تعارض في الأحكام، ما يترتب على ذلك إضاعة في الجهد والوقت، إضافة إلى خلق نوعين من القضاء، سيكلف الخزنة العامة نفقات لا مبرر لها^(٢).

وبسبب التطور الذي حصل في وظيفة الدولة المعاصرة، واتجاهها نحو سياسة التدخل، وإدارة وتوجيه الاقتصاد، كان له الأثر في النظام الإنكليزي، وكذلك الحرب العالمية، وما نتج منها، كان له الأثر في ازدياد نشاط الدولة، وتحت ضغط هذه التطورات، برز اتجاه في الفقه الإنكليزي إلى تبني فكرة الازدواج القضائي، وقيامه بإصدار أوامر ملكية معتبرة، وأن اللوائح التنفيذية للقوانين بمثابة جزء منها، كما قامت السلطة التنفيذية بإنشاء لجان خاصة تتولى صلاحية الفصل في بعض المنازعات بين الإدارة والأفراد، وتحريرها من الإجراءات المتبعة أمام المحاكم العادية، وهذا التطور يجد سببه في زيادة المنازعات الإدارية الناتجة من اتساع نشاط الإدارة، وتشعبه، وظهرت هذه اللجان

(١) محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص ٥١٠.

(٢) ومن هؤلاء الفقهاء: شاب توما منصور في مؤلفه القانون الإداري، دار الأهلية للنشر، بغداد، ١٩٧١، ص

في ميادين الزراعة، والتأمينات الاجتماعية، والصحة العامة، والنقل، وضرائب الدخل، ويرأس هذه اللجان أحد الوزراء، أو أحد كبار الموظفين، وأحياناً بعض رجال القضاء^(١). وقد أدى ذلك إلى اتجاه الفقه الحديث للمطالبة بإنشاء محكمة إدارية، كون هذه المحكمة توفر ضمانات حقيقية إزاء الإدارة التي أصبحت خصماً وحكماً في وقت واحد^(٢)، وقد أنشئت عدد من المحاكم الإدارية، ولا تعد هذه المحاكم في إنكلترا جزءاً من محاكم الشريعة العامة، ذلك أنها أنشئت بموجب قوانين خاصة.

وعليه، فإن النظام القضائي الإنكليزي، يعد نموذجاً للقضاء الموحد، وإن المحاكم الإدارية المنشأة بموجب قوانين خاصة، لا تغير من هذا الوصف، لأنها لا تعدو أن تكون مجرد محاكم متخصصة.

إن إنكلترا ليست وحدها التي لا تعرف نظام القضاء والقانون الإداريين بمعناهما المعروف في فرنسا، بل توجد هناك مجموعة من الدول تتبعها في ذلك مثل الولايات المتحدة الأمريكية والتي تطلق عليها النظام (الانكلوسكسوني)، إذ إن الولايات المتحدة الأمريكية تأخذ بصفة عامة بالنظام المعمول به في إنكلترا، كما أنها تأخذ بمبدأ مسؤولية الموظف الشخصية لما يسببه من ضرر للأفراد^(٣).

إن رقابة محاكم القضاء العادي في إنكلترا -وفي غيرها من الدول (الانكلوسكسونية) ومن سار على نهجها من الدول الأخرى- لا تقف على رقابة المشروعية أو الإلغاء فقط، كما هو الحال في النظام الفرنسي، بل تمتد تلك الرقابة إلى التدخل في صميم أعمال الإدارة من حيث ملاءمتها، فهي يمكن أن توجه أوامر للقيام بعمل يكون على الإدارة تنفيذها، ويكون ذلك في حالة تقاعس موظف عن القيام بعمل معين في حالة إذا اثبت الطاعن أن ذلك العمل سوف يلحق ضرراً مؤكداً في حالة صدوره^(٤).

وللقضاء الإنكليزي رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية، إذ يجوز اللجوء إليه لإجبار تلك

(١) إن نظام اللجان الإدارية تعرض الكثير من الانتقادات منها وجود شبهة محاباة للإدارة خصوصاً إذا كان أعضاؤها من موظفي الإدارة وأنها لا تلتزم بتسبب قراراتها وإن نظامها لا يسمح لصاحب الشأن بالاستعانة بمحام، وانعدام العلنية في جلساتها.

(٢) فاروق أحمد خماس، المرجع السابق، ص ٨٥.

(٣) محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص ٥١١.

(٤) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ٨٨.

الهيئات على احترام القانون، وعدم مخالفة أحكامه، وتخضع مجالس المحافظات للقضاء العادي كأى جهة أو فرد، وتطبق على منازعاتها القواعد المطبقة على الهيئات المحلية نفسها عموماً، والحكومة المركزية تلجأ إلى القضاء العادي إذا ما خالفت الهيئات اللامركزية قواعد القانون لذلك تقوم الحكومة بالطعن في أعمال تلك الهيئات المخالفة للقانون أمام القضاء لإجبارها على الالتزام بأحكامه^(١).

الفرع الثاني: الرقابة القضائية في فرنسا

لقد نشأت المحاكم الإدارية لأول مرة في فرنسا بناءً على اعتبارات تاريخية خاصة ترجع إلى عهد ما قبل الثورة الفرنسية، فقبل قيام الثورة كان يوجد القضاء العادي، وكانت نشأة المحاكم الإدارية الأولى بمثابة امتياز للإدارة، ويقوم النظام الفرنسي على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين؛ في الدولة: الأولى، هي جهة القضاء الإداري، وتختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد؛ والثانية، جهة القضاء العادي، وتختص بالفصل في المنازعات الخاصة الناشئة بين الأفراد^(٢).

وتعتبر فرنسا مهد نظام القضاء المزدوج المستقل والمتميز عن القضاء العادي، وقد نشأ في الأصل لحماية الإدارة العامة من تعسف المحاكم العادية واستبدادها بها التي كانت تسمى البرلمانات القضائية، وكانت تسيء التدخل في شؤون الإدارة، ولكن دور هذا القضاء ما لبث أن تحول وأصبح القضاء الإداري حصناً لحماية حقوق وحريات الأفراد ضد تعسف الإدارة وعبثها^(٣).

وقد سارت وحذت حذو فرنسا بتطبيق نظام القضاء المزدوج دول عديدة كبلجيكا، وإيطاليا، وتركيا، ولبنان، ومصر، ويلزم فكرة القضاء المزدوج فكرة تعدد القوانين، فيكون هناك قانون إداري مستقل يقر للإدارة ببعض الامتيازات لا يقر بها القانون المدني للأفراد والعاديين، ويكون هناك القانون العادي الذي يطبق على المنازعات العادية، ويمثل القضاء الإداري الفرنسي المستقل في

(١) هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص ٤٩.

(٢) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٥٧، دار الفكر العربي ودار الحمامي للطباعة، ص ٣٩.

(٣) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٨٥، ص ٧٨.

مجلس الدولة الفرنسي، الذي ظل في معظم الوقت الهيئة الوحيدة في القضاء الإداري الفرنسي، والذي يختص بفض النزاع الذي تكون السلطات المحليّة أحد أطرافه، وكذلك مراقبة تصرفات السلطة المحليّة حتى لا تضر بالمصلحة العامة، إلى أن دفعت الحاجة وتراكم القضايا الإداريّة إلى إنشاء محاكم إدارية بجوار مجلس الدولة، لتساعده، ولتكون بمثابة محاكم الدرجة الأولى.

وإن الأساس التاريخي لنشأة النظام القضائي الإداري في فرنسا تمثل في نظرة العداء الشديد من جانب رجال الثورة الفرنسيّة للقضاء العادي الذي كان سائداً قبل قيام الثورة الفرنسيّة عام ١٧٨٩ حيث كان يسود نظام القضاء الموحد حينذاك، وكانت محاكم القضاء العادي هي المختصة بالفصل في المنازعات الإداريّة، وقد تعسفت هذه المحاكم في أداء وظيفتها، وتعنتت في موقفها إزاء الإدارة، وكانت أكثر هذه المحاكم العادية معارضة للإصلاحات قبل الثورة^(١).

وظهر في فرنسا أيام الثورة مبدأ الفصل بين السلطة القضائيّة وبين السلطة الإداريّة، كمبدأ متفرع عن مبدأ الفصل بين السلطات، وأن هذا المبدأ الدستوري لا يمنع من رقابة الإدارة عن طريق السلطة القضائيّة، طالما أنها في حدود المشروعيّة، وقد أصدرت الثورة الفرنسيّة نصوصاً قانونيّة صريحة، تؤكد حرمان القضاء العادي من النظر في المنازعات الإداريّة، أو التدخل في الأعمال الإداريّة^(٢).

وهكذا نشأ القضاء الإداري في فرنسا واحتل مكاناً بجانب القضاء العادي، وخضع تطور القضاء الإداري إلى مراحل عديدة بدأت بنظام الإدارة القاضيّة، إلى إنشاء قضاء إداري متخصص في فصل المنازعات الإداريّة، وعلى رأسه مجلس الدولة، ويمتاز باستقلاله عن المحاكم القضائيّة العادية، وعن الإدارة العامة.

(١) محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائيّة) دراسة مقارنة، دار النهضة العربيّة، بيروت- لبنان، ١٩٦٨، ص ٢٠٩.

(٢) من هذه النصوص قانون رقم (١٦) في أغسطس ١٧٩٠ الذي قرر في معاونة الثالثة عشرات الوظائف القضائيّة التي يجب أن تكون متميزة وأن تظل منفصلة عن الوظائف الإداريّة، ولا يحق للقضاة ان يعرفوا بأيّ طريقة كانت، العمليات الإداريّة أو أن يستدعوا أمامهم رجال الإدارة بسبب عمل من أعمال وظائفهم وفي السنة الثالثة للثورة، أصدر مرسوم يؤكد مبدأ حرمان القضاة من التعرض لأعمال الإداريّة، قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢ الذي أعطى لمجلس الدولة سلطة القضاء المفوض، فأصبحت سلطته القضائيّة نهائية في الفصل في المنازعات الإداريّة.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية في العراق

كان العراق يتبع نظام القضاء الموحد، إذ يقوم القضاء العادي بالنظر في جميع المنازعات بغض النظر عما إذا كانت ذات طابع إداري أو عادي، فينظر في المنازعات التي يكون أحد طرفيها الهيئات العامة، ومنها الإدارة المحليّة، حيث يجوز مقاضاتها. وقضى نظام الإدارة المحليّة بأن يحضر رئيس مجلس الوحدة الإداريّة المحاكمة شخصياً، وبتراف كمدعي أو مدعى عليه، ويترتب على ذلك غياب القضاء الإداري المتخصص تجاه المنازعات الإداريّة، الذي يتولّى القضاء العادي بجانب مهمته الأصليّة، وهي الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، مهمته النظر في المنازعات الإداريّة^(١) وهو بهذا يتشابه مع النظام القضائي (الانلكوسكسوني) حيث لا يوجد في العراق سوى هيكل قضائي واحد، وممّا يؤكّد اتجاه المشرّع العراقي بجعل ولاية المحاكم المدنيّة شاملة للأشخاص الطبيعيّة والمعنوية كافة ما ورد بالأسباب الموجبة لقانون المرافعات المدنيّة رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩^(٢). وفي عام ١٩٧٧ صدر قانون المحاكم الإداريّة رقم (١٤٠) سنة ١٩٧٧ استجابة لما ورد بقانون إصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ الذي يسعى إلى تحقيق مبدأ التخصص في القضاء، وإنشاء محاكم خاصة تنظر في قضايا موظفي الدّولة والقطاع العام، والفصل في المنازعات التي تكون الوزارات والمؤسّسات العامّة طرفاً فيها، وفق قواعد خاصة تتسم بالبساطة وسرعة البت فيها، ولا ترتبط بإجراءات المحاكم العاديّة^(٣).

غير أن الهدف من تشريع قانون المحاكم الإداريّة، وما جاء في الأسباب الموجبة له، لم يتحقق، وذلك لأنّ المحاكم الإداريّة لم تشكل بتكوينها قضاءً إدارياً بالمعنى الدقيق، فهي لا تعدو كونها إعادة نظر في توزيع اختصاص المحاكم التي يتألف منها القضاء العراقي، وبالتالي فإن مجرد إجراء عملية تحوير، بالإضافة، أو التعديل، أو إضافة اختصاص قضائي إلى اختصاصات مجلس

(١) عبد الرزاق، الشبخلي، المرجع السابق، ص ٣٠-٣١.

(٢) حيث جاء في الأسباب الموجبة ما يأتي: وقد اتجه القانون إلى جعل ولاية المحاكم المدنيّة شاملة للأشخاص الطبيعيّة والمعنوية كافة وللدعاوى كافة، إلّا ما استثنى بنص خاص حتى تتسع هذه الولاية للدعاوى الإداريّة التي يقوم القضاء بوظيفة الفصل فيها إلّا ما استثنى بقوانين خاصة، إلى أن يحين الوقت لإنشاء مجلس الدّولة.

(٣) فاروق أحمد خماس، المرجع السابق، ص ٩٢.

شورى الدولة، لا يمكن أن يخلق قضاءً إدارياً متخصصاً، وذلك أن إنشاءه للقيام بوظيفته المزدوجة، يتطلب دراسة مستقلة من أجل إخراج مشروع متكامل، ونرى أن إلغاء المحاكم الإدارية قد أعاد الأمل لخلق قضاء إداري متخصص، إلا أنه بموجب التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ تم استحداث محكمة القضاء الإداري في العراق، بموجب القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩^(١)، وعلى الرغم من ذلك، إلا أنها لم تمارس أعمالها، بالمعنى الحقيقي إلا بشكل نادر. وبذلك، سوف نتناول هذا المطلب بفرعين: نخصص الأول للرقابة القضائية للمرحلة الانتقالية في العراق، والثاني للرقابة القضائية وفق دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الأول: الرقابة القضائية وفق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في العراق^(٢)

بعد التحول الذي شهده العراق بعد الاحتلال في ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٣ والذي انعكس على نظامه القانوني، فقد تغير النظام القضائي في العراق من النظام الموحد إلى النظام الاتحادي، حيث نصت المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ على: إنشاء محكمة اتحادية عليا مهمتها الرقابة على دستورية القوانين، والنظر في المنازعات التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية. وبناءً على ذلك صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٥^(٣). وقد أنشئت هذه المحكمة قبل إقرار الدستور، وإن هذا القانون قد منح المحكمة اختصاص الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإقليم والمحافظات والبلديات والإدارة المحلية^(٤). ونص قانون المحكمة الاتحادية العليا على آلية تشكيلها، والشروط الواجب توافرها في العضو ثم صدر النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ الذي حدد إجراءات سير العمل في المحكمة الاتحادية.

(١) حيث تم إنشاء المحكمة ويكون اختصاصها مقتصرًا على الفصل في المنازعات التي تحصل بين الأفراد والهيئات الإدارية وبين الهيئات الإدارية، عندما تتصرف بوصفها سلطة عامة، وتتألف المحكمة برئاسة قاضي من الصنف الأول، أو مستشار في مجلس شورى الدولة، وعضوين من القضاة، لا يقل صنفهما عن النصف الثاني من مستوى القضاة، أو من المستشارين المساعدين في المجلس، ويحوز انتداب قضاة من الصنف الأول أو الثاني إلى المحكمة، من غير المنتسبين لعضوية مجلس شورى الدولة.

(٢) نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٩٩٦ في ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: المادة (٤) فقرة (أولاً) من قانون الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

(٤) نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد/٣٩٨١/المجلد الخامس/مايس/٢٠٠٤.

وتتمثل الرقابة القضائية برقابة القضاء العادي على أفعال وتصرفات أعضاء الهيئات الإدارية المحليّة التي تعد جرائم في نظر القانون كالرشوة والاختلاء، كما تتمثل بنفسها برقابة القضاء الإداري، إذ يختص الأخير بالنظر في المنازعات الخاصة بأعمال الهيئات المحليّة، كأن تصدر الهيئات المحليّة أمراً إدارياً بفصل موظف دون سبب من القانون، أو دون اتباع الإجراءات السابقة لإصدار قرار الفصل^(١).

الفرع الثاني: الرقابة القضائية وفق دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

يختص القضاء العراقي بممارسة الرقابة القضائية على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدّل، وفقاً للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ سواء أكان قضاءً إدارياً (محكمة القضاء الإدارية أم قضاءً عادياً) (المحكمة الاتّحادية العليا) لذلك سوف نتناول دور الرقابة لكلا المحكمتين:

أولاً: محكمة القضاء الإداري

نصّ قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ على: أن تشكل محكمة تسمى محكمة القضاء الإداري في مجلس شوري الدولة، ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستثنائية، ببيان يصدره وزير العدل، بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة في مجلس شوري الدولة، وينشر في الجريدة الرسمية، وتمارس محكمة القضاء الإداري اختصاصاتها بموجب المادّة (٧/ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة المذكور أعلاه، والتي تنص الفقرة (ثانياً/د) منه على: أن تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإداريّة التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها، وبناء على طعن من ذي مصلحة معلومة، وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن، كأن يصدر مجلس المحافظة قراراً إدارياً باستملاك قطعة أرض دون مراعاة أحكام قانون الاستملاك.

(١) إسماعيل صعصاع غيدان، المرجع السابق، ص ٣٩.

وقد جعل المشرع العراقي من محكمة القضاء الإداري مرجعاً للطعن، فقد نصّ في الفقرة (ثالثاً) من المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وجاء فيه: "العضو المجلس الطعن بقرار إنهاء العضوية أمام محكمة القضاء الإداري خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار"، وبذلك صدّقت المحكمة الاتحادية العليا قرار محكمة القضاء الإداري في الدعوى المرقمة (٢٠٠٩/ق/٨٨٠) في ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، القاضي بردّ دعوى المدعي، وجاء فيه: "العضو المجلس البلدي الطعن بقرار انتهاء العضوية أمام محكمة القضاء الإداري خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار، وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإنّ إقامتها خارج هذه المدة موجبة لردّها"، وجاء في حثياته: "لدى التدقيق وجد أنه صحيح وموافق للقانون للأسباب القانونية التي اعتمدها، ذلك أن الثابت سبق وأن تمّ تعيين المدعي عضواً في المجلس البلدي بقضاء النعمانية، بموجب أمر إداري صادر عن مجلس محافظة واسط، اعتباراً من تاريخ مباشرته، والتي كانت في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، ولسفره خارج العراق دون الحصول على إجازة رسمية، لذلك، ولتغيّبه المستمر أعفي من عضوية المجلس في ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، وتُبلّغ في ذلك في ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، وإنّ المدعي أقام الدعوى أما محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٩ آب/أغسطس ٢٠٠٩، طالباً الحكم ببطلان إجراء المجلس البلدي في النعمانية، ومن ثمّ طالب ألزم الجهات المحليّة بإتمام معاملته التقاعدية، وإذ إنّ المادة (٦/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قد نصّت على أنّه: "العضو المجلس الطعن بقرار انتهاء العضوية أمام محكمة القضاء الإداري خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار، وبذلك يكون المدعي قد أقام دعواه بعد مضيّ المدة القانونية المنصوص عليها أعلاه، وإذ إن عدم مراعاة المدة المحددة بالقانون، يعني إسقاط المدعي حقه في الطعن، إذ إنّ الحكم المميّز قد التزم بوجهة النظر القانونيّة، لذا فإنّه جاء صحيحاً وموافقاً للقانون"^(١).

وبذلك فإن الرقابة القضائية تمارس على أشخاص مجالس المحافظات والمجالس المحليّة، ويكون الاختصاص في ذلك إلى محكمة القضاء الإداري، وكذلك فإن الرقابة تمارس على أفعال

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٩/اتحادية/تميز) ٢٠١٠، في ١٧/٣/٢٠١٠ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز/يوليو ٢٠١١، الصادر عن جمعية القضاء العراقي، ص ١٧٦، ١٧٧.

أولئك الأعضاء، التي تعد جرائم في نظر القانون، كجرائم الرشوة والاختلاس وغيرها، ويكون الاختصاص في ذلك إلى المحاكم العادية في الدولة، وكل حسب اختصاصها^(١). وعليه، فإنّ القرارات الإداريّة التي تصدر عن مجالس المحافظات، أو المجالس المحليّة، يمكن الطعن فيها قضائياً أمام محكمة القضاء الإداري إذا تضمنت تلك القرارات أو الأوامر خرقاً أو مخالفة للقانون، أو إذا صدرت خلافاً لقواعد الاختصاص، أو خطأ في تطبيقه، أو في تعسف في استعمال السلطة، أو إساءتها.

وللطعن أمام محكمة القضاء الإداري شروط أشارت إليها المادّة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة المعدّل، وهي:

١- أن يكون محل الطعن قراراً إدارياً صادراً عن المجلس المحلي، ويشترط في هذا القرار أن يكون صادراً عن سلطة إدارية وأن يكون قراراً إدارياً نهائياً، وبذلك فقد صدقت المحكمة الاتّحادية العليا في العراق قرار محكمة القضاء الإداري بقرار لها جاء فيه: "لا تختص محكمة القضاء الإداري في الطعن بالقرار الإداري الذي رسم القانون طريقاً للطعن فيه، استناداً لأحكام الفقرة (ج) من البند (خامساً) من المادّة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩^(٢).

٢- وكذلك صدقت المحكمة الاتّحادية العليا في العراق قرار محكمة القضاء الإداري، وجاء فيه: إنّ التظلم المطعون فيه لم يتضمن قراراً إدارياً يصلح للطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري، استناداً لأحكام الفقرة (د) من البند (ثانياً) من المادّة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة^(٣).

٣- شرط المصلحة: وهي الفائدة أو المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافع الدعوى في حال إجابته لطلبه، ويجب أن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة.

وبذلك، فقد صدقت المحكمة الاتّحادية العليا قرار محكمة القضاء الإداري برّد دعوى المدعي، وجاء فيه: "لعدم صدور قرار إداري يوجب الطعن فيه، لذلك فلا مصلحة معلومة للمدعي في

(١) حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص ٣٠.

(٢) قرار المحكمة الاتّحادية العليا رقم ١٠٦/اتحادية/تميز/٢٠١١ في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتّحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلد الرابع/ آذار/مارس ٢٠١٢ الصادر عن جمعية القضاء العراقي، ص ٣٣٦.

(٣) قرار المحكمة الاتّحادية العليا رقم ٨٢/اتحادية/تميز/٢٠١١ في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، المرجع السابق، ص ٢٩٧.

إقامتها"، وجاء في حيثياته: "لدى التدقيق وجد أن الحكم المميز صحيح، وموافق للقانون، لأنّه لم يصدر عن المميز عليه قرار إداري، يوجب الطعن فيه، كما أن من شروط إقامة الدعوى أن تكون للمدعي مصلحة معلومة، وحالة وممكنة، في حين لا مصلحة للمدعي في إقامة الدعوى"^(١).

٤- شرط التظلم: وقد منح المشرع هذه الوسيلة للأفراد، للمطالبة بعدول الإدارة عن قرار اتخذته بحقهم، واعتبره المشرع وجوبياً، وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها، ولذلك فقد صدقت المحكمة الاتحادية العليا قرار محكمة القضاء الإداري بردّ الدعوى، وجاء فيه: "من شروط إقامة الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري التظلم من القرار الإداري المطعون به (المطلوب إلغاؤه) لدى الجهة الإدارية المختصة قبل إقامة الدعوى"، وجاء في حيثياته: "إنّ المدعي خالف أحكام الفقرة (و) من البند (ثانياً) من المادّة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة، لذا تكون الدعوى واجبة الرد شكلاً"^(٢).

٥- شرط ميعاد الطعن: لقد حرص المشرع على استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية، فحدد مدداً معينة، يتوجب على الطاعن الالتزام بها، وهذه المدد تعد من النظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وبذلك صدقت المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها قرار محكمة القضاء الإداري، وجاء فيه: "إنّ إقامة الدعوى خارج المدة القانونية، يجعلها واجبة الرد شكلاً، لسقوط الحقّ في الطعن"، وجاء في حيثياته "إنّ إقامة الدعوى خارج المدة القانونية المنصوص عليها في الفقرة (ز) من البند (ثانياً) من المادّة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة، فيكون قرار المحكمة أعلاه برد الدعوى صحيحاً، عملاً بحكم المادّة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية"^(٣).

ثانياً: المحكمة الاتحادية العليا

تمارس المحكمة الاتحادية العليا رقابتها من خلال ممارستها اختصاصها بالفصل في

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٨/اتحادية/تميز/٢٠١١ في ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، المرجع السابق، ص ٢٤٣.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٩/اتحادية/تميز/٢٠١٠ في ١٧ آب/أغسطس ٢٠١٠ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث/تموز/يوليو ٢٠١١، ص ٢٢٨-٢٢٩.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٧/اتحادية/تميز/٢٠١١ في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، المرجع السابق/المجلد الرابع/آذار/مارس ٢٠١٢، ص ٣٠٩.

المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم، والمحافظات، والبلديات، والإدارات المحليّة، وقد حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اختصاصات المحكمة بعد أن عرفها بأنّها: "هيئة قضائيّة مستقلة مالياً وإدارياً"^(١)، كما بيّن الدستور أعلاه تشكيلاتها، فنصّ على أنّها: "تتكون المحكمة الاتّحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة، بقانون يسن بأغلبية ثلث أعضاء مجالس النواب"^(٢).

وقد بيّنت المادّة (٩٣) من الدستور اختصاصات المحكمة الاتّحادية العليا بما يأتي:

١- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة؛ وبذلك قضت المحكمة الاتّحادية العليا في قرار لها جاء فيه: "تختص المحكمة الاتّحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وليس المنتهي حكمها"^(٣)، كما ردّت المحكمة الاتّحادية العليا دعوى المدعي في قرار لها جاء فيه: "الدفع بعدم دستورية تشكيل المحكمة الجنائية العراقية العليا، لا سند له في القانون"، وجاء في حيثياته: "إنّ المحكمة الجنائية العراقية العليا، تمّ تشكيلها بموجب أحكام القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، وإنّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصّ في المادّة (١٣٤) منه على أن: "تستمر المحكمة الجنائية العليا بأعمالها بوصفها هيئة قضائيّة مستقلة بالنظر في جرائم النظام الدكتاتوري البائد ورموزه، ولمجلس النواب إلغاؤها بقانون بعد إكمال أعمالها"، ولمّا كانت المحكمة الاتّحادية العليا على وفق صلاحياتها واختصاصاتها المنصوص عليها بالمادّة (٩٣) من الدستور ووفق أحكام القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، خوّلتها هذه الصلاحيات بإلغاء القوانين المخالفة لأحكام الدستور، وليس من بين اختصاصات المحكمة تعديل الدستور أو إلغاء بعض أحكامه؛ وعليه، فإنّ طلب المدعي في دعواه إلغاء قانون اكتسب مشروعيته بنصّ في الدستور، يكون خارج اختصاص هذه

(١) المادّة (٩٢/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادّة (٩٢/ثانياً) من الدستور العراقي.

(٣) قرار المحكمة الاتّحادية العليا المرقم (١٢٨/اتحادية/تميز) ٢٠١٠ في ٨/١٢/٢٠١٠، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتّحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز/يوليو ٢٠١١، الصادر عن جمعية القضاء العراقي، ص ٢٦٤.

المحكمة، ولما تقدّم تكون دعوى المدّعي لا سند لها من القانون، وقرر الحكم بردّها^(١).

٢- تفسير نصوص الدستور: وبذلك قضت المحكمة الاتّحادية العليا في قرار لها جاء فيه: "تختص المحكمة الاتّحادية العليا بتفسير أحكام الدستور، ولا تختص بتفسير القانون، أو نصّ فيه"، وجاء في حيثياته: "إنّ تفسير القوانين يخرج عن اختصاص المحكمة الاتّحادية العليا، لأنّ اختصاصاتها الواردة في المادة (٩٣) من الدستور، تنحصر بتفسير مواد الدستور، وليس بمواد القانون النافذ"^(٢)، وفي قرار آخر لها جاء فيه "لا يقبل تفسير نص دستوري ما لم يقدم من مجلس الرئاسة، أو مجلس النواب، أو مجلس الوزراء، ولا يُقبل من منظمات المجتمع المدني والأحزاب، إذ إنّ المادة (٩٣) من دستور العراق والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتّحادية، قد حدّدتا اختصاصات المحكمة الاتّحادية العليا، ومنها تفسير نص الدستور من قبل الجهات المذكورة أعلاه"^(٣).

٣- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتّحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات: وبذلك ردّت المحكمة الاتّحادية العليا في قرار لها جاء فيه: "إنّ اختصاص المحكمة الاتّحادية العليا الوارد في المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ينحصر بنظر الطعون التي تقوم على الإجراءات الصادرة عن السلطات في الأقاليم، لذا يكون النظر في الدعوى خارج اختصاص المحكمة الاتّحادية العليا بموجب قانونها المرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، ونظامها الداخلي المرقم (١) لسنة ٢٠٠٥"^(٤).

٤- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتّحادية وحكومات الأقاليم، والمحافظات،

(١) قرار المحكمة الاتّحادية العليا المرقم (٤٥/اتحادية) ٢٠٠٨ في ٨/٤/٢٠٠٩ للأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، المجلد الثاني، نيسان/أبريل ٢٠١١، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتّحادية العليا والصادر عن جمعية القضاء العراقي، ص ٦١.

(٢) قرار المحكمة الاتّحادية العليا رقم (١٣/اتحادية) ٢٠١١ في ١٨/١/٢٠١١ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتّحادية العليا، المجلد الرابع الصادر عن جمعية القضاء العراقي، ص ٦٣.

(٣) قرار المحكمة الاتّحادية العليا رقم (٢٦/اتحادية) ٢٠٠٨ في ٢٣/٦/٢٠٠٨ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتّحادية العليا، المجلد الثاني، نيسان/أبريل ٢٠١١ الصادر عن جمعية القضاء العراقي، ص ١٤.

(٤) قرار المحكمة الاتّحادية العليا رقم (١٩/اتحادية) ٢٠١١ في ١٦/٥/٢٠١١ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتّحادية العليا، المجلد الرابع، الصادر عن جمعية القضاء العراقي، ص ٩٤.

والبلديات.

٥- الفصل في المنازعات التي تحصل في ما بين حكومات الأقاليم والمحافظات.

٦- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، والوزراء، وينظم ذلك بقانون.

٧- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

٨- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات، والفصل في ما بين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات.

وبصدد اختصاصات هذه المحكمة فقد ردت المحكمة الاتحادية العليا طلب رئيس مجلس محافظة الديوانية، حول تفسير ما ورد بنص الفقرة (أولاً) من المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وجاء في القرار: "ليس من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا تفسير نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، لعدم تعلقه بتفسير نصّ دستوري وجاء في حيثياته: "إنّ البتّ في هذا الطلب يخرج عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا المنصوص عليه في المادة (٩٣) من دستور الجمهورية العراقية لعام ٢٠٠٥ وذلك لعدم تعلقه بتفسير نصّ من نصوص الدستور، ويكون النظر فيه من اختصاص مجلس شورى الدولة، وفقاً لنص المادة (٦) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩"^(١).

وكذلك ردت المحكمة الاتحادية العليا دعوى عضو مجلس محافظة واسط، بخصوص إبطال جلسة مجلس محافظة واسط المؤرخ في ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٩ لانتخاب نائب أول لمحافظ واسط وجاء فيه: "حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، وليس من بينها النظر في صحة انتخاب نائب المحافظ"^(٢).

(١) قرار المحكمة الاتحادية رقم ٣٦/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ المنشور في أحكام

وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩ المجلد الثاني نيسان/أبريل ٢٠١١، ص ٢٠١.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٤/اتحادية/٢٠٠٩ في ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، المرجع نفسه،

ص ١٩٧.

نصّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٩٤) منه على أنّ "قرارات المحكمة الاتّحادية العليا باّة ومُلزمة للسلطات كافة"، وبذلك فقد صدّقت المحكمة الاتّحادية العليا قرار محكمة القضاء الإداري في الدعوى المرقمة (٢٠٩/٢٧٠) في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٠ القاضي برّد دعوى المدعي، وقد صدّق الحكم المذكور بقرار من المحكمة الاتّحادية العليا رقم (٦٤/اتحادية/تميز) في ٢٠١٠ في ١٦ آب/أغسطس ٢٠١٠، وقد طلب تصحيح القرار التمييزي أعلاه، وإذ إنّ القرار التمييزي الصادر عن هذه المحكمة، لا يقبل الطعن بطريق تصحيح القرار، لأنّ القرارات والأحكام التي تصدرها المحكمة الاتّحادية العليا باّة، استناداً لأحكام البند (ثانياً) من المادة الخامسة من قانون المحكمة الاتّحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، لذا، قررت رد طلب التصحيح شكلاً^(١).

كما أنّه لو حصل تنازع بين السلطة المركزيّة وأي محافظة من المحافظات، حول اختصاص معيّن ادّعت كلاهما أنّه يدخل ضمن صلاحيتها، يتم اللجوء إلى المحكمة الاتّحادية العليا للفصل في هذا التنازع وتكون قرارات المحكمة ملزمة للسلطات كافة.

ولما تقدّم، يتّضح إنّ اختصاصات المحكمة الاتّحادية العليا، وردت على سبيل الحصر، وعليه، فإنّ النظر في صحة إجراءات التصويت لانتخاب رئيس مجلس المحافظة والمحافظ ونوابه، لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتّحادية العليا، وإنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدّل، بيّن اختصاص المحكمة الاتّحادية العليا، وليس من بينها النظر في الشهادة التي يحملها المرشح لنيل منصب المحافظ، وإنّ اختصاصات المحكمة الاتّحادية العليا بنظر القضايا الناشئة عن تطبيق أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدّل، وردت حصراً، وليس من بينها الطعن بانتخابات أعضاء مجالس المحافظة^(٢).

(١) قرار المحكمة الاتّحادية العليا رقم (٢٨/اتحادية/تميز) في ٢٠١٠ في ٨/١٢/٢٠١٠ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتّحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث تموز/يوليو ٢٠١١ الصادر عن جمعية القضاء العراقي، ص ٢٦٤.

(٢) قرارات المحكمة الاتّحادية العليا المرقمة (٢٠/اتحادية) في ٢٠٠٩ في ٧/٩/٢٠٠٩، ص ١٨٨؛ والقرار المرقم (٢٨/اتحادية) في ٢٠٠٩ في ٧/٩/٢٠٠٨، ص ١٩٢؛ والقرار المرقم (٣٥/اتحادية) في ٢٠٠٩ في ١٢/٢/٢٠٠٩، ص ١٩٩، المنشورة في أحكام وقرارات المحكمة الاتّحادية العليا، المجلد الثالث، ٢٠١١، الصادر في الأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، الصادر عن جمعية القضاء العراقي.

كما منح المشرع العراقي بموجب المادة (٧/البند الثامن/الفقرة ٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل للمحكمة الاتحادية البت في الاعتراض المقدم من قبل المحافظ، وذلك خلال شهر من تاريخ تسجيله، وأعطى في المادة (٢٠/البند الثالث/الفقرة ٢) للمحكمة الحق في النظر بقرارات حل مجلس المحافظة، أو المجالس المحليّة، في حال قيام المجلس المنحل، أو ثلث أعضائه، بالاعتراض على قرار الحلّ، وعلى المحكمة البت في الاعتراض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيله. ونرى أنّ هذه النصوص تتعارض مع أحكام الدستور، حيث أن الدستور حدد في المادة (٩٣) منه اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، والتي جاءت على سبيل الحصر، وبالتالي فلا يجوز لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل، أن يضيف إليه اختصاصات أخرى، طالما الدستور لم يسمح بذلك، ولكن بعد صدور قانون التعديل الأوّل من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، رقمه (١٥) لسنة ٢٠١٠، الذي نصّ على أن "يلغى البنود (٤، ٥) من البند ثامناً، بموجب الفقرة الثانية من قانون التعديل، والذي يتضمن في المادة السابعة البند ثامناً الفقرة (٤)، وللمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به، ويبتّ بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن، وعليه أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة خلالها".

كما جاء في التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الذي نصّ على أن "يلغى نصّ البند ثانياً بموجب المادة (٤) من قانون التعديل الأوّل لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، رقمه (١٥) لسنة ٢٠١٠ واستُبدلت بالنص التالي: يلغى نصّ الفقرة (٢) من البند ثالثاً بموجب المادة (٩) من قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ الذي يتضمن في المادة (٢٠/البند ثالثاً/الفقرة ٢) لثلث أعضاء المجلس المنحلّ، أو العضو المُقال على أن يعترض على قرار الحلّ أمام محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره".

ويتّضح مما تقدّم: إنّ التعديل الأوّل الخاص بالمادة (٧/البند ثامناً/الفقرة ٤) والتعديل الثاني الخاص بالمادة (٢٠/البند ثالثاً/الفقرة ٢) أصاب المشرع بإجراء هذا التعديل، بحسب الفقرة أعلاه، كون القانون الأوّل منح اختصاصاً جديداً إلى المحكمة الاتحادية العليا، وهذا يتعارض مع ما نصّ

عليه الدستور في المادة (٩٣) التي حدّدت، وعلى سبيل الحصر اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، وقد جاء المشرّع ملبيّاً لما طالب به الفقه العراقي بتعديل النصوص المذكورة أعلاه، وجعل محكمة القضاء الإداري هي المختصة بالنظر في الاعتراضات المذكورة، وهي أجدر بها.

المبحث الثاني

الرقابة البرلمانية ورقابة الهيئات المستقلة على المجالس المحلية

تعني الرقابة البرلمانية رقابة البرلمان على السلطات اللامركزية التي تتبلور في إنشاء تلك الهيئات وتحديد اختصاصاتها وحلها وإلغائها^(١).

وفي النظام الإنكليزي، تقوى فيه الرقابة البرلمانية، وتشد الرقابة القضائية، في حين تضعف الرقابة الحكومية الإدارية. أما في النظام الفرنسي، فتتعادل فيه الرقابة البرلمانية مع الرقابة القضائية، في حين تشد الرقابة الحكومية الإدارية. وقد عنت الدساتير المختلفة بتقرير الرقابة البرلمانية في نصوصها مبينة مضمونها وفحواها، والحدود التي يتم إعمالها في إطارها، وقد منحت بعض هذه الدساتير للمجلس النيابي دوراً رقابياً إدارياً إلى جانب دوره التشريعي الأساس. إضافة إلى ذلك فقد نصّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ على خضوع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب، كما تمارس بعض الهيئات المستقلة رقابتها على أعمال مجالس المحافظات، في ما يتعلق بأمور الصرف العام، والمحافظة على المال العام من التلاعب، والضياع، والتبذير، والفساد الإداري والمالي، كرقابة هيئة النزاهة، ورقابة ديوان الرقابة المالية^(٢).

وعلى ضوء ذلك سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين: نخصص الأول للرقابة البرلمانية على المجالس المحلية، والثاني نخصه لرقابة الهيئات المستقلة على هذه المجالس.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على المجالس المحلية

يشكل وجود البرلمان في الدولة الديمقراطية ركناً أساساً في تكوينها، حيث يتألف من أعضاء يتم اختيارهم من قبل الشعب عن طريق الانتخاب، وهناك تسميات عديدة تطلق عليه، فقد تسمى بالبرلمان، أو الجمعية الوطنية، أو الكونغرس، أو المجلس الوطني، أو غير ذلك^(٣).

(١) عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص ٢٧.

(٢) أحمد نافع الخطيب، المرجع السابق، ص ٢٤.

(٣) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٧٠، ص ٣٠٠.

وتظهر أهمية الدور الرقابي للبرلمان على الأعمال الإدارية، كونه الذي يحدد الأسس والمبادئ العامة التي تحكم العمل الإداري، وبالتالي فمن الطبيعي أن يتولى البرلمان مراقبة مدى خضوع السلطة الإدارية للقوانين التي يسنها^(١)، وذلك من خلال الشكاوى التي يقدمها المواطنين عن طريق ممثليهم في البرلمان، أو إلى البرلمان مباشرة، وكذلك يباشر البرلمان رقابته عن طريق الأسئلة والاستجواب، إذ له الحق باستدعاء أعضاء الحكومة، كما يستطيع النواب توجيه الأسئلة التحريرية أو الشفهية لأعضاء الحكومة، وكذلك يباشر رقابته عن طريق اللجان البرلمانية، إذ تشكل لجان برلمانية في أغلب البرلمانات، تختص بموضوعات محددة أو تشكل لجان خاصة ووقتيّة عند الحاجة، وممّا تجدر الإشارة إليه، إنّ الرقابة البرلمانية تختلف في مداها بحيث تجد فيها نوعاً من الإجراءات تقف عند حدود معينة في طلبات الإحاطة والمناقشة بين الحكومة والبرلمان، كما هو في إنكلترا، في حين يصل في نوع آخر من تلك الإجراءات الرقابية إلى حد السماح للبرلمان بعزل أعضاء الحكومة في حالة عدم الاتفاق بينهما، بخصوص القرارات الخاضعة للرقابة والموضوعات المتعلقة بها، كما هو الحال في فرنسا^(٢).

وعلى هذا سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين: نخصص الأوّل للرقابة البرلمانية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية في القانون المقارن، والثاني لرقابة مجلس النواب العراقي على مجالس المحافظات والمجالس المحلية.

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية في القانون المقارن

عنيت بعض الدساتير والقوانين بتقرير الرقابة البرلمانية في نصوصها، إذ منحت المجالس النيابية دوراً رقابياً إدارياً - كما ذكرنا سابقاً - ومثال ذلك: ما نصّت عليه المادة (٨٦) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ من أنه: "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على

(١) فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، ١٩٨٨، ص ٦٧.

(٢) مصطفى محمود عفيفي، المرجع السابق، ص ١٨٢.

أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور"^(١).

وكذلك حدد الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ اختصاصات المجلس الوطني في المجالات التشريعية، والرقابية، والتنفيذية^(٢)، وإن تلك الرقابة غالباً ما تحدد في دول النظام البرلماني، إذ تتسع صلاحيات فرض تلك الرقابة والإمكانات المقررة لها إزاء أعمال الإدارة في الوقت الذي تتضاءل فيه تلك الصلاحيات والإمكانات في دول النظام الرئاسي، حيث أن هناك فصلاً بين السلطات العليا للدولة التشريعية والتنفيذية.

ويشأن الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الإدارة المحلية، فهناك نظامان في الرقابة البرلمانية هما: الرقابة البرلمانية في إنكلترا، والرقابة البرلمانية في فرنسا بوصفهما أسلوبين رئيسيين في الوقت الحاضر، وسوف يتم تفصيل ذلك بما يأتي:

أولاً: الرقابة البرلمانية في إنكلترا

بموجب هذا النظام تمارس المجالس المحلية في المملكة المتحدة سلطات واسعة، وتتمتع بحرية كبيرة من الخضوع لرقابة البرلمان (مجلس العموم) والقضاء، ورقابة محدودة من جانب الحكومة المركزية.

وقد قرر المشرع البريطاني إخضاع المجالس المحلية لرقابة البرلمان، باعتبار أن المجلس المحلي البريطاني هو هيئة لا مركزية من صنع البرلمان، حيث أن البرلمان هو الذي يقرر انشاءها، وتنظيمها، ويمنحها الاختصاصات، والشخصية المعنوية، وكيفية سير العمل فيها، والبرلمان في كل ذلك هو صاحب الحق في إلغاء ما قرره القوانين، وله الحق في تعديل سلطاتها، وإذا كنا نجد ذلك قائماً من الناحية القانونية النظرية، ولكننا نجد من حيث الواقع العملي، نادراً ما يتدخل البرلمان للحد من حرية الهيئات اللامركزية في العمل، بل إن تدخله كان، في كثير من الأحيان، لمنح هذه المجالس اختصاصات واسعة جديدة^(٣).

(١) مصطفى محمود عفيفي، المرجع السابق، ص ١٨٠.

(٢) ينظر: المواد من ٨٩-٩٣ من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.

(٣) علي محمد بدير، ومهدي ياسين السلامي، وعصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص ١٢٨.

وقد لجأ المشرع الإنكليزي إلى الأخذ بأسلوب الانتخاب في تشكيل الهيئات المحليّة، وعند تشكيلها لم يحصل بينها وبين الحكومة المركزيّة خلاف حول توزيع الاختصاصات، فمنحت الهيئات المحليّة حرية واسعة، وليس للحكومة سوى رقابة محدودة عليها، وعلى أعمالها وتصرفاتها، وتمارس هذه الهيئات أعمالها تحت رقابة البرلمان والقضاء الذي تلجأ إليه الحكومة المركزيّة عند حصول تجاوز للهيئات المحليّة، ومخالفتها القوانين عند ممارسة أعمالها^(١).

إن الرقابة على المجالس المحليّة، في ظل النظام الإنكليزي، أكثر تماشياً مع المنطق الديمقراطي، إذ إنّها تعطي الدور البارز للبرلمان والقضاء، ولا شك أن ذلك ضماناً لاستقلال المجالس المحليّة.

نخلص ممّا تقدم، إلى أنّ رقابة السلطات المركزيّة على الهيئات والمجالس المحليّة في انكلترا تمارس رقابة محدودة ومن خلالها تكون الهيئات المحليّة فيها أكثر استقلالاً، أو تمارس الهيئات المحليّة صلاحياتها تحت رقابة البرلمان والقضاء العادي.

ثانياً: الرقابة البرلمانيّة في فرنسا

وبموجب هذا النظام تخضع المجالس المحليّة لرقابة دقيقة ومحكّمة، تمارسها الحكومة المركزيّة بشكل يفوق دور البرلمان (الجمعية الوطنيّة)، ومجلس الشيوخ، وكذلك القضاء الإداري، وبذلك فإنّ الرقابة، وفق هذا النظام، تعتبر أشد من تلك التي ذكرناها في النظام الإنكليزي، أو إنّها بالإضافة إلى وجود الرقابة البرلمانيّة ورقابة القضاء الإداري الفرنسي على أعمال الإدارة، تقوم السلطة المركزيّة بممارسة رقابة شاملة على الهيئات اللامركزيّة^(٢). وترتبط شدة الرقابة بالظروف التاريخيّة لنشأة نظام الإدارة المحليّة في فرنسا، وذلك في أعقاب الثورة الفرنسيّة، وهي ظروف عسكريّة تميل إلى الشدة والمغالاة في الرقابة المركزيّة على الهيئات اللامركزيّة لحفظ النظام والأمن في تلك الفترة.

(١) ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص ٤٠.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري (دراسة مقارنة) للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، المرجع السابق، ص ٩٥.

إنَّ رقابة البرلمان على أعمال الإدارة تختلف من دولة لأخرى، وذلك لاختلاف الأنظمة سواء التشريعية والسياسية ووعي الشعوب ومواطنيها، وكذلك تختلف في ما إذا كانت الدولة ذات سيادة مع دولة غير مستقرة، وكذلك نظام الرقابة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية يختلف عما هو عليه في المملكة المتحدة، وتأييداً لذلك فإن الرقابة البرلمانية في دولة ديمقراطية كفرنسا يكون من الضروري إخضاع السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية وذلك لغرض المحافظة على المصلحة العامة^(١).

إنَّ الرقابة البرلمانية في فرنسا تمارسها الهيئة التشريعية والتي تقوم بسنّ القوانين، وبمقتضاها ينشأ نظام الإدارة المحلية، وتحدد أنواع وحداته، وأساليب تشكيل المجالس المحلية، وتملك سلطة إنشاء الوحدات المحلية، وتقرر الموارد المالية التي تمكنها من الاضطلاع بمسؤولياتها، وتتابع نشاط المجالس المحلية، وتقوم بتوجيه الحكومة إلى التقصير في هذا النشاط، عن طريق الاستجواب والأسئلة التي يقدمها أعضاء البرلمان إلى الحكومة.

وفي ما يتعلق بالمجالس المحلية تكون إلى وزير الداخلية، بالإضافة إلى ذلك إنَّ رقابة البرلمان قد تكون لحماية المجالس المحلية من إساءة الحكومة المركزية لسلطتها الرقابية، فإذا رغبت السلطة المركزية في حلّ المجالس المحلية، فعليها عرض الأمر على البرلمان لموافقته^(٢).

وقد أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم (٢١٣) لعام ١٩٨٢^(٣). والذي كان الهدف منه تخفيف الرقابة المفروضة على كاهل المجالس الشعبية المحلية، وبالتالي فإن هذا القانون قد أعطى شيئاً من الحرية والاستقلال للإدارة المحلية في فرنسا بجميع مستوياتها حيث اعتبر الإقليم وحدة محلية إلى جانب المحافظة والبلدية.

وعليه، يمكن القول إنَّ التعديلات التي جاء بها المشرع الفرنسي والمنصوص عليها في

(١) محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص ٢٥٦-٢٥٧.

(٢) ميثم حنظل شريف، وعلي هادي عطية، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، العدد ٤، المجلد ٢، ٢٠٠٧، ص ٩٤.

(٣) لقد عدل هذا القانون بالقانون رقم (٦٢٣) لعام ١٩٨٢.

القانون المذكور أعلاه، أدت إلى اتساع مساحة اللامركزية على أعمال الوحدات المحلية^(١). وحسناً فعل المشرع الفرنسي بإصدار القانون أعلاه، إذ إنَّ شدة رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية، تؤدي إلى انتهاك الاستقلال الذاتي اللازم توفره لهذه الهيئات المحلية، وإنَّ من الوسائل التي يمارسها البرلمان (الجمعية الوطنية- مجلس الشيوخ) في النظام الفرنسي هو إصدار التشريعات وإلغاؤها، وأساس هذه الرقابة أنَّ البرلمان يقر القوانين التي تمس الحياة المحلية ومجالاتها، والتي تنظم العمل المحلي، كما أن وسائل الرقابة البرلمانية في النظام الفرنسي لا تقتصر على إصدار أو إلغاء القوانين، ولكنها تتابع نشاط المجالس الشعبية المحلية، وتوجه الحكومة إلى أوجه التقصير في هذا النشاط عن طريق توجيه الأسئلة من قبل أعضاء البرلمان إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية، وكذلك الاستجابات التي تنتهي إلى سحب الثقة من الوزارة بأكملها إذا كانت المسؤولية تضامنية، في حين إذا كانت المسؤولية فردية، فيسأل الوزير المختص بالإدارة المحلية فقط.

وعلى ضوء ذلك كله: فإنَّ الحكومة المركزية في فرنسا تمارس رقابة ثابتة وشديدة على السلطات المحلية، بخلاف النظام الإنكليزي الذي بموجبه تتمتع السلطات المحلية، عند قيامها بواجباتها، بحرية أكثر من النظام الفرنسي.

الفرع الثاني: رقابة مجلس النواب العراقي على مجالس المحافظات والمجالس المحلية

إنَّ السلطة التشريعية الاتحادية في العراق، تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد^(٢)، وقبل التطرق إلى رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات، لا بد من بيان كيفية تشكيل المجلس واختصاصاته:

أولاً: تشكيل مجلس النواب:

إنَّ مجلس النواب هو الهيئة التي تتكون منها السلطة التشريعية في العراق، ويعد بوصفه مؤسسة دستورية حديثة النشأة في العراق، فقد خوله الدستور تولى مناقشة سياسة الدولة العامة

(١) محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

(٢) سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد. مطابع شهاد الشريعة، بغداد، العراق، ٢٠١٢، ص ٢٩١-٢٩٢.

الداخلية والخارجية ولتسهيل مهمته في ممارسة اختصاصاته الرقابية^(١).

فقد نصت المادة (٤٩/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن: "يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد، واحد لكل مائة ألف نسمة من أنفس العراق، يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه"، وإن عدد أعضاء مجلس النواب الحالي ثلاثمائة وخمسة وعشرون نائباً، كما نصت الفقرة (ثانياً) من المادة المذكورة أعلاه، بأنه يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب، أن يكون عراقياً كامل الأهلية، ونصت المادة (١٣٨/ثالثاً) من الدستور على شروط عضو مجلس النواب، وجاء فيها: "يشترط في أعضاء مجلس الرئاسة، ما يشترط في عضو مجلس النواب على أن يكون:

أ- أتم الأربعين سنة من عمره.

ب- متمتعاً بالسمعة الحسنة، والنزاهة، والاستقامة.

ج- قد ترك حزب البعث المنحل قبل سقوطه بعشرات السنين، إذا كان عضواً فيه.

د- أن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة في عام ١٩٩١، أو الأنفال، ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي.

وقد حدد الدستور العراقي مدة الولاية الانتخابية لمجلس النواب بأربع سنين تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة^(٢). وبذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بقرار لها بناء على طلب مجلس النواب، حول بيان رأي بخصوص تحديد مدة الدورة الانتخابية، وجاء فيه: "طلب تحديد مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب، وبدء أول جلسة وانتهائها على وفق المادة (٥٦) من الدستور يرتبط بالسنة التقويمية التي هي (٣٦٥) يوماً، وبذلك يكون انتهاء الدورة الانتخابية الحالية التي عقدت أول جلسة لها في ١٦ آذار/مارس ٢٠٠٦ هو يوم ١٥ آذار/مارس ٢٠١٠ وهو التاريخ المحدد لانتخاب المجلس الجديد"^(٣).

(١) ينظر: المادة (٤٨) من الدستور العراقي، لعام ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: المادة (٥٦/أولاً) من الدستور العراقي.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٤/اتحادية/٢٠١٠ في ١٤ آذار/مارس ٢٠١٠، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز/يوليو ٢٠١١، الصادر من جمعية القضاء العراقي، ص ١٥.

كما نصّ الدستور في المادّة (٥٢/أولاً) على أن: "يبيت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، بأغلبية ثلثي أعضائه"، وفي الفقرة (ثانياً) يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتّحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره، وبذلك فقد ردت المحكمة الاتّحادية العليا دعوى المدعي بقرار لها جاء فيه: "إن سلوك الطعن بعضوية أحد أعضاء مجلس النواب أمام المحكمة الاتّحادية العليا يجب أن يسبقه الطعن أمام مجلس النواب، وبيت في ذلك"، وورد في حيثياته: "لدى التدقيق والمداولة وجد أن المدعي يطعن مباشرة بقرار مجلس النواب، والمؤرخ في ٢٦ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٠ حول صحة عضوية أحد أعضائه، وحيث أن المادّة (٥٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قضت أن: "يبيت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه"، وحيث أن المدعي قد اعترض على قرار مجلس النواب، ولم ينتظر صدور القرار من مجلس النواب حول نتيجة اعتراضه، لأن القرار الذي يصدر عن مجلس النواب نتيجة الاعتراض هو الذي يكون قابلاً للطعن أمام هذه المحكمة، وفقاً للمادة (٥٢/ثانياً) من الدستور، كما أنه أقام دعوى خلافاً لما هو مرسوم في المادّة (٢٠) من النظام الداخلي للمحكمة الاتّحادية رقم (١) لعام ٢٠٠٥؛ لذا، وللأسباب أعلاه تكون واجبة الرد"^(١).

ثانياً: اختصاصات مجلس النواب

يمارس مجلس النواب اختصاصاته المنصوص عليها في المادّة (٦١) من الدستور، وفقاً لما جاء به النظام الداخلي للمجلس^(٢). وقد نصّت المادّة المذكورة أعلاه على اختصاصات مجلس النواب، والتي جاءت حصراً وهي:

أولاً: تشريع القوانين الاتّحادية.

(١) قرار المحكمة الاتّحادية العليا رقم ٣/اتحادية/٢٠١١ في ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتّحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلد الرابع، آذار/مارس ٢٠١٢، الصادر عن جمعية القضاء العراقي، ص ٥٢.

(٢) ينظر: المادّة (٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦.

ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهورية.

رابعاً: تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

خامساً: الموافقة على تعيين بعض الدرجات الخاصة.

سادساً: مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه

وأعضاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

سابعاً: حقّ السؤال والاستجواب للحكومة.

ثامناً: سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ولرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى

مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

تاسعاً: الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ، بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك

من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ويمارس مجلس النواب إصدار النظام الداخلي الخاص به، وتشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة، أو الإقالة، أو الوفاة، أو فقدان العضوية، لأي سبب كان، والنظر في مشاريع القوانين، ومنها قانون الموازنة العامة للدولة، والموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي، وإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة، وله أن يقترح على مجلس الوزراء وعند الحاجة الضرورية، زيادة إجمالي مبالغ النفقات وفقاً للمادة (٦٢) من الدستور^(١).

لقد نصّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدّل في البند (ثانياً) من المادة (٢) منه على أن "يخضع مجلس المحافظ أو المجالس المحليّة، لرقابة مجلس النواب"، وهذا يعني أن لمجلس النواب حقّ الإشراف والرقابة على أعمال مجالس المحافظات للتأكد من مطابقتها أحكام الدستور والقوانين الاتّحادية، وبذلك جاء رأي المحكمة الاتّحادية العليا في أن المحافظات غير المرتبطة بإقليم، لا ترتبط بوزارة، وتخضع لرقابة مجلس النواب، وتتبع القرارات التي

(١) ينظر: المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦.

تصدرها الهيئة المنصوص عليها في المادة (٤٥/أولاً) من قانون المحافظات، حيث وجدت المحكمة من دراسة الطلب بأن المادة (١٢٢/خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت على أن: "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة، أو إشراف أيّ وزارة، أو أيّ جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة"، ونصّت المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم "مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة على أن لها حق إصدار التشريعات المحليّة في حدود المحافظة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحاديّة"، ونصّت الفقرة (ثانياً) منه، على أن: "يخضع مجلس المحافظ، والمجالس المحليّة لرقابة مجلس النواب"، ونصّت المادة (٤٥/أولاً) من القانون المذكور على أن: "تؤلف هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين، وتختص بالنظر في شؤون المحافظات، وإدارتها المحليّة، والتنسيق بينها، ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها، وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات"

ونصت في المادة (٥٣) من القانون المذكور آنفاً، على إلغاء قانون المحافظات رقم (٥٩) لعام ١٩٦٩ وتعديلاته، وقانون مجالس الشعب المحليّة رقم (٢٥) لعام ١٩٩٥ وتعديلاته، وما ورد في قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لعام ١٩٦٤ المعدّل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤ وتعديلاته، والقوانين والقرارات والأنظمة التي تتعارض مع أحكام قانون المحافظات رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ بدءاً من تاريخ سريانه، واستناداً إلى النصوص القانونيّة المتقدمة، تجد المحكمة الاتحاديّة بأن المحافظات غير المرتبطة بإقليم، تخضع لرقابة مجلس النواب^(١). كما أن لمجلس النواب الحقّ في حلّ مجلس المحافظة لأسباب الواردة في قانون المحافظات، ومنها عدم اكتمال النصاب القانوني لانقضاء الفترة التي تمتد من شهر إلى ثلاثة أشهر، واستقالة نصف أو أكثر من أعضاء المجالس، وعدم قدرة المجلس على أداء أعماله ووظائفه القانونيّة، وكذلك من خلال سن نصوص قانونيّة جديدة، أو تعديل نصوص

(١) قرار المحكمة الاتحاديّة العليا رقم ٣٨/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠ تموز/يوليو ٢٠٠٩، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحاديّة العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، المجلد الثاني، نيسان/أبريل ٢٠٠٩، الصادر عن جمعية القضاء العراقي، ص ٢٥.

لكن هذا النص يتعارض مع أحكام الدستور، كما أنه يخالف مبدأ اللامركزية الإدارية حيث أن الدستور حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١) منه وعلى سبيل الحصر، ولم يكن من ضمن تلك الاختصاصات الرقابة على مجالس المحافظات، ولذلك لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة إليها بقانون، أما مخالفة النص لمبدأ اللامركزية الإدارية فتتمثل في أن الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية (السلطة المركزية)؛ أما إخضاعها للسلطة التشريعية ومنحها مراقبة المجالس المحلية، فهي مخالفة واضحة لأركان اللامركزية الإدارية^(١).

إن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على مجالس المحافظات، وعلى الرغم من أن القانون لم يبين طبيعة هذه الرقابة، إلا أنه أشار إلى حالة منها: إنه أضاف اختصاصاً جديداً لمجلس النواب بمقتضى التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، حيث ألغى البند (ثانياً) من المادة (٢٠) من القانون المذكور أعلاه، ومنح مجلس النواب حق الاعتراض على القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة، إذا كانت مخالفة للدستور، أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إزالة المخالفة، وذلك بإلغاء القرار بالأغلبية البسيطة لعدد أعضائه^(٢).

كذلك نصّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على صلاحية رقابة أخرى منحها لمجلس النواب، وردت في الفقرة (٢) من البند (ثامناً) من المادة (٧) من القانون المذكور أعلاه، حيث أباح له إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء لأسباب منها: عدم النزاهة، أو استغلال المنصب الوظيفي، والتسبب في هدر المال العام، وفقدان أحد شروط العضوية، والإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية، وإن ذلك يتعارض مع الدستور أيضاً إذ إنّ قانون المحافظات بنصه على ذلك خلق اختصاصاً جديداً لمجلس النواب، ومادة قانونية صادرة عن قانون أدنى من الدستور لأن الأخير حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١) منه على

(١) غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الميزان، وبحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، العراق، ٢٠٠٨، ص ١٤٧.

(٢) ينظر المادة (٤) من القانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٠ التعديل الأول لقانون مجلس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بعدها (٤١٤٧) في ٩ آذار/مارس ٢٠١٠.

سبيل الحصر، ولم يكن من ضمن تلك الاختصاصات صلاحيته بإقالة المحافظ بناء على اقتراح رئيس الوزراء، إضافة إلى ذلك، فإن إقالة المحافظ يفترض أن تكون من اختصاص السلطة التنفيذية طالما أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم، تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وأن مجلس المحافظة مختص بإقالة المحافظ استناداً لأحكام الفقرة (١) من البند (ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ إن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة، ولو لم ينص على ذلك القانون، لذلك فإنه لا يوجد مسوغ لإشراك مجلس النواب في ممارسة هذا الاختصاص الإداري^(١).

إن مجلس النواب الحالي كان في عهد النظام السابق، أي قبل ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٣ يسمى بالمجلس الوطني، وكان ذلك المجلس يمارس دوراً رقابياً على أعمال السلطة التنفيذية من خلال مناقشته لسياسة الدولة العامة، أو من خلال استدعائه أعضاء مجلس الوزراء، للاستيضاح، أو الاستفسار عن أمور تتعلق بعملهم، أو استجوابهم، ولتأكيداً أهمية رقابة المجلس الوطني على أعمال السلطة التنفيذية، فقد أصدر قرار عن مجلس قيادة الثورة المنحل بتاريخ ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ أجاز بموجبه، وبأمر من رئيس الجمهورية، للمجلس الوطني ولجانه المختصة، تفتيش دوائر الدولة والقطاع الإشرافي، عند الحاجة، وبالصيغة التي يراها المجلس مناسبة، وله استدعاء رئيس الوزراء، وأي موظف في الدولة لاستجوابه عن القضية التي تقتضي الاستجواب، لغرض الوصول إلى الحقيقة^(٢).

ولكن الواقع العملي لنظام اللامركزية الإدارية، يتنافى مع ما ذكر أعلاه، حيث أن السلطات المركزية هي صاحبة الشأن والرقابة وأن الهيئات المحلية خاضعة للرقابة الإدارية التي تمارسها عليها السلطات المركزية^(٣).

(١) اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، دراسة في الاختصاصات والرقابة، جامعة بابل، كلية القانون، ص ٣٧.

(٢) ينظر القرار رقم (١١٥) المنشور في الوقائع العراقية، العدد /٣٨١٩/ في ٢٥ شباط/فبراير ١٩٨٨.

(٣) علي محمد بدير، ومهدي ياسين السلامي، وعصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص ١٣٩.

المطلب الثاني: رقابة الهيئات المستقلة على مجالس المحافظات والمجالس المحلية

إنَّ المشرِّع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ نصَّ في المادَّة (٤٧) منه على أن: "تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور". وبذلك فإن العراق أخذ برقابة الهيئات المستقلة على المجالس المحلية بدلاً من رقابة الحكومة التي تأخذ بها أغلب الدول، وإن وجود مؤسسات رقابية صارمة يضمن عدم حدوث مخالفات وفساد إداري ومالي بالدولة، ولو وقع الفساد، فيمكن القضاء عليه فور حدوثه، ومعاقبة مرتكبيه، ليكون رادعاً لهم، وعبرة لغيرهم، وعكس ذلك إذا ما أهملت مؤسسات الرقابة، فإن ذلك يؤدي إلى انتشار الفساد المالي والإداري، وانتشار الوساطة والمحاباة والمحسوبية، وغسل الأموال بالتواطؤ مع منتفعين بالإدارة، وحماية ذوي السلطان^(١).

وقد نصَّ الدستور العراقي على انتشار عدد من الهيئات المستقلة، وتشمل ديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة، وهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتمارس هذه الهيئات رقابتها على المجالس المحلية من خلال رقابتها على المال العام، والمحافظة عليه من التلف والضياع والتبذير، ومراقبة السير الحسن للدوائر العامة، ونظامية عملها^(٢).

ويلاحظ أن العراق كان أول البلدان العربية التي عرفت هيئات الرقابة المستقلة على الرغم من أن جميع هيئات البلاد العربية قد أسست مع بدء القرن العشرين.

إن هذه الهيئات بصفاتها رقابية إدارية، قامت بدور لا يستهان به في مكافحة بعض مظاهر الفساد الإداري، في وقت كان فيه العراق يعاني عدم الاستقرار الأمني، والذي أدى إلى منع العديد من أجهزة الدولة عن أدائها مهامها، وقد قدموا خسائر كبيرة في المال والأرواح في سبيل الوقوف ضد مرض الفساد الذي استشرى في البلاد، علماً بأن تلك الهيئات المستقلة هي نفسها

(١) علي حسن عبد الأمير، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة في العراق (التعارض والتداخل)، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ص ٤٠.

(٢) سعد محمد سعيد العنبيكي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الأمير، بغداد، العراق، ٢٠١١، ص ١١٢.

خاضعة لرقابة مجلس النواب ومسؤولة أمامه أصلاً، ومن خلالها يمارس مجلس النواب رقابته.

وبعد هذه النظرة الموجزة، سنتناول في هذا المطلب أهم هذه الهيئات في فرعين نخصص الأول لرقابة هيئة النزاهة ورقابة الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والمفتش العام؛ والثاني نخصصه لرقابة ديوان الرقابة المالية والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

الفرع الأول: رقابة هيئة النزاهة ورقابة الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والمفتش العام

نص الدستور العراقي على إنشاء عدد من الهيئات المستقلة مثل هيئة النزاهة والمفتش العام والهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، كما أنه أشار إلى إمكانية إنشاء هيئات مستقلة أخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون تُمارس البعض من هذه الهيئات المستقلة رقابتها على مجالس المحافظات من خلال رقابتها على الفساد الإداري والمالي، وهذا ما سيتم التطرق إليه بشيء من التفصيل عن هذه الهيئات الثلاث أعلاه وكالاتي^(١):

أولاً: هيئة النزاهة:

وهي مؤسسة حكومية مستقلة أنشئت وأقرت بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٥٥) لعام ٢٠٠٤ باسم "مفوضية النزاهة العامة"، ثم تم تغيير اسمها إلى "هيئة النزاهة" استناداً إلى أحكام المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، وجعل ارتباطها بمجلس النواب مباشرة وخاضعة لرقابته^(٢). ووظيفة هذه الهيئة حسب ما جاء في تقرير الأمم المتحدة بشأن العراق، وحسب ما جاء بتقرير الهيئة نفسها لعام ٢٠٠٨ هو الإسهام في مكافحة الفساد، إذ إنَّها مسؤولة عن الكشف عن أعمال الفساد والتبذير، وإساءة التصرف في الوزارات والمنظمات الحكومية الأخرى، وكذلك تقوم الهيئة بإحالة جميع الأدلة عن أعمال الغش والتبذير إلى المفتش العمومي في الوزارات ذات العلاقة^(٣).

(١) حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص ٣٣.

(٢) سعد محمد سعيد العنبي، المرجع السابق، ص ١١٦.

(٣) ينظر القسم الأول من أمر سلطة الائتلاف العراقي المنحلة رقم (٥٥) للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

ويعد إنشاء هذه الهيئة خطوة متطورة في مجال الرقابة المالية، حيث لا يوجد في الدول العربية هيئة رقابية تتمتع بهذه الصلاحيات الممنوحة لهيئة النزاهة العامة، حيث تتمتع هذه الهيئة بصلاحيات التحقيق في أي قضية من قضايا الفساد الإداري والمالي، ويحق لها عرض القضايا على قاضي التحقيق وعند عرض القضية عليه، تصبح "هيئة النزاهة" طرفاً في القضية، ويحوّل القاضي ملف القضية الكامل إلى الهيئة، ويتعاون معها، ويعلمها عن القضية، كما تتولى إعداد تقرير سنوي عن الأعمال التي قامت بها خلال السنة، ويكون لـ"هيئة النزاهة" رئيس يتولى الرئاسة لمدة خمس سنين، ولا يجوز له أن يحتفظ بالرئاسة لأكثر من ولايتين متتاليتين، أو غير متتاليتين، يتولى تعيينه رئيس الوزراء، والذي يختاره من بين ثلاثة مرشحين، يرشحهم مجلس القضاء الأعلى، ويراعى بهم السلوك الأخلاقي، والنزاهة، والأمانة، ويخضع هذا التعيين لإقراره، والموافقة عليه، بأغلبية أصوات أعضاء مجلس النواب^(١).

وتهدف "هيئة النزاهة" إلى منع الفساد الإداري والمالي، وذلك من جانبين: الأول، جانب قانوني ويكون عن طريق^(٢):

١. التحقيق في قضايا الفساد بواسطة محققين، وتحت إشراف قاضي تحقيق مختص.
 ٢. وضع مدونة قواعد سلوك موظفي القطاع العام في ميدان الوظيفة العامة.
 ٣. مراجعة التقارير التي يقدمها المسؤولون للكشف عن مصالحهم المالية، وتدقيق المعلومات الواردة فيها.
- والجانب الآخر إعلامي: ويكون عن طريق نشر ثقافة وطنية لتنمية أخلاقيات ومبادئ النزاهة الشخصية، ويتبين من ذلك أن عمل "هيئة النزاهة" يشكل نطاقاً أوسع من نطاق عمل ديوان الرقابة المالية الذي تتحدد طبيعة عمله في مراجعة الحسابات، وتدقيقها، والتثبت من مدى مطابقتها، وصحتها، أي إنّ عمله يتعلق بالأمور المالية والحسابية حصراً، لكشف حالات الاختلاس، والفساد، والعجز المالي؛ وبذلك فإنّ "هيئة النزاهة" قد منحت صلاحيات واسعة اعتقد المشرع أنها كافية

(١) سعد محمد سعيد العنبي، المرجع السابق، ص ١١٦.

(٢) المرجع نفسه، ص ١١٦.

بالقضاء على الفساد، أو تقليل تأثيراته وانعكاساته على واقع العراق الجديد وتطلعاته المشروعة، للخروج من أزماته.

إلا أننا نرى تصاعد وتائر الفساد بشتى أنواعه وأشكاله على الرغم من هذه الصلاحيات، وذلك لوجود بعض العوائق التي تعيق عمل الهيئة بشكل واسع، ومنها: عدم إمكانية الهيئة ممارسة عملها الرقابي إلا بناءً على شكوى، إضافة إلى ذلك وجود من يدافع عن المفسدين، حيث أن أغلب المتورطين بقضايا فساد هم من المسؤولين التابعين إلى كيانات سياسية مشاركة في الحكومة، وبالتالي نرى أن هذه الهيئة لا تؤدي دورها الذي أنشئت من أجله^(١).

ثانياً: المفتش العام

أنشئ هذا النظام من قبل أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة بموجب الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ حيث جاء في المادة (الثانية/١) منه أن "يتم بموجب هذا الأمر إنشاء مكتب للمفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات العراقية يرأسه مفتش عمومي" وقد أنشئت هذه المكاتب لحاجة الوزارات العراقية على تحسين كفاءتها وفعاليتها ونزاهتها، وإعادة ثقة الجمهور في مؤسساته الحكومية، ولمنع وقوع أعمال التبذير والغش، وإساءة استخدام السلطة، والحيلولة دون وقوعها، والتعرف إليها، وعلى الأعمال المخالفة للقانون^(٢).

ويتبين من نصّ المادة (الثانية/١) أن أمر سلطة الائتلاف جعل هناك مكاتب عديدة مستقلة بدلاً من أن يكون المفتش العام هيئة واحدة، ووضعت تلك المكاتب داخل كل وزارة في العراق من أجل التدقيق والتقويم وإجراء التحقيق والتنقيش والمراجعة على أعمال الوزارة المعنية^(٣).

ووسائل نجاح المفتشيات أنها تتمتع باستقلال داخل الوزارات، وفي نوعية الرقابة التي تمارسها، حيث أنها تكون مضمونة بواسطة مستوى الاختصاص العالي الذي يعين بموجبه المفتشون، حيث أنهم غالباً ما يكونون من خريجي كلية القانون، أو كلية الإدارة والاقتصاد، في ما

(١) خالد كاظم عودة الإبراهيمي، المرجع السابق، ص ١٣٨.

(٢) عبد الرزاق الشихلي، المرجع السابق، ص ٢٤-٢٥.

(٣) علي حسن عبد الأمير، المرجع السابق، ص ٨.

يتعلق بمفتشي المالية، ويكونون من أصحاب الخبرة^(١). وقد وضعت أعمال المفتشين العموميين في تقرير الأمم المتحدة الخاص بمكافحة الفساد الإداري، بكونها أعمالاً تسعى إلى القضاء على أعمال الغش والهدر، وإجراء برامج التدريب والتعليم، وإصدار السياسات والإجراءات الخطية لعمل الوزارات، وعند صدور أمر سلطة الائتلاف نصّ على أن يكون تعيين المفتش العام من قبل المدير الإداري سلطة الائتلاف المؤقتة المنحل، ويكون المفتش العام بدرجة وكيل وزارة، ومدة التعيين خمس سنين، يجوز للرئيس التنفيذي تجديدها لمدة خمس سنين أخرى، وفقاً لتقديره، على أن يخضع ذلك لمصادقة البرلمان بأغلبية أصوات أعضائه^(٢).

وقد عدل أمر تعيين وإعفاء المفتش العام بموجب الأمر ١٩ لسنة ٢٠٠٤ ليجعله منوطاً بقرار من رئيس الوزراء، استناداً على اقتراح من "هيئة النزاهة"، وألغى صلاحية البرلمان في مسألة تعيين المفتش العام، وأصبح من صلاحية رئيس الوزراء فقط.

ويقوم المفتش العام بكتابة تقريره حول المسألة التي أرسل من أجلها، المتعلقة بحالات الفساد الإداري، إلى الجهات المختصة (الوزير المعني)، لتقوم بما تراه على ضوء التقرير.

إن وظائف المفتش العام بموجب الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ متعددة ومنها: المراقبة المالية على المصروفات، والمراقبة الإدارية، والإبلاغ عن المخالفات والأمور التي تشكل جريمة، وكذلك له الحق في التدخل في الأمور الفنية ذات الصلة بالخدمة التي تقدمها الوزارة وفقاً لما ورد في القسم (٥) من الأمر أعلاه، وإن ذلك يدل على حجم العمل الذي يضطلع به المفتش العام، وتنوع أشكاله وأساليبه، ومنها ما يتعلق بالعمل القضائي والقانوني، ويتمثل القضائي بدوره بالتحقيق الجنائي في الحالات التي يشتبه بأنها تشكل جريمة، وذلك عن طريق الإبلاغ عن الجرائم، واستدعاء الشهود، والاستماع إلى أقوالهم، ومهمة قانونية تتمثل بدراسة التشريعات النافذة^(٣).

ويتبين من ذلك أن دور المفتش العام في ما يتعلق بالتحقيق الجنائي، ينحصر في الأخبار ولا يتعداه إلى إجراء التحقيق الجنائي، بخلاف ما ذكرنا سابقاً، في ما يتعلق بالنسبة إلى المحقق في "هيئة النزاهة" الذي يكون له سلطة في إدارة التحقيق وإجراءاته.

(١) سعد محمد سعيد العنكي، المرجع السابق، ص ١١٢.

(٢) ينظر: البند الثاني من القسم السابع من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.

(٣) علي حسن عبد الأمير، المرجع السابق، ص ١٠.

ثالثاً: الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

نصت المادة (١٠٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي: "تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات، والزمالات الدراسية، والوفود، والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون".

إذ إن مجلس النواب يضم من بين لجانها الداخلية المختصة، لجنة شؤون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهي لجنة قائمة ولها اختصاصاتها حددتها المادة (٩٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب، وإن اختصاص هذه اللجنة متابعة التقييد بالمشاركة العادلة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإن صلاحية عمل هذه اللجنة هي إصدار التوصيات لمجلس النواب، إلا أن هذه الهيئة، أي "الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم"، لم تشكل لعدم صدور القانون الخاص بها، والذي ينظم عملها من قبل مجلس النواب.

الفرع الثاني: رقابة ديوان الرقابة المالية والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

دُكر في ما سبق، أن هناك هيئات نصّ عليها الدستور لمراقبة مجالس المحافظات، ومن هذه الهيئات ديوان الرقابة المالية، والهيئة العامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية، إذ إن عمل هذه الهيئات مراقبة الصرف العام والحفاظ على المال العام من التلف والضياع والتبذير^(١).

أولاً: ديوان الرقابة المالية

إن ديوان الرقابة المالية هو مؤسسة حكومية مستقلة، ذات شخصية معنوية، تساعد في تعزيز الاقتصاد، الفاعلية، صدقية حكومة العراق، ويعمل الديوان مقترناً مع "هيئة النزاهة"، والمفتشون العموميون، بكل وزارة، لضمان بقاء الحكومة العراقية مستقيمة، وذات شفافية، يمكن مساءلتها من قبل الشعب العراقي^(٢).

(١) حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص ٣٣.

(٢) أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحل رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٣ في ٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤.

ويعتبر ديوان الرقابة المالية أقدم دائرة بمكافحة الفساد الإداري والمالي، وقد أنشئء بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ وسُمي باسم "مراقب الحسابات العام" برئاسة موظف إنكليزي^(١). واستمرت محاولات تنظيم هذا الجهاز حتى عام ١٩٦٨ حيث أنشئء في هذا العام "ديوان الرقابة المالية" بالقانون ذي الرقم (٤٢)، وبقي تطوير ديوان الرقابة مستمراً حتى تُوج بإصدار القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠^(٢). وقد عدل هذا القانون بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحل رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤.

وقد أشار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادّة (١٠٣) منه أن ديوان الرقابة المالية إحدى الهيئات المستقلّة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل هذه الهيئات، كما ورد فيها ارتباط الديوان أعلاه بمجلس النواب.

ونصت المادّة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على أن "تخضع دوائر المحافظة والمجالس، لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية، وفروع الهيئات المستقلّة المشكلة بموجب أحكام الدستور) ويضطلع الديوان بمهمة التثبيت من إدارة المحافظة ومجلسها، وتقوم باتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات^(٣).

ويتولى ديوان الرقابة المالية على أعمال الجهات المنصوص عليها في القانون، باعتباره أعلى سلطة رقابية اتحادية، حيث يمكن لهذا الجهاز أن يعمل على تزويد الحكومة والجمهور المعلومات الدقيقة والموضوعية حول الأوضاع المالية، وتعزيز الاقتصاد والكفاءة، من خلال القيام بتشكيله واسعة من التدقيق المالي والإداري، وتوفير خدمات التدقيق المالي والمحاسبية اللازمة، لمراقبة المعاملات الحكومية، على اعتبار أن تدقيق هذه المعاملات يعد من العناصر اللازمة لتحقيق الشفافية في العمل الإداري.

ويرأس ديوان الرقابة المالية رئيس للديوان، ويساعده وكيلان، ويعين رئيس الوزراء رئيس الديوان ووكيليه لمدة خمس سنين، وتقدم أسماء ثلاثة مرشحين من المختصين من قبل مجلس

(١) ينظر: المادّة الثانية من قانون دائرة تدقيق الحسابات العراقي العام رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧.

(٢) عبد الستار محمد أنجاد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلّة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، جامعة النهريين، رسالة ماجستير، بغداد، ٢٠٠٤، ص

(٣) ينظر: المادّة (٤٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لعام ٢٠٠٨ المعدّل.

القضاء الأعلى، وعلى مجلس القضاء عند تقديم المرشحين، أن يأخذ بالاعتبار أيّ وجهة نظر للديوان بالمرشحين، وأن يكونوا من الموظفين الكبار أصحاب الخبرة بالمحاسبة، والتدقيق، والتحليلات المالية، والإدارة العامة، ولا يمكن لرئيس الديوان أو نوابه، خدمة تزيد على مرتين متعاقبتين، أو غير متعاقبتين^(١).

وورد تعديل على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية، بموجب القانون رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ وأصبح كالآتي: "يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية بناءً على اقتراح مجلس الوزراء"^(٢).

ويكون رئيس الديوان بدرجة وزير، وسلطاته مساوية لسلطات وزير المالية، وأن القانون يمنح ديوان الرقابة المالية سلطات شاملة، تغطي تقريباً جميع الجوانب ذات الصلة بالتدقيق، وأن الديوان باعتباره مؤسسة تدقيق عليا للعراق يهيء خطة سنوية وينشرها، ويجب أن تتضمن هذه الخطة تقويماً للأداء المتوقع إجراؤه في السنة المقبلة.

ومن خلال القيام بعمله التدقيقي قد يكتشف مخالفة مالية، أو أموراً مالية غير نظامية، ففي هذه الحالة يأمر الديوان المفتش العمومي للوزارة ذات العلاقة، بالتحقيق وتصحيح المخالفة، ويبلغ الديوان "هيئة النزاهة" إذا لم يقتنع بالإجراءات المتخذة من قبل المفتش العام.

ومن مهام ديوان الرقابة المالية، رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة، والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية، وتشمل فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام، والتأكد من سلامتها، ومن عدم استخدام الأموال العامة في غير الأغراض المخصصة لها، وحماية المال العام من الهدر والتبذير وسوء التصرف بها، وفحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة، للتأكد من ملاءمة الإجراءات المعتمدة، وسلامة تطبيقها، كما أن للديوان صلاحية القيام بعمليات التقويم المالي للعقود العامة، وضمان أن تكون المنح الحكومية

(١) ينظر: المادة (١) من أمر سلطة الائتلاف رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤.
(٢) عدلت الفقرة أولاً من المادة (٢٢) بموجب القانون رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٦٥ في كانون الثاني ٢٠١٣، وأصبح كالآتي: "يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية بناءً على اقتراح مجلس الوزراء".

والقروض والتسهيلات والامتيازات، موظفة للقرض الذي عرضت أو فرضت لأجله^(١).

ثانياً: الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

نصت المادة (١٠٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أن تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية، والأقاليم، والمحافظات، وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:

أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية وأقسامها.

ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة.

وبتبيين من نص المادة أعلاه أنّ هذه الهيئة تؤسس بقانون، إلا أن هذا القانون لم يصدر، ولذلك فإن هذه الهيئة لم تشكل كسابقتها الهيئة العامة، لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات، غير المنتظمة في إقليم، التي سبق وأن تم التطرق إليها في الفرع الأول من هذا المطلب، وأن هذه الهيئة والهيئة السابقة، ولوجود الارتباط في اختصاصاتها مع السلطات الاتحادية، فإن لجنة شؤون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، المشكلة في مجلس النواب، تتداخل اختصاصاتها مع تلك الهيئات، وبالتالي عدم وجود تعارض بين عمل اللجنة الخاصة بالأقاليم والمحافظات، وهذه الهيئات.

ثالثاً: الرقابة الشعبية

تعدّ الرقابة الشعبية شكلاً آخر من أشكال الرقابة على مجالس المحافظات، فانطلاقاً من فكرة أن المجالس المحلية إنما وجدت أساساً من أجل خدمة المواطنين، وتلبية احتياجاتهم، وأخذاً بنظر الاعتبار أن المواطن هو الذي يتحمل الجزء الأكبر من موارد هذه المجالس من خلال الضرائب التي

(١) سعد محمد سعيد العنبيكي، المرجع السابق، ص ١١٤-١١٥.

يدفعها، فإن من حقّ سكان الوحدة المحليّة، أن يمارسوا نوعاً من الرقابة على أعمال المجلس المحلي^(١) في ممارستها، فتكون هذه الرقابة بديلة من رقابة الحكومة على الإدارات المحليّة وهي رقابة أبناء المحافظة على أساس أنّ الشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها.

وقد تمارس هذه الرقابة من قبل الأحزاب السياسيّة المختلفة، فهذه الأحزاب قد تشترك في رسم السياسة العامة للدولة، كما أنها قد تتدخل في اختيار أعضاء الهيئات المحليّة سواء بترشيح بعض أعضائها وعمل البرلمان اللازمة لهم أم بتزكية بعض الأعضاء وتقديمهم للأفراد، للموافقة أو عدم الموافقة عليهم^(٢).

وتأخذ الرقابة الشعبية على مجالس المحافظات، أكثر من صورة، فالمواطنون هم الذين ينتخبون مجلس النواب، والذي يمارس بدوره الرقابة على مجالس المحافظات والمجالس المحليّة، والمواطنون هم الذين ينتخبون أعضاء مجالس المحافظات، والمجالس المحليّة، ومن خلال ممارستهم هذا الحقّ، يمكنهم انتخاب العضو الجيد، واستبعاد العضو السيء.

وتعد الرقابة الشعبية في العراق شكلاً من أشكال الرقابة على أعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم على الرغم من أنّ الدستور منع الرقابة، والتبعية والإشراف، من قبل الحكومة المركزيّة على مجالس المحافظات^(٣).

إلا أنه عوّض عن ذلك برقابة أبناء المحافظة، إذ من الطبيعي أن يمارس الناخب مجموعة من الوسائل التي يمكن أن يضغط بها على ممثليه في مجلس المحافظة، وله صلاحية محاسبة المجلس الذي انتخبه، ويتم كذلك من خلال منظمات المجتمع المدني، ومؤسسات الإعلام والصحافة، والتظاهرات السلمية، والاعتصامات^(٤)، وعلى الرغم من أهمية هذا النوع من الرقابة، إلّا أنّها لا يمكن أن تؤتي كامل ثمارها في ظل الظروف التي يمر بها العراق، ما جعلها شبه عاجزة عن تحقيق متطلبات التنمية المحليّة.

(١) محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص ١١٤.

(٢) اسماعيل صعصاع غيدان، المرجع السابق، ص ٣٧.

(٣) ينظر نصّ الفقرة (خامساً) من المادّة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) ينظر نصّ المادّة (٣٨) من دستور العراق.

الخاتمة

كان هدفنا منذ بدء الدراسة واضحاً وصريحاً، هو بيان عدم وجود أيّ رقابة إدارية للسلطة المركزيّة على السلطة المحليّة، إذ إنّها تخضع إلى رقابة البرلمان، والقضاء، والهيئات المستقلّة. وتم تأكيد ذلك بعد دراسة وقراءة النصوص التشريعيّة منذ العام ٢٠٠٣ وإلى وقتنا الحاضر، وعلى قدر ما أطلّعت عليه من تعديلات جديدة، وهذا الأمر أدى إلى هدم ركن أساس من أركان اللامركزيّة الإداريّة. إذ أعطى حصانة لمجالس المحافظات بعدم خضوعها لسيطرة أو إشراف أيّ وزارة، أو أيّ جهة غير مرتبطة بوزارة، وهذا ما نص عليه الدستور. ولهذا، توصلت الدراسة إلى نتائج عديدة، وسعت متواضعة إلى إبداء بعض المقترحات، وعلى النحو الآتي:

أولاً: النتائج

- ١- إنّ النظام المطبق في العراق، وحسب ما جاء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١١٦) التي نصّت على أنّ: "يتكون النظام الاتّحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزيّة وإدارات محلية" ومضمون النص يدل على أنّ النظام المطبق في العراق، هو لا مركزي إداري بالنسبة إلى المحافظات غير المنتظمة في الإقليم.
- ٢- إنّ اصطلاح الرقابة الإداريّة أصبح هو الأكثر شيوعاً واستخداماً في الوقت الحاضر، والذي يعتبر أكثر دقة، فهو يتسع ليشمل أشكال وأساليب الرقابة الإداريّة التي يتفق الجميع على أنها عنصر أساس لقيام اللامركزيّة الإداريّة، وإنّ التعريف الذي توصلنا إليه للرقابة الإداريّة هو "رقابة الدّولة أو السلطات المحليّة فيها على الهيئات اللامركزيّة المتمثلة بما تملكه من سلطة ممارسة الرقابة على الهيئات اللامركزيّة ذاتها أو على أشخاصها، أو على أعمالها، وهي تمارس هذه الرقابة للتأكد من أنّ أعمال وتصرفات الهيئات اللامركزيّة، موافقة للقوانين التي تحكمها، وتهدف إلى تحقيق المصلحة العليا للدّولة، والمصلحة العامة".
- ٣- إنّ أهم الفوارق التي توصلنا إليها بين الرقابة الإداريّة والرقابة الرئاسية هي إنّ طبيعة الأولى تكون بنص صريح في القانون. أما في الثانية فإنّها تكون مفترضة، وكذلك في حالة

المصادقة أو التعديل أو الإلغاء على القرارات التي تعرض على السلطة المختصة في الرقابة الإدارية، إما أن تصادق على القرار بأكمله، أو ترفضه بأكمله. أما في الرقابة الرئاسية، فإن له أن يعدل أو يلغي أو يصادق على جزء من القرار، وهذه تقريبا من أهمها على الرغم من وجود بعض الفوارق الأخرى التي تمّ ذكرها في متن الرسالة.

٤- إنَّ أغلب دول العالم تأخذ بأحد أسلوبين في النظام اللامركزي الإداري: إمَّا الأسلوب الإنكليزي أو الأسلوب الفرنسي. أمَّا العراق، فقد خرج عن هذين الأسلوبين، إذ لم يعطِ للسلطة المركزيَّة رقابة على الهيئات المحليَّة، وهذه مخالفة واضحة لأركان اللامركزيَّة الإداريَّة، إذ أعطى الرقابة إلى البرلمان والقضاء والهيئات المستقلَّة، وإنَّ أغلب الدول تعطي ولو جزءاً بسيطاً للسلطة المركزيَّة، رقابة على الهيئات المحليَّة، كما فعل النظام الإنكليزي إذ أعطى رقابة شديدة للبرلمان والقضاء، ورقابة ضئيلة للحكومة المركزيَّة، ولكنه لم يهمل دور الحكومة كما فعل المشرِّع العراقي، على الرِّغم من أنها هي صاحبة الاختصاص في الرقابة.

٥- لا تملك السلطة التنفيذيَّة حقَّ تعيين أيِّ عضو من الأعضاء، وكذلك ليس لها الحقَّ في إقالة أيِّ عضو من أعضاء الهيئات المحليَّة. أما بالنسبة إلى إقالة المحافظ فإنَّ السلطة التنفيذيَّة والمتمثلة برئيس الوزراء لها فقط حقَّ الاقتراح بإقالة المحافظ، أما قرار الإقالة فإنَّه يصدر عن مجلس النواب إذا تحققت شروط الإقالة بحقه.

وبالنسبة إلى حل مجلس المحافظة والمجالس المحليَّة، فإنَّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ عالج هذا الأمر عن طريق الأغلبية لعدد أعضائه بناءً على طلب ثلث الأعضاء، وأيضاً عن طريق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، بناءً على طلب المحافظ، أو ثلث أعضائه.

٦- إنَّ دور السلطة المركزيَّة في الرقابة الإداريَّة، يتمثل بعزل أصحاب المناصب العليا على الرغم من أنَّ مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة، له حقَّ عزل أصحاب المناصب العليا، والمفارقة الواضحة في هذه الرقابة. إنَّ السلطة المركزيَّة لا تراقب رؤساء الوحدات الإداريَّة، وتقوم بمراقبة أصحاب المناصب العليا في المحافظة، وهم تابعون لدوائر المحافظة، وهناك بعض التعميمات تصدر عن مجلس الوزراء، لا أساس لها في القانون.

٧- في حالة القيام بعمل مخالف للقانون من قبل الهيئات المحليّة، فإنّه ومن خلال قراءة نصوص قانون المحافظات، يتم اللجوء إلى القضاء لإزالة المخالفات، وكذلك فإنّ لمجلس النواب أن يعترض على القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة، إذا وجد أنها مخالفة للقانون، وفي حالة عدم إزالة المخالفة من قبل المجلس، فإنّه يقوم بإلغاء القرار بالأغلبية البسيطة، والرقابة على أعمال الهيئات المحليّة من قبل السلطة المركزيّة تكاد تكون معدومة حسب نصوص قانون المحافظات.

٨- إنّ الرقابة القضائيّة في العراق أقرب ما تكون إلى النظام الفرنسي، الذي يقوم على ازدواجية القضاء، وبموجبه تنشأ قضاءً إدارياً يختص في المنازعات الإداريّة فقط الخاصة بأعمال الهيئات المحليّة وكل ما يتعلق بالموظفين، وقضاءً عادياً يختص بباقي المنازعات وحسناً فعل المشرّع العراقي بإنشاء هكذا محكمة لكثرة الدعاوى الإداريّة، وتحديد اختصاص دقيق للنظر فيها.

٩- إنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدّل، منح مجلس النواب رقابة إدارية في المادة (٧) من البند ثامناً في الفقرة (٢)، وأباح له إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح رئيس الوزراء، وذلك يتعارض مع الدستور إذ أنشأ اختصاصاً جديداً لمجلس النواب، ومادة قانونيّة صادرة عن قانون أدنى، وهذا لا يجوز لأنّ الدستور حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١) منه، على سبيل الحصر، ولم يكن من ضمنها الرقابة على مجالس المحافظات، أو إقالة المحافظ.

١٠- إنّ الدستور نص على تشكيل هيئات خاصة، ومنها الهيئة العامة، لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأيضاً الهيئة العامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتّحادية، ولكن هذه لم تشكل، ولم يفعل دورها، لعدم صدور قانون ينظمها.

ثانياً: المقترحات:

نقترح على المشرع:

١- تعديل نص المادة (١١٦) من الدستور الخاصة بالنظام المطبق في العراق، وإعادة صياغة المادة، ما يضمن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم في وحدات إدارية مقسمة.

٢- تعديل نص المادة (١٢٢) الفقرة خامساً من الدستور، الخاصة بعدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة أو إشراف أي وزارة، أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة، وجعلها خاضعة (أي مجالس المحافظات) إلى رقابة الحكومة الاتحادية، وتحدد أوجه الرقابة على سبيل الحصر لكي لا يؤدي إلى استبداد السلطة، وكذلك لمراقبة المحافظات، وعدم خروجها عن وحدة الدولة والمصلحة العامة، وعدم منح الهيئات المحلية استقلالية شبه تامة، لأنها قد تذهب بعيداً في السلطات الممنوحة لها في المستقبل.

٣- تحديد جهة واحدة لها الحق في عزل أصحاب المناصب العليا، إذ إن هناك جهتين لهما حق العزل، ما يؤدي إلى مشاكل سياسية وإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وندعو إلى إلغاء حق مجلس المحافظة في عزل أصحاب المناصب العليا، وذلك لأن المجالس تكون متجهة لأكثر من جهة سياسية، وقد تتقاطع مصالح هذه الجهات، أو عدم تنفيذ أصحاب المناصب العليا لمصالح إحدى جهات المحافظة، وهذا يشكل إرباكاً في العمل، وتؤخذ بصورة شخصية من قبل مجلس المحافظة، وبالتالي يؤدي إلى عزل كل من لم يحقق مصالحهم، وجعل للحكومة المركزية المتمثلة بمجلس الوزراء الحق في عزل أصحاب المناصب العليا.

٤- تحديد جهة طعن واحدة بالنسبة إلى الأعمال والقرارات المخالفة للقانون، والتي تصدرها أو تعمل بها مجالس المحافظات، وتكون جهة الطعن للقضاء، وتحديدًا لمحكمة القضاء الإداري، وإلغاء ما منح لمجلس النواب من الاعتراض على القرارات، لأن القرارات التي تنصب في مصلحتهم ومصلحة الجهات التي ينتمون لها تُمرر، أما إذا لم تنصب في مصلحتهم لا تُمرر، باعتبار أن القضاء مستقل، وهو الأجدر في النظر بالقرارات والأعمال.

٥- ندعو المشرع إلى إلغاء نص المادة (٧) البند ثامناً/ فقرة (٢)، والتي منحت رقابة إدارية لمجلس النواب، وإقالة المحافظ، وذلك لتعارضه مع الدستور في المادة (٦١) التي حدّدت، على سبيل الحصر، اختصاصات مجلس النواب، ولم يكن من ضمنها هذه الرقابة؛ وبما أنّ قانون المحافظات هو قانون أدنى من الدستور، لذا لا بدّ من إصدار قانون يتناسب مع الدستور، ولا يخالفه، أو يتعارض معه.

٦- إلغاء مكاتب المفتش العام لاعتبارها حلقة زائدة، وإنّ الأعمال المناطة به تدخل ضمن صلاحيات وأعمال "هيئة النزاهة" و"ديوان الرقابة المالية"، وإنّ العاملين في مكاتب المفتش العام هم من الذين تمّ تعيينهم على ملاك الوزارة نفسها، أو الدائرة التي يعمل بها، ما يؤدي إلى عدم الحياد في عملية الرقابة من قبلهم، باعتبار هم من عينوهم.

٧- تفعيل دور الهيئات التي نص الدستور على تشكيلها، بإصدار قانون ينظّمها، ومن هذه الهيئات: "الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم"، و"الهيئة العامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتّحادية".

المراجع

أولاً: الكتب العربية:

- ١- ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، ١٩٩٩.
- ٢- اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، دراسة في الاختصاصات والرقابة، جامعة بابل، كلية القانون.
- ٣- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠.
- ٤- بكر القباني، الرقابة الإدارية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٧٨.
- ٥- حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، العراق، ١٩٦٨..
- ٦- حسن محمد عواضة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، ١٩٨٣.
- ٧- حسين عبدالعال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤.
- ٨- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠.
- ٩- حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠.
- ١٠- حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، ٢٠١٠.

- ١١- حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، ٢٠١٢.
- ١٢- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجلس المحليّ وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحليّة، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، مطبعة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ١٩٩٣.
- ١٣- خالد قباني، اللامركزيّة ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، لبنان، ١٩٨١.
- ١٤- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، ١٩٩٦.
- ١٥- سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥.
- ١٦- سعد عبد الجبار العلوش، الدّولة الموحدة والدولة الفيدرالية، دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥.
- ١٧- سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي، رقابة الهيئات المستقلّة لضمان حقوق الأفراد، مطابع شهداء الشرطة، بغداد، العراق، ٢٠١٢.
- ١٨- سعد محمد سعيد العنبيكي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الأمير، بغداد، العراق، ٢٠١١.
- ١٩- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٥٧، دار الفكر العربي ودار الحمامي للطباعة، القاهرة.
- ٢٠- شاب توما منصور، القانون الإداري، دار الأهلية للنشر، بغداد، ١٩٧١.

- ٢١- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحليّة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٧٣.
- ٢٢- عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحليّة في العراق، دراسة تطبيقية، مكتبة جامعة اليرموك، بغداد، العراق، ايار ١٩٧١.
- ٢٣- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤.
- ٢٤- عبد الله طلبية، ومحمد الحسين، ومهند نوح، المدخل إلى القانون الإداري، مركز التعليم المفتوح، الدراسات القانونيّة، جامعة دمشق، ٢٠٠٣-٢٠٠٤.
- ٢٥- عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحليّة، دار الطلبة العرب للنشر، بيروت، لبنان، دون سنة نشر.
- ٢٦- علي حسن عبد الأمير، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلّة في العراق (التعارض والتداخل)، كلية القانون، جامعة المستنصرية.
- ٢٧- علي محمد بدير، ومهدي ياسين السلامي، وعصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، توزيع المكتبة القانونيّة، بغداد، العراق، ٢٠١١.
- ٢٨- علي مهدي حيدر، الإدارة العامة للألوية في الجمهورية العراقية، مطبعة الرشيد، بغداد، العراق، ١٩٦٢.
- ٢٩- عيد أحمد حسان، حدود الوصايا الإداريّة على المجالس المحليّة في النظم المقارنة، دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٤، العدد الثاني، تشرين الثاني ٢٠٠٧.
- ٣٠- فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، ١٩٨٨.

- ٣١- فهد عبد الكريم أبو العتم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١.
- ٣٢- فؤاد العطار، النظم السياسيّة والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٧٠.
- ٣٣- فؤاد العطار، دروس في نظم الإدارة المحليّة ١٩٥٩-١٩٦٠، مطبعة الحلبي وأولاده، القاهرة، مصر، ١٩٥٩.
- ٣٤- فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ١٩٩١.
- ٣٥- كتاب المديرية العامة للدائرة القانونيّة لوزارة الداخليّة الرقم ٢٣١٠٣ في ١٧/١٢/٢٠١٣، غير منشور.
- ٣٦- كريم كشاكش، التنظيم الإداري المحلي (المركزيّة واللامركزيّة)، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، جامعة اليرموك، عمان، الأردن، ١٩٩٧.
- ٣٧- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٨٥.
- ٣٨- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٧.
- ٣٩- ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠٩.
- ٤٠- ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

- ٤١- محمد إبراهيم الدسوقي علي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١٠.
- ٤٢- محمد الديقاموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر القانوني، طنطا، مصر، ٢٠٠٨.
- ٤٣- محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦.
- ٤٤- محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١.
- ٤٥- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.
- ٤٦- محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، دراسة مقارنة، القاهرة، مصر، ١٩٧٤.
- ٤٧- محمد عبد الحميد أبو زيد، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري، دراسة مقارنة، ٢٠٠٦.
- ٤٨- محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة، دون دار نشر، ٢٠٠٤-٢٠٠٥.
- ٤٩- محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها، الجزء الأول، كلية القانون، جامعة الفاتح، ٢٠٠٣.
- ٥٠- محمد علي الخلايله، الإدارة العامة المحلية (دراسة تحليلية)، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.
- ٥١- محمد علي جواد، القضاء الإداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المكتبة القانونية، بغداد، العراق.

- ٥٢- محمد قدري حسن، القانون الإداري، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.
- ٥٣- محمد كامل بدير، نظم الإدارة المحليّة (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٦.
- ٥٤- محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة الفضائية) دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت- لبنان، ١٩٦٨.
- ٥٥- محمد وليد العبادي، الإدارة المحليّة وعلاقتها بالسلطة المركزيّة، مكتبة دار الثقافة، الأردن، ١٩٩٥.
- ٥٦- محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص، الجزء الأول، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان.
- ٥٧- محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧.
- ٥٨- مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحليّة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ١٩٧١.
- ٥٩- مصطفى فهمي، الإدارة المحليّة في فرنسا، مركز البحوث الإداريّة، مطبعة العاصمة، ١٩٧٠.
- ٦٠- مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإداريّة، الجزء الأول، مطابع البيان التجارية، دبي، الإمارات، ١٩٩٠.
- ٦١- منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، المكتبة القانونيّة، مطبعة شقيف، بغداد، العراق، ١٩٦٩.

٦٢- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.

٦٣- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.

ثانياً: الرسائل والأطاريح والأبحاث:

١- أحمد نافع الخطيب، اللامركزية الإدارية في العراق بعد الاحتلال، بحث مقدم إلى جامعة بيروت العربية، بيروت، ٢٠٠٨.

٢- انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، مقدمة لكلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ٢٠٠٨.

٣- خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق، ٢٠١١.

٤- صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، أطروحة دكتوراه، دار المعارف، القاهرة، مصر، ١٩٧٢.

٥- صداع دحان طوكان، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.

٦- عبد الستار محمد أنجاد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، جامعة النهرين، رسالة ماجستير، بغداد، ٢٠٠٤.

٧- علي مهدي علي العلوي بارحمه، الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)، دراسة مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد لتل درجة الماجستير، ١٩٩٦.

- ٨- محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحليّة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، العراق، ١٩٧١.
- ٩- يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحاديّة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠.

ثالثاً: المجالات والدوريات:

- ١- جريدة الوقائع العراقية، العدد (١٠٣٣) في ٢٢/١١/١٩٦٤.
- ٢- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٢٩٩٦) في ١٧/٣/٢٠٠٥.
- ٣- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٨١٩) في ٢٥/٢/١٩٨٨.
- ٤- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨١) المجلد الخامس، مايس/٢٠٠٤.
- ٥- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨٣) في ٦/١/٢٠٠٤.
- ٦- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٧) في ٩/٣/٢٠١٠.
- ٧- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢٦٥) في كانون الثاني ٢٠١٣.
- ٨- غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الميزان، وبحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، العراق، ٢٠٠٨.
- ٩- فارس عبد الرحيم هاشم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، والمنشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونيّة والسياسيّة، تصدر عن كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة الأولى، العدد الأول، كانون الأول، ٢٠٠٩.

١٠- ميثم حنظل شريف، وعلي هادي عطية، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، العدد ٤، المجلد ٢، ٢٠٠٧.

رابعاً: الدساتير والقوانين:

- ١- أمر سلطة الائتلاف العراقي المنحلة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤
- ٢- الدستور المصري لعام ١٩٧١.
- ٣- الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.
- ٤- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٥- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
- ٦- قانون إدارة الألوية العراقي رقم (٥٨) لعام ١٩٢٧.
- ٧- قانون الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
- ٨- قانون الإدارة المحلي الليبي رقم (٣٠) لعام ١٩٧٢.
- ٩- قانون البلديات الأردني رقم (١٤) لعام ٢٠٠٧.
- ١٠- قانون البلديات الأردني رقم (٢٩) لعام ١٩٥٥ المعدل.
- ١١- قانون البلديات العراقي رقم (١٦٥) لعام ١٩٦٤.
- ١٢- قانون البلديات الفرنسي لسنة ١٨٧١ بتاريخ ١٠ آب/أغسطس.
- ١٣- القانون البلديات اللبناني الصادر عام ١٩٦٣.
- ١٤- قانون البلديات اللبناني رقم (١١٨) لعام ١٩٧٧.
- ١٥- القانون الخاص بالحكم المحلي رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥.

- ١٦- قانون اللجان الشعبية الليبي رقم (١٣) لعام ١٩٧١.
- ١٧- قانون المحافظات العراقي رقم (٥٩) لعام ١٩٦٦ المعدل.
- ١٨- قانون المحافظات رقم (١٥٩) العراقي لعام ١٩٦٩ الملغى.
- ١٩- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل.
- ٢٠- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٠.
- ٢١- قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.
- ٢٢- قانون تنظيم شؤون المصادر الطبيعية الأردني رقم (١٢) لعام ١٩٦٨.
- ٢٣- قانون دائرة تدقيق الحسابات العراقي العام رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧.
- ٢٤- القانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٠ التعديل الأول لقانون مجلس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٢٥- قانون رقم (٢١٣) لعام ١٩٨٢ الفرنسي المعدل.
- ٢٦- قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لعام ١٩٨٩ المعدل.

خامساً: قرارات:

- ١- تعاميم مجلس الوزراء العراقي إلى مجالس المحافظة.
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم /٦٩/اتحادية/تميز/٢٠١٠ في ١٧/٨/٢٠١٠ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث /تموز/٢٠١١.

- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠٣، اتحادية، تمييز، ٢٠٠٩، في ١٤/٩/٢٠٠٩، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، المجلد الثاني، نيسان، ٢٠١١، الصادر من جمعية القضاء العراقي.
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠٦/اتحادية/ تمييز/ ٢٠١١ في ٢٨/١١/٢٠١١ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلد الرابع/ آذار/ ٢٠١٢ الصادر عن جمعية القضاء العراقي.
- ٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٤/ اتحادية/ ٢٠١٠ في ١٤/٣/٢٠١٠، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز ٢٠١١، الصادر من جمعية القضاء العراقي.
- ٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣/ اتحادية/ ٢٠١١ في ٢٧/١/٢٠١١، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلد الرابع، آذار ٢٠١٢، الصادر من جمعية القضاء العراقي.
- ٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٤/اتحادية/٢٠٠٩ في ٧/٩/٢٠٠٩.
- ٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٧/ اتحادية/ تمييز / ٢٠٠١ في ١٨/٥/٢٠١٠ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، والمجلد الثالث تموز /٢٠١١، الصادر من جمعية القضاء العراقي.
- ٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٨/ اتحادية/ ٢٠٠٩ في ٢٠/٧/٢٠٠٩، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، المجلد الثاني، نيسان ٢٠٠٩، الصادر من جمعية القضاء العراقي.
- ١٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٨/اتحادية/ تمييز/ ٢٠١١ في ١٧/١٠/٢٠١١، المصدر السابق.

- ١١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٢ / اتحادية/تميز/٢٠١١ في ٢١/١١/٢٠١١، المصدر السابق.
- ١٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٧ / اتحادية/ تميز/٢٠١١ في ١٨/١٠/٢٠١١، المصدر السابق/ المجلد الرابع/ آذار/٢٠١٢.
- ١٣- قرار المحكمة الاتحادية رقم ٣٦/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٢/١٢/٢٠٠٩ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩ المجلد الثاني نيسان/٢٠١١.
- ١٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٩/اتحادية/تميز) ٢٠١٠، في ١٧/٣/٢٠١٠ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز/يوليو ٢٠١١، الصادر عن جمعية القضاء العراقي.
- ١٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٢٨/اتحادية/تميز) ٢٠١٠ في ٨/١٢/٢٠١٠، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز/يوليو ٢٠١١، الصادر عن جمعية القضاء العراقي.
- ١٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٥/اتحادية) ٢٠٠٨ في ٨/٤/٢٠٠٩ للأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، المجلد الثاني، نيسان/أبريل ٢٠١١، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا والصادر عن جمعية القضاء العراقي.
- ١٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٣/اتحادية) ٢٠١١ في ١٨/١/٢٠١١ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، المجلد الرابع الصادر عن جمعية القضاء العراقي.
- ١٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٦/اتحادية) ٢٠٠٨ في ٢٣/٦/٢٠٠٨ المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، المجلد الثاني، نيسان/أبريل ٢٠١١ الصادر عن جمعية القضاء العراقي.

١٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٩/اتحادية) ٢٠١١ في ١٦/٥/٢٠١١ المنشور في أحام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، المجلد الرابع، الصادر عن جمعية القضاء العراقي.

٢٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٢٨/اتحادية/تميز) ٢٠١٠ في ٨/١٢/٢٠١٠، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز/يوليو ٢٠١١، الصادر عن جمعية القضاء العراقي.

٢١- قرارات المحكمة الاتحادية العليا المرقمة (٢٠/اتحادية) ٢٠٠٩ في ٧/٩/٢٠٠٩.

٢٢- والقرار المرقم (٢٨/اتحادية) ٢٠٠٩ في ٧/٩/٢٠٠٨.

٢٣- والقرار المرقم (٣٥/اتحادية) ٢٠٠٩ في ١٢/٢/٢٠٠٩، ص ١٩٩، المنشورة في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، المجلد الثالث، ٢٠١١، الصادر في الأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، والصادر عن جمعية القضاء العراقي.

سادساً: الأنظمة والتعليمات.

١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

٢- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لعام ٢٠٠٥.

الفهرس

| | |
|---------|--|
| أ..... | الآية..... |
| ب..... | الإهداء..... |
| ج..... | شكر وتقدير..... |
| ١..... | المقدمة..... |
| ٥..... | الفصل الأول: التعريف بالرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية..... |
| ٥..... | المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية..... |
| ٦..... | المطلب الأول: مفهوم وتمييز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية..... |
| ٦..... | الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية..... |
| ١٠..... | الفرع الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية..... |
| ١٤..... | المطلب الثاني: حدود الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية..... |
| ١٥..... | الفرع الأول: الأسلوب الفرنسي..... |
| ١٦..... | أولاً: الرقابة على الهيئات اللامركزية نفسها..... |
| ١٨..... | ثانياً: الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية..... |
| ٢٢..... | الفرع الثاني: الأسلوب الإنكليزي..... |
| ٢٤..... | أولاً: الرقابة الإدارية على أشخاص ومجالس الهيئات المحلية..... |
| ٢٥..... | ثانياً: رقابة الحكومة المركزية على أعمال الهيئات المحلية..... |
| ٢٨..... | المبحث الثاني: صور الرقابة المركزية بين الماضي والحاضر..... |
| ٢٨..... | المطلب الأول: رقابة السلطة المركزية على الأشخاص اللامركزية..... |
| ٢٩..... | الفرع الأول: الرقابة على أعضاء ورؤساء المجالس المحلية..... |
| ٣٠..... | أولاً: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية..... |
| ٣٣..... | ثانياً: الرقابة على رؤساء المجالس المحلية..... |
| ٣٤..... | الفرع الثاني: الرقابة على المجالس المحلية ذاتها..... |
| ٣٨..... | المطلب الثاني: رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية..... |
| | الفرع الأول: رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية في القانون المقارن |

| | |
|----|--|
| ٤١ | |
| ٤٢ | أولاً: الرقابة على الأعمال الإيجابية |
| ٤٨ | ثانياً: الرقابة على الأعمال السلبية |
| | الفرع الثاني: رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية في القانون العراقي |
| ٥١ | |
| ٥٣ | أولاً: الرقابة على الأعمال الإيجابية |
| ٥٥ | ثانياً: الرقابة على الأعمال السلبية |
| | الفصل الثاني: "الرقابة القضائية والرقابة البرلمانية ورقابة الهيئات المستقلة على المجالس المحلية" |
| ٥٨ | |
| ٥٩ | المبحث الأول: "الرقابة القضائية على المجالس المحلية" |
| ٦١ | المطلب الأول: الرقابة القضائية في الدساتير المقارنة |
| ٦٢ | الفرع الأول: الرقابة القضائية في إنكلترا |
| ٦٤ | الفرع الثاني: الرقابة القضائية في فرنسا |
| ٦٦ | المطلب الثاني: الرقابة القضائية في العراق |
| ٦٧ | الفرع الأول: الرقابة القضائية وفق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في العراق (.....) |
| ٦٨ | الفرع الثاني: الرقابة القضائية وفق دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ |
| ٦٨ | أولاً: محكمة القضاء الإداري |
| ٧١ | ثانياً: المحكمة الاتحادية العليا |
| ٧٨ | المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية ورقابة الهيئات المستقلة على المجالس المحلية |
| ٧٨ | المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على المجالس المحلية |
| | الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية في القانون |
| ٧٩ | المقارن |
| ٨٠ | أولاً: الرقابة البرلمانية في إنكلترا |
| ٨١ | ثانياً: الرقابة البرلمانية في فرنسا |
| ٨٣ | الفرع الثاني: رقابة مجلس النواب العراقي على مجالس المحافظات والمجالس المحلية |

| | |
|---|-----|
| أولاً: تشكيل مجلس النواب: | ٨٣ |
| ثانياً: اختصاصات مجلس النواب | ٨٥ |
| المطلب الثاني: رقابة الهيئات المستقلة على مجالس المحافظات والمجالس المحلية..... | ٩٠ |
| الفرع الأول: رقابة هيئة النزاهة ورقابة الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات | |
| غير المنتظمة في إقليم والمفتش العام | ٩١ |
| أولاً: هيئة النزاهة: | ٩١ |
| ثانياً: المفتش العام | ٩٣ |
| ثالثاً: الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .. | ٩٥ |
| الفرع الثاني: رقابة ديوان الرقابة المالية والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات | |
| الاتحادية | ٩٥ |
| أولاً: ديوان الرقابة المالية | ٩٥ |
| ثانياً: الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية..... | ٩٨ |
| ثالثاً: الرقابة الشعبية..... | ٩٨ |
| الخاتمة..... | ١٠٠ |
| المراجع..... | ١٠٥ |
| الفهرس | ١١٨ |