



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا

الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة
في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل

(دراسة مقارنة)

رسالة قدّمها الطالب

نزار محمد جاسم الموسوي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

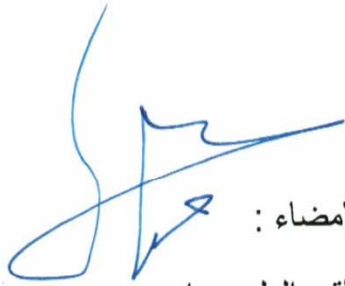
بإشراف

الدكتور غازي فيصل مهدي

أستاذ القانون الإداري

إقرار المقوم اللغوي

أشهد بان رسالة الماجستير الموسومة بـ (الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) سنة ٢٠٠٨ المعدل - دراسة مقارنة) للطالب (نزار محمد جاسم) قد تمت مراجعتها من الناحية اللغوية وأنها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية .



الإمضاء :

اللقب العلمي: ا.م.د.

الاسم : خالد كاظم حميدي

العنوان:

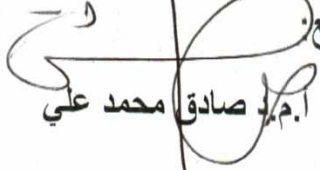
التاريخ : / / ٢٠

اقرار لجنة المناقشة

نحن اعضاء لجنة المناقشة نشهد بأننا كلفنا على الرسالة الموسومة (الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨) المعدلة دراسة مقارنة) وقد ناقشنا الطالب (نزار محمد جاسم) في محتوياتها وفي ما لهو علاقة بها ونعتقد انها جديرة بالقبول للحصول على درجة الماجستير في القانون العام بدرجة (جيد جداً)

التوقيع: 
الاسم: ا.م.د. سعيد علي غافل
عضواً

التاريخ ٢٠١٧/٤/٢١

التوقيع: 
الاسم: ا.م.د. صادق محمد علي
عضواً

التاريخ ٢٠١٧/٤/٢١

التوقيع: 
الاسم: ا.د. مازن ليلو راضي
رئيساً

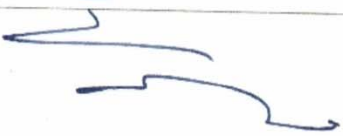
التاريخ ٢٠١٧/٤/٢١

التوقيع: 
الاسم: ا.د. غازي فيصل مهدي
عضواً ومشرفاً

التاريخ ٢٠١٧/٤/٢١

صدقت الرسالة من مجلس معهد العلمين للدراسات العليا بجلسته المؤرخة ٥/٥/٢٠١٧

٢٠١٧

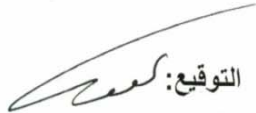
التوقيع: 
الاسم: ا.م.د. عباس عبود عباس

عميد معهد العلمين للدراسات العليا

التاريخ ٢٠١٧ / ١ / ١

اقرار المشرف

اشهد ان اعداد رسالة الماجستير الطالب (نزار محمد جاسم) الموسومة (الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨) للعدل-دراسة مقارنة (قد جرى تحت اشرافي في معهد العلمين للدراسات العليا، وانها صالحة للمناقشة.

التوقيع: 

اللقب العلمي: استاذ

الاسم: د. غازي فيصل مهدي

العنوان: كلية الحقوق جامعة النهرين

التاريخ/١١/٩/٢٠١٧

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَأَقْبُوا صَوْءَهُمْ إِذْ يَقُولُ
بِأَسْمَاءِ اللَّهِ عَزَّ وَجَلَّ

بِأَسْمَاءِ اللَّهِ عَزَّ وَجَلَّ

سورة الصافات/ الآية 24

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اللَّهُمَّ صَلِّ وَسَلِّمْ

عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ

وَالْحَبِيبِ الْمُطَهَّرِ الْبَشِيرِ وَالنَّبِيِّ الْوَسِيلِ الْأَمِينِ

وَالْطَّيِّبِ الْأَمِينِ

وَالْوَلِيِّ الْأَمِينِ وَالْمَوْلَى الْأَمِينِ وَالْمَوْلَى الْأَمِينِ

وَالْمَوْلَى الْأَمِينِ

وَالْمَوْلَى الْأَمِينِ وَالْمَوْلَى الْأَمِينِ وَالْمَوْلَى الْأَمِينِ

وَالْمَوْلَى الْأَمِينِ

وَالْمَوْلَى الْأَمِينِ

شكرو عرفان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(... رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ) النمل آية 19

صدق الله العلي العظيم

الحمد لله العلي القدير على فضله ونعمه التي لا تعد ولا تحصى وعلى عونه تعالى وتوفيقه لي في إعداد هذا البحث المتواضع والذي زادني اعتزازاً أن تكون تحت إشراف أستاذي الجليل الدكتور غازي فيصل مهدي الذي كان لآرائه السديدة وسعة صدره أثر واضح في إثراء هذا البحث وإعداده لي بصر النور بشكله الحالي، فإنني أقدر إجلالاً وإكباراً للشخصه الكريم للجهود العلمية التي بذلها وجزاه الله عن ذلك خير الجزاء .
كما لا يسعني في هذا المقام وقد انتهت من إعداد هذه البحث المتواضع إلا أن أقدم بمخالص شكري وتقديري إلى جميع أساتذتي الأفاضل في معهد العلمين الذين بذلوا جهودهم وزودونا بعلومهم ولم يخلوا علينا بمعلوماتهم .

وفي الختام أقدم شكري إلى رفاق مسيرتي العلمية وإلى كل من له الفضل عليّ ولئن كان عوناً لي في إتمام هذه الرسالة وخص بالذكر الأستاذ فلاح حسن عطية والأستاذ عيسى عبد الجبار والأستاذ محمد هدام العامري ولله الحمد أولاً وآخرًا .

المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	الآية الكريمة
ب	الاهداء
ج	شكر و عرفان
د	إقرار المشرف
هـ	إقرار المقوم اللغوي
و	إقرار لجنة المناقشة
ز- ي	المحتويات
4-1	المقدمة
41-5	الفصل الأول: التعريف بالرقابة المتبادلة للحكومات المحلية ووسائلها.
19-6	المبحث الأول: التعريف بالرقابة المتبادلة ووسائلها.
12-7	المطلب الأول: ماهية الرقابة المتبادلة.
10-7	الفرع الأول: مفهوم الرقابة المتبادلة.
11-10	الفرع الثاني: أهمية الرقابة المتبادلة.
12-11	الفرع الثالث: أهداف الرقابة المتبادلة.
19-13	المطلب الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية.
15-13	الفرع الأول: السؤال
16-15	الفرع الثاني: طرح موضوع عام للمناقشة.
17-16	الفرع الثالث: الاستجواب.
18-17	الفرع الرابع: التحقيق.

19 -18	الفرع الخامس: وسائل أخرى.
41 -20	المبحث الثاني: التعريف بالحكومات المحلية.
29 -21	المطلب الأول: مفهوم الحكم المحلي.
24 -21	الفرع الأول: تعريف الحكم المحلي.
29 -24	الفرع الثاني: تمييز الحكم المحلي عن الإدارة المحلية.
41 -30	المطلب الثاني: تشكيل الحكومات المحلية.
38 -30	الفرع الأول: تشكيل الحكومات المحلية في القانون المقارن.
41 -38	الفرع الثاني: تشكيل الحكومات المحلية في القانون العراقي.
90 -42	الفصل الثاني: الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية.
63 -44	المبحث الأول: الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية في القانون المقارن.
51 -45	المطلب الأول: رقابة المجالس المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية في القانون الفرنسي.
48 -45	الفرع الأول: الرقابة المالية للمجالس المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية.
50 -48	الفرع الثاني: الرقابة بطريق الطعن.
51 -50	الفرع الثالث: رقابة المجلس البلدي على العمدة.
63 -52	المطلب الثاني: رقابة المجالس الشعبية المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية في القانون المصري.
57 -52	الفرع الأول: وسائل الاختصاص الرقابي في القانون المصري.
63 -57	الفرع الثاني: مظاهر الاختصاص الرقابي على رؤساء الوحدات المحلية.
90 -64	المبحث الثاني: الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21

	لسنة 2008 المعدل.
75 - 65	المطلب الأول: وسائل الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية في العراق.
70 - 65	الفرع الأول: الوسائل التي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
75 - 70	الفرع الثاني: الوسائل التي نصت عليها الانظمة الداخلية للمجالس المحلية.
91 - 76	المطلب الثاني: مظاهر الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية على رؤساء الوحدات الادارية.
84 - 77	الفرع الأول: رقابة مجلس المحافظة على المحافظ.
90 - 85	الفرع الثاني: رقابة المجلس المحلي على رئيس الوحدة الادارية.
130 - 91	الفصل الثالث: الاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية على المجالس المحلية.
109 - 92	المبحث الأول: الاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية على المجالس المحلية في القانون المقارن.
101 - 93	المطلب الأول: رقابة رؤساء الوحدات الإدارية على المجالس المحلية في القانون الفرنسي.
98 - 94	الفرع الأول: الرقابة الإدارية المشددة (المباشرة).
101 - 99	الفرع الثاني: الرقابة القضائية (غير المباشرة).
109 - 102	المطلب الثاني: رقابة رؤساء الوحدات الإدارية على المجالس الشعبية المحلية في القانون المصري.
108 - 103	الفرع الأول: رقابة المحافظ على المجالس الشعبية المحلية.
109 - 108	الفرع الثاني: رقابة رؤساء الوحدات المحلية (للمركز والمدينة والحي والقرية) على المجالس الشعبية المحلية.
130 - 110	المبحث الثاني: الاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية على المجالس المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21

	لسنة 2008 المعدل.
121 - 111	المطلب الأول: رقابة رؤساء الوحدات الادارية على المجالس المحلية.
118 - 111	الفرع الأول: رقابة المحافظ على مجلس المحافظة.
121 - 118	الفرع الثاني: رقابة القائممقام ومدير الناحية على المجلس المحلي.
130 - 122	المطلب الثاني: معوقات ممارسة الاختصاص الرقابي.
125 - 122	الفرع الأول: المعوقات الادارية.
126 - 125	الفرع الثاني: المعوقات المالية.
128 - 126	الفرع الثالث: المعوقات التشريعية.
130 - 128	الفرع الرابع: المعوقات السياسية.
134 - 131	الخاتمة.
148 - 135	المصادر.
A-B	ملخص باللغة الانكليزية.

المقدمة

إن التحول في حياة وفلسفة الدولة والميل نحو التوسع في تطبيق الديمقراطية لنظم الإدارة المحلية لإدارة تحديات التنمية المحلية، هو اتجاه لا يمكن تجاهله في العصر الحديث.

كما أن تعميق هذا المفهوم لا يمكن أن يتم إلا من خلال المحاولات الجادة عبر فترات زمنية لتطوير نظم الإدارة المحلية، ليجسد هذا النظام أداة الدولة في تحقيق رفاهية المجتمع المحلي، لذلك نرى أن الحكومات المحلية في أي دولة من دول العالم، تمارس وظيفتين أساسيتين في آن واحد، هما: وظيفة الحكم والسياسة، ووظيفة الإدارة وتسيير شؤون المواطنين، وإذا كانت الوظيفة الأولى (الحكم والسياسة) تحتل اهتماماً كبيراً، إلا أن وظيفة الإدارة وانجاز معاملات المواطنين أصبحت اليوم لها الدور الأكبر، إذ أن العضلات الإدارية والتعقيد المتصاعد في التداخلات الإدارية للدول والاحتياجات اليومية المتشابكة يمكن أن تعرقل الوظيفة الأساسية، وهي الحكم وسير إدارة الدولة المركزية.

وإذا كان هناك أكثر من نظرية لإدارة شؤون الدولة، إلا أن اللامركزية الإدارية باتت اليوم أكثر انتشاراً في الدول المتقدمة، وبدأت تستهوي الكثير من إدارات دول العالم الثالث، ومنها العراق على وجه الخصوص، وباعتبار أن الحكومات المحلية هي أقرب إدارة حكومية إلى المواطن، ويحتل أعضاؤها بداية علاقة الدولة بالمجتمع، كما تعدّ أفضل مدرسة لتربخس الديمقراطية وتطبيقها، بفعل التعامل الدائم مع المواطنين، لذا كانت العناية بالحكومة المحلية من قبل المشرّع تعبيراً عن هذا الدور المهم.

لقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (1) إلى أن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة، كما نصت المادة (116) منه على أن (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية)، على أن تمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم حسب ما جاء في المادة (122) الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، كما عدت المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة المنتخب من قبل السكان المحليين في المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة.

لذلك أصبح الطابع المميز للدول ذات النظام البرلماني قيامها على ركيزة أساسية هي التعاون المتوازن بين الهيئة التشريعية والتنفيذية، وإن مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتميز به قد رتب أثراً قانونية جدية على هيكليّة بناء السلطات داخل الدولة وخاصة في طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية متخذاً من مبادئ الديمقراطية والمشاركة والمسؤولية مقابل السلطة أساساً في ذلك، ويعتبر النظام البرلماني الصورة الأصدق والأقرب إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

وانطلاقاً من هذا المبدأ عكس قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل قدر الإمكان خصائص النظام البرلماني الذي جاء به الدستور العراقي، بما يتلاءم ومستوى الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال تنظيم العلاقة الرقابية للحكومات المحلية بما يشابه إلى حد كبير الرقابة التبادلية بين البرلمان والحكومة في

النظام البرلماني، ووضع بعض الوسائل الرقابية لكل سلطة في مواجهة الأخرى، ويتفاوت نطاق الوظيفة الرقابية حسب مستوى الوحدة الإدارية التي تمثلها هذه المجالس، وحسب الطريقة التي يتم من خلالها اختيار رئيس الوحدة الإدارية، والذي قد يكون معيناً من قبل الحكومة المركزية أو يكون منتخبا من قبل المجالس.

وعليه اسند المشرع العراقي للحكومات المحلية كونها ممثلة للوحدات الإدارية المحلية اختصاصات متعددة تدور في مجملها حول الدور الرقابي للنهوض بالواقع المحلي كما سيتضح لنا من استعراض النصوص المنظمة للدور الرقابي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ومقارنته بالنظام الفرنسي والمصري للتعرف على الوسائل والأدوات التي تعتمد عليها الحكومات المحلية في ممارسة اختصاصها الرقابي.

وعلى الرغم من ان المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد اناط بالحكومات المحلية الاختصاص الرقابي صراحة إلا أن مصطلح الرقابة جاء بشكل عام دون تحديد طبيعة الرقابة التي تمارسها هذه الحكومات ومن دون تحديد الوسائل الرقابية التي تعتمد عليها في ممارسة اختصاصها، مما جعل هذه الرقابة عاجزة عن تقويم أداء الحكومات المحلية للخدمات التي يحتاجها أبناء المجتمعات المحلية، إضافة الى المعوقات الأخرى التي تعيق العمل الرقابي.

أهمية البحث

إن البحث في الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية له أهمية كبيرة وخصوصاً في الوقت الراهن وذلك لحدثة القانون الذي يحكم هذه العلاقة وهو قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، وذلك للحاجة الماسة لدراسة هذا القانون واستجلاء الغموض الذي يعتري بعض نصوصه وبيان مواطن النقص والقصور، واقتراح المعالجات بالشكل الذي يمكن الحكومات المحلية من القيام بدورها الرقابي على أكمل وجه من أجل تحقيق التنمية المحلية والرفاهية الاجتماعية على مستوى الوحدة الإدارية.

كما تظهر أهمية هذا الموضوع في وقت ضعف فيه أداء ودور هذه الحكومات المحلية على الرغم من الاختصاصات والسلطات الواسعة التي منحها إياها المشرع في ظل الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ومما يعطي هذا الموضوع أهمية أيضاً هو أن الباحثين الذين سبقونا في هذا المضمار لم يتناولوا هذا الموضوع بشكل تفصيلي، وإنما اقتصرنا أغلب الدراسات على بحث موضوع الرقابة المتبادلة بين الحكومات المحلية بشكل جزئي، الأمر الذي دفعنا الى السعي لوضع لبنة أخرى تضاف الى ما وضعه من سبقنا في عملية بناء التنظيم الإداري في العراق بشكل عام، وموضوع الرقابة المتبادلة بين هذه الحكومات بشكل خاص، لتطويره ومحاولة اللحاق بركب الدول الأخذ بهذا النظام، وتنظيم عمل الحكومات المحلية بشكل سليم.

اسباب اختيار البحث

على الرغم من وجود بعض الكتابات التي تناولت موضوع التنظيم الاداري في العراق, واختصاصات الحكومات المحلية, والتنظيم القانوني لها, الا اننا لم نجد بحثاً متخصصاً في مسألة الرقابة المتبادلة بين هذه الحكومات المتكونة من رؤساء الوحدات الادارية والمجالس المحلية, لذلك فقد الينا على انفسنا تناول تلك الرقابة بشكل تفصيلي والخوض في اعماق هذا الموضوع.

مشكلة البحث

تتجلى مشكلة البحث في بيان ماهية الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية المتكونة من رؤساء الوحدات الادارية والمجالس المحلية, وهل يتمتع رؤساء الوحدات الادارية بسلطات رقابية تجاه المجالس المحلية التي انتخبتهم؟ وهل ان المشرّع قد وفق في تنظيمها أم لا؟ وما هي الايجابيات والسلبيات في تلك الرقابة؟ وما هو انعكاس النصوص القانونية من الناحية العملية, وهل يوجد من المعوقات ما يعيق الاختصاصات الرقابية للحكومات المحلية.

اضافة الى ان حادثة تجربة الحكومات المحلية في العراق وتأثرها بالأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها وما تركته من عقبات, إضافة إلى تداخل الاختصاص الرقابي بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية في جوانب متعددة بسبب تناقض نصوص القانون المنظم لرقابة الحكومات المحلية وضعف وسائل الرقابة المحلية التي جاء بها أو تعارضه مع القوانين الأخرى, أصبح من الضروري تشخيص مواضع الخلل والقصور الرقابي من الناحيتين القانونية والعملية وإيجاد السبل القانونية الكفيلة لمعالجته من اجل تفعيل الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية تفعيلاً موضوعياً كونه الوسيلة الأضمن للنهوض بالواقع المحلي.

نطاق البحث

بما إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل, قد نص في الفقرة الحادية عشرة من المادة الأولى على المقصود بـ(الحكومات المحلية: المجالس والوحدات الإدارية). لذا سنتناول في بحثنا الرقابة المتبادلة فيما بين الحكومات المحلية وعلى مستوياتها الثلاثة وهي المحافظة والقضاء والناحية.

منهج البحث

سنعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي لنصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ومقارنتها بتجارب أخرى في هذا الشأن لاسيما في فرنسا ومصر من اجل تحديد أوجه الشبه والاختلاف ومواقع الخلل والقصور.

خطة البحث

تأسيسا على ما تقدم سوف نقسم موضوع البحث إلى مقدمة وثلاثة فصول.

الفصل الأول يتضمن التعريف بالرقابة المتبادلة للحكومات المحلية ووسائلها، والذي بدوره سنقسمه على مبحثين، نتناول في المبحث الأول التعريف بالرقابة المتبادلة ووسائلها، أما المبحث الثاني فسوف نخصصه إلى التعريف بالحكومات المحلية.

وفي الفصل الثاني سوف نتناول الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية والذي بدوره سوف نقسمه على مبحثين نتناول في المبحث الأول الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية في القانون المقارن، وفي المبحث الثاني نتناول الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

أما في الفصل الثالث فسنخصصه إلى الاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية على المجالس المحلية والذي بدوره سوف نقسمه على مبحثين نتناول في المبحث الأول الاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية على المجالس المحلية في القانون المقارن، أما في المبحث الثاني فسوف نخصصه إلى الاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية على المجالس المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل. وكما وضعناه في المحتويات.

ومن ثم نختم البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها في بحثنا المتواضع والله ولي التوفيق.