المقدمة

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

كما أن تعميق هذا المفهوم لا يمكن ان يتم الا من خلال المحاولات الجادة عبر فترات زمنية لتطوير نظم الادارة المحلية, ليجسد هذا النظام اداة الدولة في تحقيق رفاهية المجتمع المحلي, لذلك نرى ان الحكومات المحلية في اي دولة من دول العالم, تمارس وظيفتين اساسيتين في آن واحد, هما: وظيفة الحكم والسياسة, ووظيفة الادارة وتسيير شؤون الموطنين, واذا كانت الوظيفة الاولى (الحكم والسياسة) تحتل اهتماماً كبيراً, الا ان وظيفة الادارة وانجاز معاملات المواطنين أصبحت اليوم لها الدور الاكبر, إذ أن المعضلات الادارية والتعقيد المتصاعد في التداخلات الادارية للدول والاحتياجات اليومية المتشابكة يمكن ان تعرقل الوظيفة الاساسية, وهي الحكم وسير ادارة الدولة المركزية.

وإذا كان هناك اكثر من نظرية لإدارة شؤون الدولة, إلاّ أن اللامركزية الادارية باتت اليوم اكثر انتشاراً في الدول المتقدمة, وبدأت تستهوي الكثير من ادارات دول العالم الثالث, ومنها العراق على وجه الخصوص, وباعتبار ان الحكومات المحلية هي اقرب ادارة حكومية الى المواطن, ويحتل اعضاؤها بداية علاقة الدولة بالمجتمع, كما تعدّ افضل مدرسة لترسيخ الديمقراطية وتطبيقها, بفعل التعامل الدائم مع المواطنين, لذا كانت العناية بالحكومة المحلية من قبل المشرّع تعبيرا 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 ان (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية), على إن 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 أثاراً قانونية جدية على هيكلية 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 الإدارة التي تمثلها هذه المجالس, وحسب الطريقة التي يتم من خلالها اختيار رئيس الوحدة الإدارية, والذي قد يكون معينا من قبل الحكومة المركزية أو يكون منتخبا من قبل المجالس.

وعليه اسند المشرّع 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 تعتمدها الحكومات المحلية في ممارسة اختصاصها الرقابي.

وعلى الرغم من ان المشرّع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم 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 تعتمدها في ممارسة اختصاصها, مما جعل هذه الرقابة عاجزة عن تقويم اداء الحكومات المحلية للخدمات التي يحتاجها ابناء المجتمعات المحلية, اضافة الى المعوقات الاخرى التي تعيق العمل الرقابي.

أهمية البحث

إن البحث في الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية له أهمية كبيرة وخصوصا في الوقت الراهن وذلك لحداثة 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 اهمية هذا الموضوع في وقت ضعف فيه أداء ودور هذه الحكومات المحلية على الرغم من الاختصاصات والسلطات الواسعة التي منحها اياها المشرّع في ظل الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ومما يعطي هذا الموضوع اهمية ايضاً هو أن الباحثين الذين سبقونا في هذا المضمار لم يتناولوا هذا الموضوع بشكل تفصيلي, وإنما اقتصرت أغلب الدراسات على بحث موضوع الرقابة المتبادلة بين الحكومات المحلية بشكل جزئي, الامر الذي دفعنا الى السعي لوضع لبنة اخرى تضاف الى ما وضعه من سبقنا في عملية بناء التنظيم الاداري في العراق بشكل عام, وموضوع الرقابة المتبادلة بين هذه الحكومات بشكل خاص, لتطويره ومحاولة اللحاق بركب الدول الأخذة 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 حداثة 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 ومواضع 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 بدورنا 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 وضحناه في المحتويات.

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