

Submit Date: 05 May 2026

Revise Date: 18 September 2026

Accept Date: 24 September 2026

Initial Publish: 14 October 2026

Final Publish: 20 February 2027

# The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

## Supervision of the Performance of Municipal Duties under the Laws of Iran and the Kurdistan Region of Iraq

Mohammad Mazhari<sup>1\*</sup>, Seyed Hossein Malakooti Hashjin<sup>1</sup>, Ayat Molaei<sup>1</sup>, Ahmad Najm-Al-Din Ahmad<sup>2</sup>

1. Associate Professor of Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran

2. PhD Student in Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran

\* Corresponding Author's Email: m.mazhari@tabrizu.ac.ir

### ABSTRACT

Municipalities, as public and local institutions, occupy a central position in the urban management system, and their role in the administration, organization, and development of urban spaces is highly significant. Urban management refers to a set of formal structures, processes, and institutions that operate with the aim of improving citizens' quality of life, ensuring public welfare, and achieving sustainable urban development. This concept encompasses a broad range of responsibilities, including physical and land-use planning, the provision of public services, the protection of the urban environment, and the development of essential infrastructure. Within this framework, municipalities, as the executive arms of local governments, stand at the core of the system and undertake a wide range of diverse and essential responsibilities. These responsibilities extend from the planning and implementation of development and infrastructure projects to the management of municipal services, environmental management, and responding to the growing needs of urban communities. The importance of these institutions is such that, in many countries, national and local laws confer substantial powers upon municipalities to enable them to effectively manage, supervise, and implement urban development programs. Accordingly, the present study comparatively examines the mechanisms for supervising the performance of municipal duties in Iran and the Kurdistan Region of Iraq. Employing a comparative method and content analysis of relevant laws, regulations, and official documents, the study seeks to elucidate the similarities and differences between the two urban management systems with respect to the supervision and control of municipal performance. The findings indicate that, under the existing legal frameworks, municipalities in both jurisdictions play an important role in areas such as environmental protection, crisis management, the organization of urban public affairs, development and construction activities, and cultural and educational development. Nevertheless, considerable differences can also be observed in their institutional structures, powers, and mechanisms of supervision, which are rooted in the distinct historical, cultural, and administrative characteristics of the two jurisdictions. The findings of this study can provide a useful basis for improving urban management policymaking in Iran and the Kurdistan Region of Iraq and can facilitate broader comparative research in this field.

**Keywords:** *Supervision and Control, Municipalities, Efficiency, Iranian Legal System, Kurdistan Region*

How to cite: Mazhari, M., Malakooti Hashjin, S. H., Molaei, A., & Najm-Al-Din Ahmad, A. (2026). Supervision of the Performance of Municipal Duties under the Laws of Iran and the Kurdistan Region of Iraq. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 4(6), 1-24.



تاریخ ارسال: ۱۵ اردیبهشت ۱۴۰۵  
 تاریخ بازنگری: ۲۷ شهریور ۱۴۰۵  
 تاریخ پذیرش: ۲ مهر ۱۴۰۵  
 تاریخ چاپ اولیه: ۲۲ مهر ۱۴۰۵  
 تاریخ چاپ نهایی: ۱ اسفند ۱۴۰۵

## دانشنامه فقه و حقوق تطبیقه

### نظارت بر اجرای وظایف شهرداری‌ها در حقوق ایران و اقلیم کردستان عراق

محمد مظهری<sup>۱</sup>، سید حسین ملکوتی هاشجین<sup>۱</sup>، آیت مولانی<sup>۱</sup>، احمد نجم الدین احمد<sup>۲</sup>

۱. دانشیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران  
 ۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران  
 \* پست الکترونیک نویسنده مسئول: m.mazhari@tabrizu.ac.ir

### چکیده

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی و محلی، جایگاه محوری در نظام مدیریت شهری دارند و نقش آن‌ها در اداره، ساماندهی و توسعه فضاهای شهری بسیار تعیین‌کننده است. مدیریت شهری به مجموعه‌ای از ساختارها، فرآیندها و نهادهای رسمی اطلاق می‌شود که با هدف ارتقای کیفیت زندگی شهروندان، تأمین رفاه عمومی و دستیابی به توسعه پایدار شهری فعالیت می‌کنند. این مفهوم دامنه گسترده‌ای از وظایف همچون برنامه ریزی کالبدی و کاربری زمین، ارائه خدمات عمومی، محافظت از محیط‌زیست شهری و توسعه زیرساخت‌های زیربنایی را در بر می‌گیرد. در این میان، شهرداری‌ها به عنوان بازوی اجرایی دولت‌های محلی در مرکز این سازوکار قرار دارند و مجموعه‌ای از وظایف متنوع و حیاتی را بر عهده می‌گیرند؛ وظایفی که از برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های عمرانی و زیرساختی گرفته تا مدیریت خدمات شهری، ساماندهی محیط‌زیست و پاسخگویی به نیازهای روزافزون جامعه شهری را شامل می‌شود. اهمیت این نهادها به گونه‌ای است که در بسیاری از کشورها، قوانین ملی و محلی اختیارات قابل توجهی برای آن‌ها مقرر کرده‌اند تا بتوانند به شکل مؤثر به مدیریت، نظارت و اجرای برنامه‌های توسعه شهری بپردازند. بر همین اساس، این پژوهش به بررسی تطبیقی سازوکارهای نظارت بر اجرای وظایف شهرداری‌ها در ایران و اقلیم کردستان عراق می‌پردازد. با بهره‌گیری از روش تطبیقی و تحلیل محتوای قوانین، مقررات و اسناد رسمی مرتبط، تلاش شده است تفاوت‌ها و شباهت‌های دو نظام مدیریت شهری در حوزه نظارت و کنترل بر عملکرد شهرداری‌ها تبیین شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که شهرداری‌ها در هر دو منطقه بر اساس چارچوب‌های قانونی موجود، نقش مهمی در حوزه‌هایی چون حفاظت محیط‌زیست، مدیریت بحران، ساماندهی امور عمومی شهری، فعالیت‌های عمرانی و توسعه فرهنگی و آموزشی ایفا می‌کنند؛ با این حال، تفاوت‌های قابل توجهی نیز در ساختار، اختیارات و نحوه اعمال نظارت مشاهده می‌شود که ریشه در عوامل تاریخی، فرهنگی و اداری دو منطقه دارد. نتایج این تحقیق می‌تواند مبنای مفیدی برای ارتقای سیاست‌گذاری در حوزه مدیریت شهری در ایران و اقلیم کردستان فراهم آورد و مسیر انجام مطالعات تطبیقی گسترده‌تر در این زمینه را هموار کند.

کلیدواژگان: نظارت و کنترل، شهرداری‌ها، کارآیی، نظام حقوقی ایران، اقلیم کردستان.

نحوه استناددهی: مظهری، محمد، ملکوتی هاشجین، سید حسین، مولانی، آیت، و نجم الدین احمد، احمد. (۱۴۰۵). نظارت بر اجرای وظایف شهرداری‌ها در حقوق ایران و اقلیم کردستان عراق. دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی، ۴(۶)، ۱-۲۴.



## مقدمه

در دوران معاصر، تشکیل حکومت‌های محلی نشانگر سیاست دموکراتیک کردن اداره شهرها از ناحیه دولت مرکزی است و تثبیت آن‌ها حاکی از تغییر الگوی مدیریت محلی از مدیریت متمرکز دولتی به توزیع قدرت و مدیریت گسترده مردمی دارد. در واقع، هدف از تشکیل حکومت محلی، شرکت دادن مردم در اداره امور از پایین‌ترین سطح جامعه تا بالاترین سطح آن است تا شهروندان به اداره امور شهر و محلی که در آن زندگی می‌کنند، علاقه‌مند شوند و نسبت به آن احساس مسئولیت کنند. علاوه بر این، از این طریق زمینه بحث و گفت‌وگو در سطح محلی و ملی برای همه افراد و گروه‌ها فراهم می‌شود و مسائل و مشکلات اجتماعی به‌روشنی مطرح و برای آن‌ها راه‌حل‌های مناسب و سازنده پیدا می‌شود. ایران با توجه به قرار گرفتن در زمره کشورهای تک‌باقت پیچیده، برای بهبود اداره امور کشور به روش عدم تمرکز یا تمرکززدایی اداری سامان یافته است. با اجرای تمرکززدایی اداری، و از آنجا که خودگردانی، ضرورتی عملی و فلسفی است، نهادهایی مانند انجمن‌ها و شوراهای تولد یافته و از سوی دولت و قانون‌گذار مرکزی عهده‌دار اختیارات و وظایفی شده‌اند که مهم‌ترین آن‌ها در دنیای کنونی، اختیارات و وظایف محوله به آنان در حوزه مدیریت شهری می‌باشد. مدیریت شهری یکی از ارکان بنیادین حکمرانی محلی به شمار می‌آید و نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق توسعه پایدار و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان دارد. این مفهوم به مجموعه سازوکارها، نهادها و فرآیندهایی اطلاق می‌شود که اداره امور شهر را در چارچوب اصول حقوق عمومی و قواعد حاکم بر مدیریت محلی بر عهده دارند. (Hekmatnia & Mousavi, 2007)

مدیریت شهری دربرگیرنده حوزه‌هایی همچون برنامه‌ریزی شهری، ارائه خدمات عمومی، حفاظت محیط‌زیست، تأمین زیرساخت‌های شهری و تنظیم امور اقتصادی و اجتماعی شهر است. در این میان، شهرداری‌ها به‌عنوان مهم‌ترین نهاد اجرایی در

سطح محلی، جایگاه مرکزی در ساختار مدیریت شهری دارند. آن‌ها در مقام بازوی اجرایی حکومت محلی، مسئولیت اجرای بخش عمده‌ای از سیاست‌ها و برنامه‌های شهری را بر عهده گرفته و نقشی کلیدی در تحقق منافع عمومی ایفا می‌کنند. صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی شهرداری‌ها در بسیاری از نظام‌های حقوقی گسترده و متنوع است؛ به‌گونه‌ای که این نهادها می‌توانند در چارچوب قوانین ملی و مقررات محلی، نسبت به برنامه‌ریزی، تنظیم و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های شهری اقدام کنند. چنین اختیاراتی به شهرداری‌ها امکان می‌دهد تا با پاسخ‌گویی به نیازهای روزافزون جمعیت شهری، نقش مؤثری در اداره کارآمد شهرها و ارتقای سطح حکمرانی محلی داشته باشند. (Rostami &

(Ameri, 2016)

در مورد عراق نیز آنچه امروزه این کشور در زمینه شهرداری‌ها تجربه می‌کند، ریشه در اندیشه نظام «حسبه» در جهان اسلام دارد. این نظام بر پایه اصل فقهی امر به معروف و نهی از منکر شکل گرفته بود و مسئولیت آن بر عهده قاضی یا نماینده او قرار داشت که نقشی مشابه شهردار ایفا می‌کرد. از جمله وظایف او می‌توان به بررسی و نظارت بر بازارها، جلوگیری از ایجاد دکان‌ها و فروشگاه‌هایی که موجب سد معبر و مزاحمت برای مردم می‌شدند، نظارت بر اوزان و مقیاس‌ها و نیز حفظ پاکیزگی و نظم شهر اشاره کرد. (Qahtan Hamid)

پس از استقرار حکومت ملی پس از جنگ جهانی اول در عراق، با صدور قانون اساسی ۱۹۲۵، شهرداری‌ها مستند به قانون مذکور سازمان‌دهی شدند. پس از آن، قانون اداره شهرداری شماره (۴) مورخ (۱۹۳۱ م) به‌عنوان نخستین قانون مستقل در این خصوص تصویب شد و در ۱۴ ژوئن ۱۹۳۱ به اجرا درآمد. سپس اصلاحاتی در سال‌های ۱۹۵۸ و ۱۹۶۰ در قانون مذکور به عمل آمد و در حال حاضر نیز «قانون اداره شهرداری عراق شماره (۱۶۵) (مصوب ۱۹۶۴)» (Yasin Najjar, 2008) مبنای عملکرد شهرداری‌ها

در عراق می‌باشد و چارچوب حقوقی حاکم بر فعالیت شهرداری‌ها در عراق را شکل می‌دهد. در این میان، بررسی جایگاه حقوقی و ساختار شهرداری‌های اقلیم کردستان از اهمیت خاصی برخوردار است. پس از برگزاری انتخابات پارلمانی اقلیم کردستان در سال ۱۹۹۲، برای نخستین بار امکان گزینش نمایندگان محلی از طریق فرآیند رسمی انتخاباتی فراهم شد و در پی آن، ساختار حکمرانی اقلیم شکل گرفت. در همین دوره، مجلس منتخب اقلیم اقدام به تدوین و تصویب مجموعه‌ای از قوانین لازم برای بازسازمان‌دهی و تنظیم نظام اداره محلی کرد. از مهم‌ترین این قوانین می‌توان به «قانون اداره شهرداری‌های اقلیم کردستان عراق» به شماره ۶ مصوب ۱۹۹۳ اشاره کرد که بر اساس آن، ساختار نهادی و اداری مدیریت شهری در اقلیم کردستان سامان یافت و مبانی حقوقی فعالیت شهرداری‌ها تثبیت شد. اقلیم به دلیل ساختار فدرالی عراق، یکی از مناطق تشکیل‌یافته و به رسمیت شناخته‌شده به واسطه قانون اساسی بوده (Al-Jawari, 2005) که بر مبنای قانون اساسی داخلی مصوب خود، (Abu 2005) دارای اختیارات و صلاحیت‌های متعددی در حوزه قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی است. (Abu al- Aynayn, 2001) در واقع، قانون اساسی، حکومت اقلیم را به عنوان حکومت رسمی در مناطقی که قبل از سال ۲۰۰۳ توسط حکومت فوق‌الذکر در استان‌های دهوک، اربیل، سلیمانیه، و چندین شهر و شهرستان در استان‌های کرکوک، دیالی و نینوا اداره می‌شد، به رسمیت شناخت. (Al-Jawari, 2005) بنابراین، پس از برگزاری اولین انتخابات شهرداری‌ها در اقلیم کردستان در سال ۲۰۰۱ و تشکیل شورای ملی کردستان، به منظور پر کردن خلأ اداری و قانونی که پس از خروج ادارات دولت مرکزی عراق از اقلیم به وجود آمد، شروع به قانون‌گذاری و صدور بسیاری از قوانین، مقررات و دستورالعمل‌ها کرد که از جمله مهم‌ترین آن‌ها در حوزه مدیریت شهری می‌توان به قانون شهرداری اقلیم کردستان عراق و

ایجاد وزارتخانه ویژه‌ای به نام وزارت شهرداری‌ها و گردشگری اشاره کرد. (Yasin Najjar, 2008)

وزارت شهرداری‌های اقلیم کردستان، بر مبنای قوانین اقلیم (مانند دستورالعمل اجرای قراردادهای دولتی، شماره ۲ سال ۲۰۱۶، صادره از وزارت برنامه‌ریزی اقلیم کردستان)، با تعیین اصول راهنما که شفافیت را تضمین کرده و مسئولیت‌های طرفین را تعریف می‌کند، بر هدایت قراردادهای مشارکت شهری تمرکز دارد. این اصول شامل تعریف دامنه کار، مالکیت و انتقال دارایی، اخذ مجوزها و تخصیص ریسک، همراه با دستورالعمل‌های اجرایی و رویه‌های تکمیلی برای به‌روزرسانی و توسعه سیستم قراردادهای دولتی در اقلیم برای تضمین مشارکت‌های مؤثر و بلندمدت است. (Naji, 2016)

در بعد اداری، شهرداری‌های اقلیم کردستان از اختیارات زیر برخوردارند:

استخدام و مدیریت کارکنان محلی: بر اساس قانون، شهرداری‌ها می‌توانند ساختار سازمانی خود را تعیین کرده و نیروهای لازم را به کار گیرند. (Yasin Najjar, 2008)

وضع آیین‌نامه‌های اجرایی: شهرداری‌ها مجاز به تدوین آیین‌نامه‌های داخلی برای سازمان‌دهی امور شهری، نظافت، حمل‌ونقل عمومی، مدیریت بازار و ... هستند. (Yasin Najjar, 2008)

اختیار تصمیم‌گیری در حوزه خدمات شهری: شامل طراحی، اجرا و نظارت بر خدمات عمومی نظیر جمع‌آوری زباله، آسفالت خیابان‌ها، سامان‌دهی بازارها و غیره. (Yasin Najjar, 2008)

اعمال نظارت بر فعالیت‌های شهری: از طریق بازرسی، صدور اخطاریه و حتی قلع‌و‌قمع ساخت‌وسازهای غیرقانونی. (Yasin Najjar, 2008) با وجود این اختیارات، همچنان برخی مداخلات از سوی وزارتخانه‌ها یا فرمانداری‌ها باعث کاهش استقلال واقعی شهرداری‌ها می‌شود، به‌ویژه در انتصاب مدیران

پردازد، انجام نشده است. مهم‌ترین سؤالی که این پژوهش به دنبال یافتن پاسخی مناسب برای آن می‌باشد، این است که: نظام‌های حقوقی ایران و اقلیم کردستان عراق چه سازوکارهایی را برای نظارت بر اجرای وظایف شهرداری‌ها پیش‌بینی کرده‌اند و این سازوکارها چه تفاوت‌ها و شباهت‌هایی با یکدیگر دارند؟

#### ۱- نظارت و اهداف نظارت بر شهرداری‌ها

در حوزه حقوق عمومی، شهرداری‌ها از جمله نهادهای مهم عمومی غیرمتمرکز به حساب می‌آیند که مسئولیت‌های متعددی در مدیریت شهری، توسعه پایدار، حفظ نظم و بهداشت عمومی و ارتقای سطح زندگی شهروندان بر عهده دارند. این نهادها ضمن برخورداری از استقلال نسبی مدیریتی و مالی، همواره باید در چارچوب قوانین و مقررات ملی فعالیت نمایند تا منافع عمومی دچار خدشه نشود. به همین جهت، اصل نظارت بر شهرداری‌ها در ردیف اصول اساسی حقوق عمومی جای می‌گیرد. نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها، علاوه بر آنکه ابزاری برای تأمین شفافیت و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت است، ابزاری مؤثر برای تضمین پاسخ‌گویی و رعایت حقوق شهروندان نیز به شمار می‌رود. اهداف اصلی نظارت بر شهرداری‌ها عبارت‌اند از: اطمینان از اجرای صحیح قوانین و مقررات، کنترل نحوه هزینه‌کرد منابع عمومی، پیشگیری از فساد اداری، تقویت مشروعیت و اعتماد عمومی، و ارتقای مدیریت شهری. نظارت دقیق و مستمر بر شهرداری‌ها از ابزارهای بنیادین تحقق حکمرانی خوب در سطح محلی است و در نهایت سبب تحقق حقوق عمومی، توسعه پایدار شهری و بهبود رفاه اجتماعی خواهد شد. (Al-Shoubaki, 1981)

از دیدگاه ما، کنترل و نظارت اداری صلاحیتی است که به یک سازمان اداری برای تأیید یک فعالیت مطابق با شرایطی که در مقررات نهاد تحت نظارت و قانون حاکم بر آن مشخص شده است، اعطا می‌شود. از این تعریف می‌توان به تعریف نظارت و کنترل اداری به عنوان صلاحیتی که برای تأیید فعالیت دستگاه اداری

ارشد شهرداری که در بسیاری موارد نیازمند تأیید نهادهای بالادستی است. در عمل، تحقق استقلال مالی و اداری شهرداری‌های اقلیم کردستان با موانعی مواجه است که می‌توان این موارد را در این خصوص نام برد: ضعف زیرساخت‌های مالی و حسابداری مدرن؛ کمبود منابع پایدار درآمدی؛ وابستگی به کمک‌های حکومت اقلیم؛ تداخل وظایف با سایر نهادهای اجرایی؛ نبود آموزش کافی برای مدیران و کارکنان محلی. این عوامل سبب شده است با وجود پیش‌بینی استقلال در قوانین، در مرحله اجرا بخش قابل توجهی از تصمیم‌گیری‌ها به حکومت اقلیم یا وزارتخانه‌ها وابسته باقی بماند.

با توجه به مطالب پیش‌گفته، این پژوهش با هدف مقایسه تطبیقی نظام نظارت بر اجرای وظایف شهرداری‌ها در حقوق ایران و اقلیم کردستان عراق و با لحاظ پیوندهای تاریخی و فرهنگی میان این دو منطقه تدوین شده است. روش پژوهش، توصیفی - تحلیلی بوده و داده‌های لازم از طریق منابع کتابخانه‌ای و قوانین و مقررات داخلی دو سرزمین گردآوری شده است. از اهداف اصلی این تحقیق می‌توان به مواردی چون شناسایی نقاط قوت و ضعف هر یک از دو نظام، ارائه راهکارهای عملی برای رفع نارسایی‌های اجرایی و قانونی، و نیز تقویت زمینه‌های همکاری منطقه‌ای اشاره کرد.

بررسی پیشینه نشان می‌دهد که هرچند پژوهش‌های متعددی درباره وظایف و اختیارات شهرداری‌ها انجام شده است، بیشتر آن‌ها ایران را با کشورهای اروپایی، به‌ویژه فرانسه، مقایسه کرده‌اند. برای نمونه، می‌توان به مقاله «شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه» نوشته دکتر ولی رستمی و معصومه عامری اشاره کرد که در آن جایگاه، وظایف و اختیارات شهرداری در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه بررسی و وجوه اشتراک و افتراق آن‌ها تحلیل شده است. با این حال، تاکنون پژوهش جامعی که به مقایسه نظام نظارت بر اجرای وظایف شهرداری‌ها در حقوق ایران و اقلیم کردستان عراق

مطابق با شرایط مندرج در قانون و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه به دستگاه اداری اعطا می‌شود، رسید. (Hashemi, 1992) این توصیف - یعنی کنترل و نظارت اداری - با سایر فعالیت‌های مدیریتی مانند هدایت، نظارت، پیگیری و ارزیابی متفاوت است. راهنمایی و راهبرد مسائل و وظیفه رئیس سازمان اداری است که تعیین می‌کند چه کاری باید توسط زیردستان انجام شود. همچنین نحوه انجام آن با صدور دستورات و تشریح این دستورات را مشخص می‌کند. (Qabbani, 2009)

## ۲- فوائد و مزیت‌های کنترل و نظارت

طرح موضوع نظارت اداری، این سؤال را مطرح می‌کند که طرف‌های این نظارت چه کسانی هستند؟ همان‌طور که می‌دانیم، هر نظارتی به‌طور ذاتی دو طرف دارد: طرف اول: نهاد ناظر؛ طرف دوم: نهاد مورد نظارت. نظارت اداری می‌تواند توسط نهادهای اداری مرکزی یا توسط نهادهای غیرنظارتی اعمال شود. (Qabbani, 2009)

نکته قابل توجه این است که قانون‌گذار غالباً نهادهای اداری محلی (شهرداری‌ها) را به امتیازات حقوق عمومی مجهز می‌کند و به آن‌ها کمک‌های مالی اعطا می‌کند. بنابراین، عادلانه است که آن‌ها تحت نظارت اداری قرار گیرند. به همین دلیل، قوانین آن‌ها را تحت نظارت قرار می‌دهند تا اطمینان حاصل شود که حساب‌های مالی آن‌ها در چارچوب تعیین‌شده برای آن‌ها طبق قانون عمل می‌کند. (Ismail, 1988)

نظارت اداری از جمله ابزارهای دخالت دولت در حفظ منافع عمومی در جنبه اجتماعی آن است. امتیازاتی که به نهادهای دولتی اعطا می‌شود، سلاحی دوله است. از یک طرف، این امتیازات به آن‌ها امکان می‌دهد وظایف خود را به بهترین وجه انجام دهند، اما از طرف دیگر، ممکن است آن‌ها را وسوسه کند که به حقوق و آزادی‌های افراد تجاوز کنند.

در بسیاری از نظام‌های حقوقی، از جمله در ایران و عراق، حق اعتراض به تصمیمات نظارتی در مراجع قضایی اداری به رسمیت شناخته شده است. در عراق، دیوان عالی اداری در یکی از احکام خود صادر کرد که تصمیمات مربوط به امور اجتماعی که توسط وزارتخانه‌ها در چارچوب صلاحیت عمومی آن‌ها اتخاذ می‌شود، از جمله تصمیمات مربوط به مداخله در امور مؤسسات تابعه وزارتخانه، جزو تصمیمات اداری محسوب می‌شوند و می‌توان به آن‌ها در مراجع قضایی اداری اعتراض کرد. در نظام حقوقی عراق، وزیر به‌عنوان یک مرجع اداری تلقی می‌شود و تصمیمات وی در چارچوب وظایف نظارتی، جزو تصمیمات اداری محسوب می‌شوند.

## ۳- نحوه نظارت شورای اسلامی شهر در امور اجرایی شهرداری‌ها در ایران

در این مبحث، در طی دو گفتار، به بیان انواع نظارت‌های مرتبط با وظایف شهرداری توسط شورای اسلامی شهر و همچنین به نقش نظارتی و مدیریتی نهادهای دولتی و حکومتی در نظارت بر وظایف شهرداری‌ها می‌پردازیم.

## انواع نظارت‌های مرتبط با وظایف شهرداری توسط شورای اسلامی شهر

امر نظارت شامل طیفی است از نظارت استطلاعی تا نظارت استصوابی. در قوانین و مقررات موجود کشور ایران، چنانچه فقط از وظیفه نظارتی نام برده شده و حدود نظارت برای ناظر صراحتاً تبیین نگردیده باشد، حد نظارت صرفاً اطلاعی بوده و ناظر مجاز است که مسئله موردنظر را تحت نظارت قرار داده و اطلاعات لازم را کسب نماید. توجه به حدود نظارت ضروری است که ذیلاً به شرح آن می‌پردازد:

### نظارت بر حسن اداره شهرداری

انجام این نوع نظارت توسط شورای اسلامی شهر، مستلزم آگاهی شورا از قوانین و مقررات و ضوابط مربوط در زمینه مدیریت امور

احتمالاً در صندوق شهرداری یا نزد اشخاص اعم از کارپرداز و مسئولین ممکن است باشند، است.

اموال منقول و غیرمنقول شهرداری به تفکیک اموال اختصاصی و عمومی (ماده ۴۵ آیین نامه مالی شهرداریها) است.

شورای شهر می تواند این گونه موارد را در کمیسیون مالی و اقتصادی شورا بررسی نماید.

#### نظارت بر حساب درآمد و هزینه شهرداری

در انجام این بخش از نظارت محوله به شورای اسلامی شهر که دارای ارتباط ماهوی با بندهای ۱۰ و ۱۲ و ۱۳ و ۱۶ و ۲۶ و ۲۷ از ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۱۹۹۶ و مفاد آیین نامه مالی شهرداریها و آیین نامه معاملات شهرداری تهران نیز می باشد، شورای اسلامی شهر، دارای امکانات ویژه ای بوده و نظارت وی از نوع استصوابی است. به این ترتیب که برابر ماده ۷۹ قانون شهرداری، شهردار موظف است منتهی تا پانزدهم هر ماه، حساب درآمد و هزینه ماه قبل شهرداری را به شورا تسلیم کند. شهرداری مکلف است هر شش ماه یکبار، منتهی تا پانزدهم ماه بعد، صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب شورای شهر رسیده، برای اطلاع عمومی منتشر کند. نظر به اینکه برابر تبصره بند ۲۹ ماده ۷۱ قانون شورا مصوب سال ۱۹۹۶، شورای اسلامی شهر به عنوان جانشین عهده دار وظایف انجمن شهر نیز می باشد، لذا شورای شهر در اجرای قسمت اخیر بند ۱ ماده ۴۵ قانون شهرداری، اگر تفتیش دقیقی را در مخارج هزینه ها، یا اقدام مهم شهرداری لازم بدانند، کارشناس یا محاسبین متخصصی را موقتاً برای رسیدگی به آن کار استخدام می کند و حق الزحمه متناسبی به آنها پرداخت خواهد کرد. بدیهی است شهرداریها برابر قانون موظف است در این مورد همکاری نماید.

#### نظارت بر معاملات شهرداری

در بند ۱۴ از ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۱۹۹۶، نظارت بر معاملات اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام

اداری در شهرداری است. مهم ترین و اساسی ترین ابزار در حسن اداره شهرداری، داشتن تشکیلاتی متناسب با بودجه [بودجه برنامه اجرایی شهرداری است برای یک سال یا پنج سال که مقادیر فعالیتها در آن به ریال برآورد می شود]. و درآمد [توجه به نوع درآمدها در شهرداری از لحاظ غیرمستمر بودن درآمدهای اتفاقی نظیر دریافت کمکها و یا فروش اموال و مستمر بودن درآمدهای ناشی از عوارض عمومی بسیار ضروری است]. و حجم کار [برآورد حجم کار در هر سازمانی از جمله شهرداری مستلزم شناخت دقیق وظایف] در شهرداری یا سازمان تابعه و وابسته می باشد. برابر مفاد ماده ۵۴ قانون شهرداری، اصلاحیه آن مصوب ۱۹۶۶: «سازمان اداری شهرداریها به نسبت بودجه و درآمد و حجم کار شهرداری از طرف شهرداری با اطلاع انجمن شهر شورای اسلامی شهر تهیه و پس از تصویب وزارت کشور به موقع اجرا گذاشته خواهد شد.»

#### نظارت بر حفظ سرمایه و دارایی های نقدی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری

انجام این بخش از نظارت مندرج در بند ۸ ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۱۹۹۶، توسط شورای اسلامی شهر که به صورت ماهوی در ارتباط با بندهای ۱۲ و تبصره آن و ۱۳ و ۱۴ و تبصره آن مندرج در ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۱۹۹۶ و مفاد ماده ۴۶ آیین نامه مالی شهرداریهاست، مستلزم آگاهی از: میزان سرمایه گذاری شهرداری در سازمانها و مؤسسات و شرکت هایی است که شهرداری به نحوی در آنها، نظیر شرکت آب و فاضلاب، برق، مؤسسات وابسته به شهرداری نظیر اتوبوس رانی و غیره، صاحب سهم است. به همین منظور، فهرست سرمایه گذاری های شهرداری می بایستی از شهردار مطالبه تا بر اساس آن نظرات شورا به شهردار اعلان شود.

موجودی حساب های بانکی شهرداری، اعم از جاری، پس انداز، سرمایه گذاری کوتاه مدت و بلندمدت و موجودی های نقدی که

### نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر

این وظیفه در بند ۱۸ ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۱۹۹۶ بر عهده شورا گذاشته شده است، لکن با عنایت به حکم تبصره یک ماده ۲۹ همان قانون، شورای اسلامی شهر، بر طبق بند ۶ ماده ۴۵ قانون شهرداری، موظف به مراقبت در اجرای وظایف شهرداری در امور بهداشت حوزه شهر نیز می‌باشد. وظیفه شورای اسلامی شهر در این خصوص مرتبط با وظایف بندهای ۱۹ و ۲۰ و ۲۱ ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۱۹۹۶ بوده و با مفاد ماده صد قانون شهرداری از بعد حفظ اصول بهداشتی در ساختمان‌ها و بناهای حادثی در شهر و نیز مفاد ماده ۹۹ شهرداری هم مربوط است.

### نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی

نظارت بر حسن اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه، معابر، خیابان‌ها، میادین و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه، وظیفه نظارتی مذکور در بند ۲۳ از ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۱۹۹۶ که بر عهده شورای اسلامی شهر محول شده است و دارای دو جنبه می‌باشد:

۱- جنبه نظارت عام شورای شهر بر ایجاد تأسیسات عمومی شهر، که علاوه بر شهرداری، سایر سازمان‌های خدماتی دولتی و یا وابسته به دولت نیز عهده‌دار انجام و ایجاد آن‌ها می‌باشند، مثل تأسیسات آب و فاضلاب، برق، ورزشگاه‌ها، کتابخانه‌های عمومی، مؤسسات فرهنگی، بیمارستان‌ها، مدارس، دانشگاه‌ها و... که در این خصوص نظارت‌های عمومی شورای شهر نوعاً استطلاعی هستند.

۲- جنبه نظارتی خاص شورای اسلامی شهر بر وظایف شهرداری در امور مذکور است که در این باره می‌بایستی اذعان کرد که نظارت شورا در بسیاری از موارد استصوابی است. به مقررات موضوعه و مؤثر در نحوه اجرای این بند به شرح ذیل اشاره می‌شود.

در پایان این بخش لازم به توضیح است که نظارت‌های شورای اسلامی شهر بر شهرداری‌ها طبق قوانین و مقررات موجود بیش از

شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد، از جمله وظایف نظارتی شورای اسلامی شهر محسوب شده است. این نوع نظارت، نظارت استصوابی است. شورای شهر برابر مفاد تبصره بند مذکور می‌تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معینی با رعایت آیین‌نامه مالی به شهردار واگذار نماید. ماده ۳۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مربوط به این موضوع بوده و در تبصره ذیل ماده ۱۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران هم موضوع مورد اشاره قرار گرفته است.

### نظارت بر حسن جریان دعاوی شهرداری

اجرای وظایف توسط شورا و شهرداری، هرچند هم که دارای پشتیبانی‌های قوی قانونی باشد، لیکن در عمل بین حقوق اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی و دولتی یا عمومی یا خصوصی با حقوق عامه مردم که شهرداری و شورای شهر به نمایندگی آن‌ها اقدام می‌کنند، تعارض و تضاد حاصل می‌کند. اصولاً حدوث تعارض و تضاد در منافع با شورای شهر و شهرداری که دارای تنوع توأم با پیچیدگی وظایف هستند، امری محتوم است. بدیهی است که شورای اسلامی شهر نمی‌تواند و محق نیست که از حقوق عامه مردم و شهر و شهرداری که متعلق به همه مردم است، چشم‌پوشی کرده و شاهد تضییع و یا سوءاستفاده از حقوق عمومی به نفع شخص یا اشخاص خاصی باشد و از طرف دیگر، اجحاف دستگاه‌های اجرایی و شهرداری به حقوق اشخاص با تمسک به مقررات و قوانین خارج از حدود معین و اعتدال نیز، نه مرضی روح عدالت است و نه شورای اسلامی شهر می‌تواند ناظر بی‌توجه و بی‌تفاوتی به افراط و تفریط‌ها و تبعیض‌های ناروای حقوقی باشد؛ فلذا قانون‌گذار با وقوف کامل به این مسئله در بند ۱۷ ماده ۷۱ قانون شورا مصوب ۱۹۹۶، نظارت بر حسن جریان دعاوی له یا علیه شهرداری برابر مفاد بند ۶ ماده ۴۵ قانون شهرداری، وظیفه مراقبت در اقامه کلیه دعاوی مربوط به شهرداری را نیز دارد.

ادارات دولتی حوزه مأموریت خود ریاست و نظارت عالی دارند.

(Choupani Yazdeli, 2005)

تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور، از دیگر موارد تصمیم‌گیری مشروط شوراهای شهر است. برخی دیگر از تصمیم‌گیری‌های شوراهای اسلامی شهر یا کلان‌شهر باید مطابق با آیین‌نامه‌ها و ابلاغیه‌های دولت (وزارت کشور) باشد. از این دیدگاه، شوراها بایستی در حوزه سلاقی و دیدگاه‌های دولت مرکزی حرکت کنند.

(Habibnejad, 2009)

هدف اصلی وزارت کشور که متولی اصلی مدیریت شهری در ایران است، حفظ امنیت و آسایش عمومی و تعمیم دموکراسی و هماهنگی ساختن فعالیت‌های سازمان‌های دولتی، ملی و محلی در سراسر کشور می‌باشد. در این خصوص، وظایف کلی وزارت کشور در ارتباط با شهرداری‌ها عبارت‌اند از:

راهنمایی و نظارت بر شهرداری‌ها در انجام وظایف محوله و مراقبت در تأمین مایحتاج عمومی.

نظارت بر اجرای کلیه قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به شهرداری‌ها.

نظارت بر حسن اجرای قانون نوسازی و عمران شهری. تأمین نیازمندی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه‌ای و محلی و تشخیص اولویت آن‌ها در محدوده برنامه‌ریزی کشور و اعمال نظارت قانونی بر امور کلیه شوراها، از جمله شورای شهر.

#### سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

بر اساس ماده ۹ اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، این سازمان «به منظور ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها و آموزش کارکنان شهرداری‌ها و همچنین هدایت و نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها و اجرای وظایفی که قانوناً در این رابطه به عهده وزارت کشور گذاشته شده است، سازمان شهرداری‌های کشور که در این اساسنامه (سازمان) نامیده می‌شود، تشکیل می‌گردد».

این بوده است که تلاش گردید اهم آن نام برده و توضیح داده شود.

#### نقش نظارتی و مدیریتی نهادهای دولتی و حکومتی در نظارت

##### بر وظایف شهرداری‌ها

صلاحیت‌های نظارتی و مدیریتی مستقیم و غیرمستقیم دولت و ارگان‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه دولت بر امور محلی و شهرداری‌ها، شدیدتر و سازمان‌دهی‌شده‌تر از دو قوه مقننه و قضائیه می‌باشد و از آنجا که دولت بیشترین نقش را در اداره امور کشور دارا می‌باشد و عمده مسئولیت ناکارآمدی‌ها و ضعف‌های یک کشور بر دوش دولت می‌باشد و نهایتاً عالی‌ترین مرجع اداری و سیاسی یک کشور محسوب می‌شود، به ابزارهای نظارتی و مدیریتی گوناگون نیز مجهز می‌باشد که بتواند امور کشور را در قالب سیاست‌ها و چشم‌اندازهایی که برای کشور ترسیم شده است، هدایت کند. در ادامه، به‌طور گذرا به مهم‌ترین آن‌ها اشاره خواهیم کرد:

##### وزارت کشور

وزارت کشور در مقام حافظ نظم و آرامش در کشور، مسئول سیاست عمومی دولت، هماهنگی‌کننده فعالیت‌های سازمان‌های دولتی و محلی و مردمی در سطح استان‌ها و شهرستان‌ها و فراهم‌کننده موجبات اجرای سیاست عمومی است. به‌طورکلی، همان‌گونه که ایجاد هماهنگی بین وزارتخانه‌ها توسط هیئت‌وزیران و نهاد ریاست جمهوری و کمیسیون‌های اداری مختلف تأمین می‌گردد، ایجاد هماهنگی بین ادارات حوزه استان توسط استاندار و حوزه شهرستان توسط فرماندار و حوزه بخش توسط بخشدار صورت می‌گیرد. این مأموران مکلف‌اند علاوه بر انجام وظایف اختصاصی وزارت کشور، بین ادارات مختلف قلمرو مأموریت خود هماهنگی و همکاری - که لازمه حسن اداره امور است - ایجاد کنند. این مأمورین، نماینده اول دولت و مسئول حفظ نظم عمومی و اجرای سیاست عمومی دولت در منطقه بوده، بر تمام

همچنین وفق ماده ۲ اساسنامه فوق، «سازمان دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و به صورت وابسته به وزارت کشور اداره خواهد شد.»

تصویب بودجه، تصحیح و تفریغ بودجه سالانه شهرداری، یکی از وظایف و اختیارات مهم شوراهای شهر است که هر ساله «سازمان شهرداری‌ها» به عنوان نهاد دولتی، شیوه نامه تصویب، اولویت‌های درآمدها و هزینه‌ها و به‌ویژه طرح‌های عمرانی را تعیین و به شوراهای شهرداری‌ها ابلاغ می‌کند؛ بنابراین، شوراهای اسلامی نمی‌توانند آن‌طور که خواسته و اراده‌شان است، بودجه را تقسیم‌بندی و تصویب کنند. (Dashti, 2009)

در اساسنامه سازمان، صلاحیت‌های زیادی در خصوص امور شهرداری‌ها به این سازمان اختصاص یافته است؛ از جمله: تشکیل بانک اطلاعات به منظور جمع‌آوری اطلاعات و آمارهای مربوط به شاخص‌های عمران شهری و تجزیه و تحلیل آن‌ها، ایجاد مراکز پژوهشی به منظور انجام مطالعات و بررسی‌های مربوط به شهرداری‌ها، تشکیل همایش‌ها، کنفرانس‌ها و جلسات و برنامه‌های آموزشی به منظور ارتقای کاری و عملکرد شهرداران و کارکنان شهرداری‌ها، ایجاد ارتباط بین شهرداری‌های کشور با یکدیگر و شهرداری‌های سایر کشورها با یکدیگر و همچنین حضور در مجامع بین‌المللی در امور شهری و شهرداری و قبول عضویت مراجع مذکور به منظور آگاهی و استفاده از تجارب و تحولات علمی در زمینه‌های مرتبط با امور و مسائل شهری و شهرداری‌ها، ایجاد شبکه روابط و همکاری میان شهرداری‌های کشور، برنامه‌ریزی و تسهیم کلیه اعتبارات و وجوه متمرکز شهرداری‌ها که طبق قوانین مربوط در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) قرار می‌گیرد، آموزش نیروی انسانی مورد نیاز سازمان و شهرداری‌ها در رشته‌های تخصصی مالی، اداری، فنی، خدماتی و سایر رشته‌های مورد نیاز، نظارت و مراقبت در اقامه کلیه دعاوی له و علیه مربوط به شهرداری‌ها از طریق مشاوره و راهنمایی

حقوقی، قبول نمایندگی شهرداری‌ها برای انجام معاملات آن‌ها و نیز تجهیزات و ماشین‌آلات به صورت متمرکز از محل وجوه متمرکز شهرداری‌ها که در اختیار سازمان می‌باشد، تألیف و ترجمه و انتشار کتب و مجلات درباره مسائل اداری، فنی، مالی و خدماتی و سایر امور شهرداری‌ها، ارائه خدمات حسابرسی حسب درخواست شهرداری‌ها، تهیه و تدوین نظام برنامه‌ریزی شهرداری‌ها، انعقاد قراردادهای خاص به منظور استفاده از خدمات افراد متخصص و یا مهندسين مشاور و پیمانکاران و سازندگان و دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی. (Dashti, 2009)

### وزارت راه و شهرسازی

پس از وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، دارای بیشترین ارتباط با شهرداری‌هاست. به موجب ماده ۹ قانون راجع به تأسیس وزارت آبادانی و مسکن مصوب ۱۷ مارس ۱۹۶۴، «به منظور ایجاد تمرکز و هماهنگی در تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های ساختمانی و تهیه مسکن و همچنین جهت تهیه و اجرای طرح‌های شهرسازی و دهسازي و طرح‌های آبادانی، وزارت آبادانی و مسکن با تشکیلات لازم برای انجام وظایف اساسی» خود تأسیس گردیده است. بر اساس این ماده، تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های تهیه مسکن و خانه‌های سازمانی، تهیه و اجرای طرح‌های ساختمانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، اشتراک مساعی با شهرداری‌ها به منظور تهیه و اجرای طرح‌های آبادانی شهرها، نظارت بر توسعه شهرها و اشتراک مساعی در تهیه نقشه شهر، اشتراک مساعی با مراجع و سازمان‌های مربوط در تهیه و اجرای برنامه‌های دهسازي و به خصوص از طریق اجرای برنامه‌های (خودیاری) در روستاها، تنظیم موازین و مشخصات فنی برای طرح‌های تهیه مسکن و امور شهرسازی و دهسازي و ساختمان‌های دولتی و تهیه و اجرای طرح‌های ساختمانی که برای آن‌ها سازمان مجهز دولتی وجود ندارد، از وظایف این وزارتخانه است. (Faghhih Larijani, 2008)

- نگهداری و تحویل و تحول وجوه و نقدینه و سپرده‌ها و اوراق بهادار.

- نگهداری حساب و اموال دولتی و نظارت بر اموال مذکور.

از آنجایی که شهرداری‌ها در زمره «نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی» محسوب می‌شوند، مشمول این قانون می‌شوند و متعاقباً تحت نظارت این وزارتخانه قرار می‌گیرند. اما با توجه به تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور، «ذی حساب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در مورد وجوهی که از محل درآمد عمومی دریافت می‌دارند، با حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی با موافقت آن دستگاه منصوب خواهند شد»؛ بنابراین، نظارت این وزارتخانه و ادارات تابعه آن بر شهرداری‌ها در آنجایی است که نهادهای محلی از وجوهای دولتی استفاده می‌کنند.

#### استانداردی‌ها و فرمانداری‌ها

استانداردی‌ها و فرمانداری‌ها در حوزه‌های استان و شهرستان، عالی‌ترین نهادهای سیاسی و اداری محسوب می‌شوند که در رأس آن‌ها استاندار و فرماندار قرار دارد. استاندار توسط وزیر کشور به هیئت‌وزیران معرفی می‌شود و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌گردد و همچنین فرماندار با پیشنهاد فرماندار و تأیید وزیر کشور منصوب می‌شود. این دو نهاد مهم‌ترین نمود تمرکزگرایی در حوزه‌های محلی محسوب می‌شوند و مستقیماً سیاست‌های دولت را در استان‌ها و شهرستان‌ها پیاده می‌کنند و در صورت تخطی از خط‌مشی‌های دولت، وزارت کشور می‌تواند بدون هیچ شرطی آن‌ها را عزل نماید.

طبق ماده ۱ «طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، مصوب شورای عالی اداری، ۱۹۹۸»، استانداران در قلمرو مأموریت خویش به‌عنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای

وزارت راه و شهرسازی به‌طور قانونی موظف به نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های مصوب توسعه شهری و نیز سایر مقررات و ضوابط شهرسازی مصوب شورای عالی شهرسازی توسط شهرداری‌های مربوط از طریق معاونت شهرسازی است، شهرداری‌ها موظف به اجرای این مصوبه‌ها و همکاری با وزارت راه و شهرسازی و واحدهای تابعه آن هستند. وزارت راه و شهرسازی همچنین وظیفه تهیه و تصویب معیارها، ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی و ابلاغ آن‌ها به نهادهای ذی‌ربط، از جمله شهرداری‌ها، و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها را بر عهده دارد.

(Faghih Larijani, 2008)

#### وزارت امور اقتصادی و دارایی

وزارت امور اقتصادی و دارایی مهم‌ترین وزارتخانه‌ای است که به امور مالی و اقتصادی دولت و تمامی نهادهای زیرمجموعه آن می‌پردازد و بر درآمدها، هزینه‌ها و به‌طور کلی بودجه کشور نظارت عالی دارد. مأموران این وزارتخانه با عنوان ذی حساب به‌طور منظم و سازمان‌یافته بر امور مالی و دادوستدهای اقتصادی دستگاه‌های دولتی اشراف دارند و مورد بازرسی قرار می‌دهند. طبق ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۹۸۷، ذی حساب مأموری است که به موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به‌منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به این سمت منصوب می‌شود و انجام سایر وظایف مشروحه زیر را به عهده خواهد داشت:

- نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگهداری و تنظیم حساب‌ها بر طبق قانون و ضوابط و مقررات مربوط و صحت و سلامت آن‌ها.

- نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی.

نهاد شهرداری و فعالیت‌های آن در اقلیم کردستان عراق به کار گرفته می‌شود.

### چگونگی نظارت بر شهرداری‌ها در اقلیم کردستان عراق

بند ۵ ماده ۱۲۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد که «شورای استان، تحت کنترل یا نظارت هیچ وزارتخانه یا نهاد غیر وابسته به وزارتخانه نبوده و دارای امور مالی مستقل است». شاید خواندن این متن برای اولین بار حکایت از آن داشته باشد که قانون‌گذار، بدون اینکه این شوراها تحت کنترل هیچ نهادی باشند، به آن‌ها قدرت و اختیاراتی اعطا کرده است؛ همان‌طور که در متن آمده است. شوراهای شهرداری آن در محدوده جغرافیایی استان انتخاب می‌شوند و تصمیم‌گیرندگان شهرداری‌ها هستند، و استان‌ها پروژه‌ها را با هماهنگی وزارت شهرداری‌ها و گردشگری اجرا خواهند کرد. همان‌طور که در متن بالا آمده است، همچنین شامل شوراهای شهرداری می‌شود که توسط شهروندان شهر انتخاب می‌شوند و استقلال خود را دارند.

ابزارهای نظارت بر شهرداری‌ها بسیار هستند و بنابراین ممکن است شامل اعضای شهرداری‌ها باشند، مانند اعمال مجازات‌های انضباطی علیه آن‌ها. همچنین ممکن است خود شهرداری‌ها را مورد خطاب قرار دهد، مانند تعلیق جلسات آن یا انحلال آن. همان‌طور که ممکن است به اقدامات شورا رسیدگی کند. مورد اخیر ممکن است شامل بیانیه قبلی توسط نهاد ناظر یا تأیید بعدی اجرای اقدامات شهرداری‌ها باشد که باعث عدم انطباق عمل با این رویه می‌شود. همچنین ممکن است شامل لغو عمل یا جایگزینی مقام نظارت به جای شهرداری‌ها در صورت کوتاهی در انجام وظایف محوله توسط شورای شهر به مقتضای قانون باشد.

در این راستا، قوانین در اختیار نهاد ناظر برای استفاده از این ابزارها علیه دستگاه‌های غیرمتمرکز، به‌ویژه دستگاه‌های مرتبط با لغو و انحلال، متفاوت هستند؛ زیرا برخی از آن‌ها برای جواز لغو، غیرقانونی بودن آن را شرط می‌کنند، بدون اینکه اختیارات مرجع

انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار خواهند بود. همچنین طبق بند ۳۰ ماده ۲ مصوبه فوق، «نظارت و بازرسی از کلیه ارگان‌های موضوع ماده یک این مصوبه، به جز مواردی که به حکم قانون مستثنی شده باشد و همچنین مراقبت در رفتار و اعمال کلیه کارکنان ارگان‌های مذکور» بر عهده استانداری می‌باشد و بنابراین بند، شهرداری‌ها نیز صراحتاً در دایره نظارت و بازرسی استانداری قرار می‌گیرند.

علاوه بر این‌ها، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها صلاحیت‌های دیگری نیز دارند که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم در حکمرانی شهری تأثیرگذار است و جریان امور محلی را هدایت می‌کند و امکان دارد به کنترل و مهار نهادهای محلی منجر شود که ما صرفاً به موارد معدودی از آن اشاره کردیم.

### ۴- نحوه نظارت بر وظایف و اختیارات شهرداری‌ها در امور

#### اجرای در اقلیم کردستان عراق

اگر حضور شهرداری‌ها برای رفع نیازهای محلی در استان ضروری باشد، پس لازم است این نهادها فارغ از اختیارات یا دخالت دستگاه‌های اداری مرکزی، فعالیت کنند. این استقلال، علاوه بر به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی آن، یکی از مؤلفه‌ها و موازین تمرکززدایی اداری است تا بتواند امور و منافع محلی خود را مدیریت کند، اما این شهرداری‌ها همچنان بخشی از دولت و اختیارات عمومی موجود باقی می‌مانند. بنابراین، باید در حدود معینی، تحت کنترل دولت مرکزی باشند. قانون استان‌های سازمان‌دهی‌نشده در یک اقلیم به شماره (۲۱ مصوب ۲۰۰۸م) به طرف‌های دارای حق اعمال نظارت بر شهرداری‌ها در اثنای عملکرد اختیارات اداری آن‌ها اشاره کرده است که دو نهاد هستند: الف- سیاسی؛ ب- قضایی.

در این بخش، ما به بررسی مهم‌ترین عوامل و فرآیندهایی می‌پردازیم که توسط مراجع ناظر برای هدایت و نظارت بر عملکرد

موسوم به دادگاه اداری (المحكمة الإدارية) ایجاد شده که صلاحیت رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم علیه تصمیمات ادارات دولتی، مقامات اجرایی، شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی را دارد. دادگاه قضایی اداری عراق به صورت ذیل سازمان‌دهی شده است:

بر مبنای ماده ۸۹ قانون اساسی عراق مصوب سال ۲۰۰۵، شورای عالی قضایی (مجلس القضاء الأعلى): که عالی‌ترین مرجع قضایی اداری کشور محسوب می‌شود و دارای صلاحیت تفسیر و ابطال تصمیمات اداری در سطح ملی است. (Othman, 2003)

دادگاه اداری (المحكمة الإدارية): مرجع نخست رسیدگی به دعاوی علیه دستگاه‌های اجرایی و تصمیمات اداری محلی. دادگاه اداری در اقلیم کردستان بخشی از نظام عدالت اداری اقلیم است. این دادگاه اختلافات مربوط به تصمیمات اداری در نهادهای دولتی را حل و فصل می‌کند و تحت نظارت مجلس شورا فعالیت می‌کند. شعب آن در استان‌های اصلی مانند اربیل، سلیمانیه و دهوک واقع شده‌اند. این دادگاه شکایات علیه تصمیمات اداری را برای تضمین حقوق شهروندان و حفظ نظم عمومی، مطابق با قوانین و مقررات اقلیم، بررسی می‌کند.

دادگاه تجدیدنظر اداری (محكمة التمييز الإدارية): مرجع عالی‌تری است که آرای دادگاه بدوی را مورد بازبینی قرار می‌دهد و نقش نظارتی و تضمین عدالت را ایفا می‌کند. (Othman, 2003)

دادگاه تجدیدنظر اداری در اقلیم کردستان بخشی از مرجع قضایی اقلیم است و مسئول بررسی تجدیدنظرخواهی علیه تصمیمات اداری در ادارات دولتی در اقلیم است. این دادگاه به موازات دادگاه‌های اداری در اربیل، سلیمانیه و دهوک فعالیت می‌کند. این دادگاه به مسائل مربوط به کارمندان و حقوق شهروندان رسیدگی می‌کند و احکام خود را مطابق با قوانین اقلیم صادر می‌کند، هرچند گاهی اوقات اختیارات آن با دادگاه عالی فدرال عراق هم‌پوشانی دارد. (Shihoub, 2008)

ناظر به مناسب بودن یا نامناسب بودن رفتار تسری پیدا کند. بنابراین، اظهارنظر در مورد تصمیمات دستگاه‌های غیرمتمرکز جز در چارچوب آن حدود، جایز نیست.

این نظارت فقط به کار شورا محدود نمی‌شود، بلکه به نظارت بر خود شوراهای، اعضای آن‌ها و اجرای تصمیمات، در مورد دستگاه‌هایی که حق اعمال نظارت را دارند، تسری می‌یابد که آن‌ها عبارت‌اند از:

الف- (دادگاه قضایی اداری): ب- (دیوان عالی فدرال).

### دادگاه قضایی اداری

دادگاه قضایی اداری عراق به عنوان یکی از ابزارهای تضمین حاکمیت قانون و تحقق حقوق شهروندان در برابر اداره عمل می‌کند. با تقویت ظرفیت قضایی و اصلاح ساختارهای اداری، این دادگاه می‌تواند نقش پررنگ‌تری در حمایت از اصول عدالت اداری و صیانت از حقوق بنیادین مردم ایفا نماید. دادگاه قضایی اداری در عراق بر اساس اصلاحیه دوم قانون مجلس شورای دولتی به شماره (۶۵ سال ۱۹۷۹م) که همان قانون شماره (۱۰۶ سال ۱۹۸۹م) است، تأسیس شد. اصلاحیه دوم برای قانون شماره (۶۵ سال ۱۹۷۹م) مجلس شورای دولتی مقرر می‌دارد که دادگاهی به نام دادگاه قضایی اداری در مجلس شورای دولتی تشکیل شود و در صورت لزوم، دادگاه‌های قضایی اداری دیگری در مراکز تجدیدنظر با بیانیه‌ای که وزیر دادگستری به پیشنهاد ریاست مجلس شورای دولتی در روزنامه رسمی منتشر می‌کند، تشکیل می‌شود. در نظام حقوقی عراق، حل و فصل دعاوی ناشی از تصمیمات اداری، تخلفات ادارات دولتی، و اختلافات میان اشخاص و دستگاه‌های عمومی به عهده دادگاه‌های اداری است. این صلاحیت بر اساس قانون شورای دولت شماره ۶۵ سال ۱۹۷۹ و همچنین اصلاحات پس از ۲۰۰۳، مشخص گردیده است. (Othman, 2003) مطابق این چارچوب، با توجه به قانون شورای مشورتی اقلیم کردستان - عراق، شماره (۱۴) سال ۲۰۰۸، یک شعبه تخصصی از قوه قضاییه

این ساختار با الگوگیری از نظام‌های قضایی فرانسه و مصر طراحی شده است که در آن دادگاه‌های اداری از دادگاه‌های عمومی تفکیک می‌شوند تا اصل تخصص قضایی رعایت گردد.

### نظارت دیوان عالی فدرال بر قوانین محلی

دیوان عالی فدرال بر جنبه‌ای از اختیارات شورای استانی و اختیارات ویژه آن نظارت دارد و دادگاه علاوه بر نقش اصلی خود در نظارت بر تطابق قوانین با قانون اساسی و مقررات لازم‌الاجرا بر اساس ماده ۹۳ اولاً قانون اساسی، بر حل و فصل اختلافات مربوط به تفسیر قانون اساسی و تضاد صلاحیت قضایی که ممکن است بین قوه قضائیه فدرال و قوه قضائیه محلی رخ دهد، مطابق با ماده (۹۳/هشتم/ب) قانون اساسی نظارت می‌کند. دادگاه‌های فدرال، معمولاً در کشورهای فدرال، وظایف قضاوت در روابط مناطق و محلی با مقامات فدرال و روابط آن‌ها با یکدیگر را اعمال می‌کنند. قانون‌گذار عراق به دادگاه عالی فدرال این حق را اعطا کرد که در مورد تصمیم برکناری استاندار یا یکی از اعضای شورای استان توسط شورا در صورت اعتراض به آن در دادگاه تصمیم بگیرد. این قانون همچنین به دادگاه این حق را داده است که به تصمیمات مربوط به انحلال شورای استان، در صورتی که شورا یا یک‌سوم اعضای آن نسبت به تصمیم انحلال در دادگاه اعتراض داشته باشند، رسیدگی کند. و اگر قانون‌گذار عراق تصریح کرده باشد که شوراهای استان، تحت کنترل یا نظارت هیچ وزارتخانه یا نهاد غیر مرتبط با وزارتخانه نباشد، این به آن معنا نیست که کار این شوراهای تحت نظارت قضایی نیست؛ زیرا این امر با اصل دولت قانونی و متون خود قانون اساسی، به‌ویژه ماده (۱۰۰) قانون اساسی عراق، مغایرت دارد که تصریح می‌کند: «شرط هرگونه اقدام یا تصمیم اداری مصون از تجدیدنظرخواهی، ممنوع است». زیرا شوراهای استان در اجرای اصل مسئولیت، اولاً در صورتی که رفتارشان غیرقانونی باشد و درخواست تجدیدنظر با لغو را داشته باشد، باید تسلیم مقررات قانون شوند. بند ۴ ماده (۹۳) نیز تصریح می‌کند که

دادگاه فدرال، صلاحیت رسیدگی به اختلافاتی را دارد که بین دولت فدرال و حکومت اقلیم، استان‌ها، شهرداری‌ها و ادارات محلی رخ می‌دهد. (Hadi, 2006)

### سایر نهادهای نظارتی

نهادهای نظارتی دیگری نیز وجود دارند که تحت نظارت مجلس نمایندگان بوده و در درجه اول در برابر آن مسئول هستند. نظارت مجلس نمایندگان بر شهرداری‌ها با هدف تضمین این مسئله است که این نهادها به مشروعیت و حدود صلاحیت خود احترام می‌گذارند و همچنین احترام به سیاست‌های کلی و برنامه‌های ملی دولت را تضمین می‌کنند. همچنین در اصل (۱۰۸) قانون اساسی تصریح شده است که عبارت است از:

### دیوان نظارت مالی

ماده (۴۷) قانون استان‌های سازمان‌دهی نشده در یک اقلیم مقرر می‌دارد که ادارات و شوراهای استان، مشمول نظارت دیوان نظارت مالی هستند؛ زیرا این دیوان، علاوه بر مأموریت خود در اطمینان از صحت و انطباق حساب‌ها، برای اطمینان از عدم دستکاری مالی یا فساد مالی در ادارات استانداری و شورای آن.

### کمیسیون صداقت حکومت موقت ائتلاف در عراق

این نهاد برای اولین بار با دستور حکومت موقت ائتلاف در عراق به شماره ۵۵ سال ۲۰۰۴ با نام کمیسیون صداقت عراق تأسیس شد و سپس بر اساس ماده (۱۰۲) قانون اساسی فعلی به کمیسیون صداقت تغییر نام داد. (Naji, 2016) همچنین در اقلیم کردستان کمیسیونی به نام کمیسیون صداقت وجود دارد که مؤثر است و وظایف خود را طبق قانون کمیسیون صداقت عمومی در اقلیم کردستان - عراق شماره ۳ سال ۲۰۱۱ انجام می‌دهد. (Ahmad,

Alloush, 2014)

### نحوه نظارت رسمی (اداری) و غیراداری بر شهرداری

تضمین مشروعیت و تناسب تصمیمات شوراهای مردمی شهرداری: نظارت اداری با هدف اطمینان از اینکه تصمیمات اتخاذشده توسط شوراهای مردمی شهرداری مطابق با قانون و در

همچنین قانون اداره شهرداری عراق شماره ۱۶۵ در ماده ۵۶ یک ضابطه کلی برای تصمیمات شهرداری مربوط به مقررات عمومی مقرر کرده است که در بند اول مقرر داشته است که پس از گذشت یک ماه از تاریخ ارسال، به طور ضمنی تصویب می شود. در این زمینه، ما تعجب می کنیم که قانون گذار چه معیاری را در تصویب ضمنی در مورد مدتی که مشخص کرده است رعایت کرده است. از یک طرف، مهلت ۳۰ روز تعیین شده است و از طرف دیگر، بازه زمانی یک ماهه در نظر گرفته شده است و هرچند دوره ۳۰ روزه مشکلی ایجاد نمی کند، بازه زمانی یک ماهه ما را به تعجب وادار می کند که دقیقاً چه مدت مشخص شده است، ۲۸، ۲۹، ۳۰ یا ۳۱ روز.

از جمله نتایجی که از تصویب به دست می آید این است که شورای مردمی شهرداری به نمایندگی از رئیس اجرایی خود به این مصوبه پایبند نیست. در مفهوم اجرای این تصمیم، می تواند آن را پس بگیرد یا اصلاح کند، زیرا تصویب، جواز اجرا است و نه اجبار به اجرا. در صورتی که رأی مملو از ایرادات قانونی باشد، تصویب آن را پوشش نمی دهد و رأی، علی رغم تصویب، ناقص بوده و قابل تجدیدنظرخواهی است. علی رغم تصویب، تصمیم به شورای شهر منتسب است و لذا این شورا به تنهایی مسئول خسارات ناشی از این مصوبه است و مرجع با وجود آن، این تصمیم را تصویب کرد. (Mahdi, 1995)

همچنین، تأیید نمی تواند جزئی باشد. به این معنا که مرجع نظارت نمی تواند بخشی از مصوبه را تأیید و بخش دیگر را رد کند. زیرا این کار به منزله تعدیل مصوبه شورا خواهد بود و مرجع نظارت چنین صلاحیتی ندارد. دلیل این امر این است که اصل «من یدلک علی الکلی یدلک علی الجزء» در اینجا قابل اعمال نیست. چرا که مصوبه شورا یک کل واحد و غیر قابل تفکیک است و مرجع نظارت فقط می تواند آن را به طور کامل تأیید یا رد کند.

راستای منافع عمومی است، اعمال می شود. نظارت اداری با هدف جلوگیری از سوءاستفاده اعضای شوراهای مردمی شهرداری از قدرت خود و تضمین حسن عملکرد آن ها اعمال می شود. طرح ها و برنامه های اقتصادی این نهاد به شرح زیر اجرا می شود:

تأیید: تأیید، یک عمل حقوقی است که توسط مقام ناظر (استاندار یا وزیر کشور) صادر می شود و در آن، قانونی بودن، عدم مغایرت با مصلحت عمومی و قابلیت اجرای تصمیم اتخاذ شده توسط شهرداری اعلام می گردد. بر این اساس، تصدیق یا همان تأیید، تصمیم اداری صادره از سوی مقام سرپرستی است که تصمیم شهرداری را به دلیل تطبیق با قانون و موافقت آن با مصالح عمومی، اثر قانونی می دهد. مرجع قیمومت بر قانونی بودن تصمیمی که برای هرگونه تخلف از قانون به آن ارائه می شود، نظارت می کند و همچنین بر مناسب بودن آن، یعنی عدم مغایرت آن با منافع عمومی، نظارت می کند. سازگاری آن با شرایطی که در آن گرفته شده است. قاعده کلی این است که تصمیمات شهرداری بدون نیاز به تأیید مقام قیم قابل اجرا است. تصمیمات مجمع مردمی شهرداری ۱۵ روز پس از تاریخ تسلیم به دولت اجرا می شود و به آن تصویب ضمنی می گویند. (Abdul Wahab & Shiha, 2003)

همان طور که قبلاً ذکر شد، تأیید صریح به معنای صدور یک تصمیم اداری توسط مقام ناظر (استاندار یا وزیر کشور) است که در آن، قانونی بودن، انطباق با مصلحت عمومی و قابلیت اجرای تصمیم اتخاذ شده توسط شهرداری تأیید می شود. به منظور تعدیل شدت تأیید صریح که در ماده قبل ذکر شده و ممکن است منجر به کندی و تعطیلی فعالیت اداری شود، قانون گذار بار دیگر در این ماده به تأیید ضمنی با تمدید مهلت به ۳۰ روز متوسل شده است. در این راستا، اگر استاندار در مورد مصوبات مذکور در مهلت ۳۰ روز از تاریخ واریز آن ها به استانداری، تصمیمی اتخاذ نکند، این مصوبات به طور ضمنی تأیید شده تلقی می شوند.

## لغو مصوبات

مرجع نظارت فقط می‌تواند مصوباتی را لغو کند که قبلاً توسط نهاد قانون‌گذاری (شورای شهر) به تصویب رسیده باشند. لغو مصوبه باید در یک بازه زمانی مشخص انجام شود. مرجع نظارت باید دلایل لغو مصوبه را به‌طور شفاف و مستند ارائه دهد.

هنگامی که مرجع نظارت مصوبه‌ای از شورا را لغو می‌کند، این کار را به این دلیل انجام می‌دهد که آن را مغایر با قانون و مصلحت عمومی می‌داند، نه به این دلیل که قبل از صدور آن مصوبه دخالت کرده باشد. در بطلان نسبی، مصوبه فقط تا حدی باطل است و ممکن است برخی از مفاد آن همچنان قابل اجرا باشند. این امر معمولاً در مواردی رخ می‌دهد که مصوبه دارای برخی ایرادات شکلی یا ماهوی باشد که قابل اصلاح هستند.

به موجب قانون اداره شهرداری‌ها شماره ۱۶۵ سال ۱۹۶۴، مصوبات مذکور در ماده ۴۴ قانون شهرداری باطل محسوب می‌شوند:

الف) در صورتی که تمام تصمیمات و مصوبات شورا بر موضوعی متمرکز شده باشد که خارج از صلاحیت و اختیارات شورای شهر باشد؛ مانند تداخل در صلاحیت قانون‌گذاری و تقنین.

جرم خلاف قانون: در این عبارت، «قانون» به معنای عام آن شامل قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات دولتی است. رد مصوبات شورای شهر به دلیل مغایرت با قانون، تلاشی برای حفظ نظم و سلسله‌مراتب هرم حقوقی در کشور است.

اگر شورای شهر خارج از جلسات عادی، فوق‌العاده، قانونی و جلسات خود تشکیل جلسه دهد، مباحثات آن به این دلیل باطل خواهد بود. دلیل بطلان این مصوبات، «حکم عقل» است و نه الزام به رعایت زمان‌ها و چارچوب‌های زمانی خاص. به‌طور کلی، طبق قانون، شورای شهر فقط می‌تواند در جلسات عادی، فوق‌العاده، قانونی و جلسات خود تشکیل جلسه دهد. طبق ماده ۵۶ قانون اداره شهرداری شماره ۱۶۵، تصمیمات تنظیمی شهرداری که

غیرقانونی باشند، پس از یک ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، غیرقابل ابطال تلقی می‌شوند. به عبارت دیگر، اگر ظرف یک ماه از ابلاغ قانون، به غیرقانونی بودن تصمیمات تنظیمی شهرداری اعتراض نشود، این تصمیمات قطعی و لازم‌الاجرا خواهند شد. دلیل این امر حفظ ثبات و انسجام ساختار حقوقی جامعه است. فراموشی به نفع یکپارچگی نمایندگی مردم و شفافیت اداری بر اساس ماده ۴۵ قانون شهرداری، هر عضو شورا یا کارگزاری که علاقه‌مند به نتیجه مذاکرات باشد، می‌تواند از فرماندار تقاضای ابطال آن مباحث را بنماید. (Mahdi, 1995)

همچنین استاندار حق دارد هر یک از مذاکراتی را که اعضای شورا در آن به‌صورت شخصی یا به‌عنوان نماینده شرکت می‌کنند، باطل کند. ماده ۳۱ قانون استان‌های غیرمنظم در اقلیم شماره (۲۱) سال ۲۰۰۸ به شورای شهر این حق را داده است که در صورت ابطال مذاکرات توسط استاندار، به این تصمیم اعتراض کند.

در همه سناریوهای دیگر، استاندار می‌تواند از این اختیارات استفاده کند، مشروط به اینکه: مهلت اخطار داده‌شده به شهردار مربوطه به پایان رسیده باشد و هیچ اقدامی انجام نشده باشد؛ به جز در موارد فورس‌ماژور در داخل یک شهرداری.

## کنترل قیمومیتی

وزیر شهرداری‌ها و گردشگری در اقلیم کردستان عراق همچنین می‌تواند در صورت عدم انجام این کار توسط شورا، در ثبت هزینه‌های اجباری در بودجه محلی مداخله کند. طبق مواد ۴۵ و ۴۶ قانون اداره شهرداری‌ها در اقلیم کردستان شماره ۶ سال ۱۹۹۳، شورا وظیفه ثبت و تأیید هزینه‌های اساسی را بر عهده دارد. اما شورا همچنین وظیفه دارد در حین تهیه بودجه، بر تراز بودجه نظارت کند و در صورت کمبود در حین اجرا، آن را جبران کند.

(Abdul Wahab & Shih, 2003)

در نتیجه، نهاد قیمومت کنترل گسترده‌ای بر بودجه از طریق راه‌حل‌ها اعمال می‌کند، هم در مرحله آماده‌سازی زمانی که به

دعوت به جلسات فوق‌العاده شورای شهر فقط توسط رئیس شورا و یک‌سوم اعضای شورا مجاز است و قبل از رئیس شورا باید با استاندار مشورت شود و یک‌سوم اعضای شورا می‌توانند برای تشکیل جلسه فوق‌العاده دعوت کنند. طبق این پیش‌نویس، استعفای عضو شورای شهر به جای رئیس شورا به استاندار ارائه می‌شود. (Kashakash, 1987)

این ابتکار همچنین شامل گسترش نظارت بر فعالیت شورای شهر با گسترش دامنه مذاکراتی است که باید توسط مقام ناظر تأیید شود. برخی دیگر شامل رأی‌گیری برای سلب اعتماد از شهردار و شورای شهر، سیستم و برنامه کاری کارکنان شهرداری، ایجاد، لغو و اصلاح حقوق مالکیت و عوارض، پذیرش هدایا یا وصایایی که به شهرداری و شهرداری‌ها اعطا می‌شود، مؤسسات و مؤسسات عمومی و منافع شهرداری، امتیازات اعطاشده به منافع عمومی، توزیع مسکن اجتماعی و توزیع آن است.

از این رو، پیشنهاد شده است که حداکثر مدت صدور گواهی توسط مرجع نظارت از ۳۰ روز به ۴۵ روز و مهلت سپرده‌گذاری مذاکراتی که نیاز به تأیید ندارند از ۱۵ روز به ۲۱ روز افزایش یابد. این امر به منظور تضعیف منافع شوراها محلی بود. هدف از این ابتکار کاهش دوره تجدیدنظر در احکام مرجع نظارت از چهار ماه به هشت روز بود، برخلاف الزام قانون آیین دادرسی مدنی فعلی که چهار ماه است. (Othman, 2003)

#### اعمال نظارت اداری توسط مراجع وابسته به دولت مرکزی

##### استاندار

استاندار، به عنوان یکی از عالی‌ترین مقامات استان، نقش مهمی در اداره امور استان ایفا می‌کند. او به عنوان اولین مقام مسئول در امور مربوط به استان، در سطح ملی نیز از جایگاه مهمی برخوردار است. طبق قانون اساسی، رئیس‌جمهور اختیار انتصاب و عزل استاندار را دارد. این اختیار به صراحت در قانون اساسی عراق در سال ۲۰۰۵ ذکر شده است. (Naji, 2016) ماده ۱۲۲ قانون اساسی سال ۲۰۰۵

تعادل بودجه می‌رسد و هم در حین اجرا با کسری بودجه، که ما را به رویکردی سوق می‌دهد که فاقد تمرکز اداری یا اختیارات واقعی ریاست جمهوری است. کلیه اسناد بودجه منوط به تأیید مرجع قیمومت می‌باشد، می‌تواند برآورد منابع را تنظیم کند و برخی از هزینه‌های اختیاری را کاهش یا رد کند. (Abdul

Wahab & Shiha, 2003; Qabbani, 2009)

مهم‌ترین نتیجه این اختیار و این روش، تعیین میزان مسئولیت مقام ناظر در صورت حل و فصل، به‌ویژه در فرآیند تجدیدنظر قضایی است. در نتیجه، مسئولیت قیمومت اداری در استفاده از اختیار حل و فصل با مسئولیت آن در استفاده از سایر اختیارات قیمومت متفاوت است، زیرا قیمومت در صورت حل و فصل، نقش شورای شهر را در حین انجام وظایف خود به نیابت و به نفع شورایی که قابل انفصال از عمل دیگری نیست، بر عهده می‌گیرد. از آنجا که این تصمیمات توسط شهرداری اتخاذ شده است، حتی اگر توسط مقام ناظر - استاندار - اتخاذ شده باشد، اعتراضات شهرداری به تصمیمات ناظر مبنی بر حل و فصل پذیرفته نخواهد شد؛ زیرا توسط شهرداری صادر شده است.

در ماده ۴۶ قانون اداره شهرداری که به موجب آن شورای شهر می‌تواند در برابر تصمیمات استاندار به دادگاه ذیصلاح اعتراض کند، اما فقط در مورد تصمیماتی که مصوبات را لغو یا تمدید می‌کند یا از تأیید آن‌ها خودداری می‌کند، هیچ اشاره‌ای به حل و فصل نشده است. به همین دلیل، حتی اگر مقام ناظر اداری به نیابت از یک دولت محلی حکم انحلال صادر کند، باز هم در قبال اشخاص ثالث در قبال هرگونه ضرری که ممکن است در نتیجه این حکم انحلال ایجاد شده باشد، مسئول است. ما بر اهمیت تأثیرات این نوع اقدامات و شدت این کنترل تأکید می‌کنیم، علی‌رغم اینکه شوراهای شهری دارای تشکلهای حزبی متنوعی هستند.

### نتیجه‌گیری

نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که نظام نظارت بر اجرای وظایف شهرداری‌ها در حقوق ایران و اقلیم کردستان عراق اگرچه در بسترهای حقوقی متفاوتی شکل گرفته‌اند، اما از حیث اهداف و کارکردهای کلی شباهت‌های قابل توجهی با یکدیگر دارند. در هر دو نظام حقوقی، نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها با هدف تضمین اجرای صحیح قوانین، حفظ منافع عمومی، جلوگیری از سوءمدیریت و ارتقای کارآمدی مدیریت شهری پیش‌بینی شده است. با این حال، ساختار، نهادهای ناظر و شیوه‌های اعمال نظارت در این دو نظام تفاوت‌هایی دارد که بر میزان کارآمدی آن‌ها تأثیرگذار است.

در نظام حقوقی ایران، نظارت بر شهرداری‌ها عمدتاً از طریق ترکیبی از نظارت دولتی و نظارت محلی اعمال می‌شود. وزارت کشور و استانداری‌ها به‌عنوان نهادهای اجرایی دولت نقش مهمی در هدایت و نظارت اداری بر شهرداری‌ها دارند و در کنار آن، شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان نهادهای منتخب محلی وظیفه نظارت بر عملکرد شهردار و مدیریت شهری را بر عهده دارند. این ساختار دوگانه نظارتی در کنار نظارت‌های مالی و قضایی می‌تواند زمینه پاسخ‌گویی بیشتر شهرداری‌ها را فراهم سازد، اما در عمل گاه به دلیل تداخل صلاحیت‌ها، تمرکزگرایی اداری و محدودیت اختیارات شوراها با چالش‌هایی در تحقق نظارت مؤثر مواجه می‌شود.

در مقابل، در اقلیم کردستان عراق نیز نظارت بر شهرداری‌ها در چارچوب قوانین خاص مدیریت شهری و با نقش‌آفرینی نهادهای حکومتی اقلیم و مراجع محلی اعمال می‌شود. در مورد قانون عراق، پس از بررسی قوانین، مشاهده می‌شود که قانون‌گذار عراق حق نظارت اداری را به وزیر ذی‌صلاح به‌عنوان نزدیک‌ترین مقام به نهادهای تحت نظارت داده است تا بتواند به بهترین وجه وظایف نظارتی خود را بر این نهادهای اداری انجام دهد. همچنین وزارت

تصریح می‌کند که: استان‌ها بر اساس اصل عدم تمرکز اداره می‌شوند؛ و استاندار عالی‌ترین مقام اجرایی استان است، توسط شورای استان انتخاب می‌شود و اختیارات استاندار از طریق قانون تعیین می‌گردد.

استاندار رئیس دستگاه اجرایی استان محسوب می‌شود و مسئول اجرای سیاست‌ها و تصمیمات محلی است، او حلقه وصل بین شهرداری‌ها و نهادهای غیرمتمرکز در سطح کشور است و نماینده دولت محسوب می‌شود. وی همچنین وظیفه حفظ نظم عمومی، امنیت و آرامش عمومی را طبق قوانین و مقررات بر عهده دارد. و اطلاعات مربوط به مجلس محلی استان و گزارش‌های سالانه فعالیت‌های حکومت به مجلس محلی استان ارائه می‌شود. (Boushiba, 2000) استاندار وظیفه نظارت بر فعالیت‌های شورای محلی و اعضای آن را بر عهده دارد و در صورت لزوم می‌تواند آن‌ها را تأیید کند. علاوه بر این، استاندار اختیار تعلیق یا اخراج اعضای شورا، و همچنین انحلال شورا و انتصاب یک کمیته جدید را دارد. (Al-Tawi, 2008)

### رؤسای ادارات دولتی

رؤسای ادارات دولتی نقش مهمی در اداره امور عمومی، اجرای قوانین و ارائه خدمات به شهروندان دارند. هر اداره دولتی برای تحقق اهداف حکومت و تأمین نیازهای جامعه ایجاد می‌شود و رئیس اداره مسئول اصلی تنظیم، هدایت و نظارت بر فعالیت‌های آن اداره است. این مسئولیت‌ها در بیشتر نهادهای دولتی دارای اصول مشترکی است، هرچند با توجه به نوع اداره، وظایف تخصصی نیز تفاوت پیدا می‌کند. در میان ادارات دولتی، مدیریت شهرداری‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ زیرا مستقیماً با زندگی روزمره مردم و اداره امور شهری ارتباط دارد. از مهم‌ترین وظایف رؤسای ادارات دولتی می‌توان به برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و نظارت بر اجرای فعالیت‌های اداری اشاره کرد.

نظارت بیشتر جنبه متمرکز و اداری داشته باشد. مقایسه تطبیقی این دو نظام نشان می‌دهد که در حقوق ایران، هرچند سازوکارهای نظارتی متنوع‌تری پیش‌بینی شده است، اما پراکندگی نهادهای ناظر و برخی ابهامات قانونی می‌تواند از کارآمدی کامل آن بکاهد. در مقابل، در اقلیم کردستان عراق تمرکز بیشتر بر نظارت اداری موجب انسجام نسبی در ساختار نظارتی شده است، اما محدود بودن نقش نهادهای محلی ممکن است از سطح مشارکت و پاسخ‌گویی محلی بکاهد. بر این اساس، به نظر می‌رسد تقویت جایگاه نهادهای محلی در اقلیم کردستان و در مقابل، شفاف‌سازی حدود اختیارات و کاهش تداخل نهادهای ناظر در ایران می‌تواند به ارتقای کارآمدی نظام نظارت بر شهرداری‌ها در هر دو نظام حقوقی کمک کند. در مجموع، بهره‌گیری از تجارب متقابل و اصلاح چارچوب‌های قانونی و نهادی می‌تواند زمینه بهبود نظارت، افزایش شفافیت و ارتقای کیفیت مدیریت شهری در هر دو حوزه را فراهم سازد.

#### مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

#### تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

### EXTENDED ABSTRACT

Municipalities constitute one of the most important components of contemporary local governance and play a decisive role in the administration, organization, and sustainable development of urban communities. The evolution of local government in modern states reflects a broader transition from centralized administrative structures toward decentralized models in which local institutions are granted varying degrees of autonomy and responsibility. This transformation is closely associated with the principles of public participation, administrative efficiency, responsiveness,

شهرداری‌ها و گردشگری در اقلیم کردستان عراق، بر اساس قانون شماره (۱۲) سال ۲۰۱۰ این وزارتخانه، نظارت اداری، مالی و فنی بر کار شهرداری‌ها و ادارات وابسته به آن‌ها اعمال می‌کند. هدف از این نظارت، تضمین ارائه کارآمد خدمات اساسی (آب، فاضلاب، جاده‌ها، بهداشت)، اجرای پروژه‌های عمرانی طبق استانداردهای مصوب و شفافیت معاملات مالی است. (Alloush, 2014) همچنین، ماده (۸۰) بند اول قانون اساسی فعلی عراق این حق را به مجلس وزرا اعطا کرده است. گاهی اوقات قانون‌گذار نظارت اداری بر شهرداری‌ها را به نهادهای اداری غیرنظارتی واگذار می‌کند. با وجود اینکه این نظارت محدود است، برخی از مجریان قوانین مانند قانون‌گذار عراق این روش را پذیرفته‌اند. به عنوان مثال، قانون‌گذار عراق به وزیر امور شهرداری اجازه داده است که تمام یا بخشی از اختیارات وزارتخانه را در زمینه صدور مقررات پیش‌بینی‌شده در قانون به اداره شورای بلدی واگذار کند. (Shahata, 1955) قانون اداره شهرداری‌های اقلیم کردستان چارچوب نهادی مشخصی برای سازمان‌دهی فعالیت شهرداری‌ها و نظارت بر عملکرد آن‌ها تعیین کرده است. با وجود این، ساختار نظارتی در اقلیم بیشتر متکی بر نظارت اداری دولت اقلیم بوده و نهادهای محلی در برخی موارد از اختیارات محدودتری در مقایسه با شوراهای شهر در ایران برخوردارند. این امر سبب می‌شود که

accountability, and democratic governance. In this context, municipalities function as the primary executive institutions responsible for managing a wide range of urban affairs, including land-use planning, infrastructure development, environmental protection, public health, transportation, public services, economic regulation, and the organization of urban spaces. Urban management therefore involves not merely technical administration but also the implementation of public law principles governing the distribution of authority between central and local institutions. In Iran, municipalities operate within a decentralized administrative

framework in which local Islamic councils and municipal institutions have been assigned significant responsibilities in urban governance, although their authority continues to be shaped and constrained by the supervisory powers of central government institutions. The effectiveness of municipal administration is consequently influenced by the legal framework regulating the relationship between municipalities, local councils, and central administrative authorities (Hekmatnia & Mousavi, 2007; Rostami & Ameri, 2016). The establishment of municipal institutions in Iraq likewise has historical roots in local administrative traditions and in the Islamic institution of *hisbah*, through which public order, market regulation, cleanliness, and certain aspects of urban administration were historically supervised (Qahtan Hamid). The contemporary municipal system in Iraq gradually developed through statutory reforms, including the Municipal Administration Law and subsequent legislation concerning local government and decentralization, while the emergence of the Kurdistan Region as a constitutionally recognized federal region created a distinctive legal and administrative framework for local governance (Al-Jawari, 2005; Yasin Najjar, 2008). Consequently, examining municipal supervision in Iran and the Kurdistan Region of Iraq provides an important basis for understanding how two neighboring legal systems with significant historical and cultural connections have developed different institutional mechanisms for ensuring municipal accountability and administrative legality.

The concept of administrative supervision is central to the legal regulation of municipalities because decentralization does not imply the complete institutional separation of local authorities from the state. Rather, decentralized entities enjoy a certain degree of

legal, administrative, and financial autonomy while remaining subject to mechanisms designed to ensure compliance with national legislation, protection of the public interest, financial integrity, and the proper exercise of delegated or statutory powers. Administrative supervision may therefore be understood as the legal authority granted to designated governmental or supervisory bodies to review, approve, suspend, annul, or otherwise monitor the activities of decentralized administrative institutions within limits prescribed by law. Such supervision differs from ordinary managerial direction because decentralized institutions possess their own legal personality and decision-making authority and cannot generally be treated as subordinate administrative departments of central ministries (Khattar, 1987; Qabbani, 2009). Nevertheless, because municipalities exercise public powers, manage public assets, collect revenues, and provide essential services, some form of oversight is necessary to prevent abuse of authority and ensure that municipal decisions remain consistent with statutory requirements and public interests. Administrative oversight is particularly important in relation to financial affairs because local institutions frequently receive state support or administer public resources, thereby creating a legitimate need for mechanisms of fiscal accountability and auditing (Ismail, 1988; Mahdi, 1995). In addition, administrative supervision plays an important role in safeguarding individual rights against unlawful decisions by municipal or governmental authorities. Decisions adopted by supervisory bodies may themselves be subject to judicial review, reflecting the broader principle that no administrative authority should operate outside the rule of law (Othman, 2003). In both Iran and Iraq, therefore, municipal supervision serves multiple functions: ensuring legality, protecting public resources, promoting

administrative efficiency, preventing corruption, strengthening transparency, and providing mechanisms through which municipal decisions can be challenged or corrected when they exceed legal authority.

The present study employs a descriptive-analytical and comparative legal method to examine the structure and mechanisms of supervision over the performance of municipal duties in Iran and the Kurdistan Region of Iraq. The research is based on documentary analysis of legislation, administrative regulations, statutory instruments, legal scholarship, and relevant institutional arrangements in both jurisdictions. The comparative approach focuses particularly on the identity of supervisory institutions, the legal scope of their authority, the distinction between administrative and judicial supervision, the role of local representative bodies, financial oversight, and the mechanisms available for approving, reviewing, suspending, or annulling municipal decisions. In Iran, the supervisory framework is characterized by the simultaneous involvement of local Islamic councils and several central governmental institutions. City Islamic Councils exercise substantial supervisory responsibilities over municipal administration, including monitoring the proper management of municipal affairs, reviewing revenues and expenditures, supervising municipal transactions, examining municipal litigation, overseeing public health matters, and monitoring the implementation of urban development projects. The supervisory function of these councils ranges from informational supervision to forms of approval-based or binding supervision, depending on the statutory nature of the matter concerned. At the central level, the Ministry of Interior plays a particularly significant role in coordinating and supervising municipalities and in ensuring compliance with national

administrative policies (Choupani Yazdeli, 2005; Habibnejad, 2009). The Municipalities and Rural Management Organization also performs important functions related to municipal planning, budgeting, training, information systems, technical guidance, legal assistance, and institutional coordination (Dashti, 2009). Other state institutions, including the Ministry of Roads and Urban Development, the Ministry of Economic Affairs and Finance, provincial governors, and county governors, exercise additional forms of sectoral, financial, administrative, and planning supervision over municipal activities (Faghih Larijani, 2008). Accordingly, the Iranian model demonstrates a multilayered structure in which local democratic supervision coexists with significant central administrative control.

In the Kurdistan Region of Iraq, the supervisory framework reflects the federal and decentralized characteristics of the Iraqi constitutional system while retaining significant administrative oversight by regional and governmental authorities. Municipalities are formally recognized as decentralized public bodies possessing legal personality and certain administrative and financial powers, yet their decisions remain subject to various mechanisms of governmental, judicial, and financial control. The constitutional recognition of the Kurdistan Region and its legislative, executive, and judicial authority provides the institutional foundation for the regional organization of municipalities and local administrative bodies (Abu al-Aynayn, 2001; Al-Jawari, 2005). Municipal authorities in the Region have powers concerning local personnel, public services, urban organization, markets, infrastructure, sanitation, and other municipal functions, but practical autonomy remains affected by the supervisory authority of ministries, governors, and other regional institutions (Yasin Najjar, 2008). A particularly

significant form of oversight is administrative tutelage, which permits supervisory authorities, within legally defined limits, to approve or reject certain municipal decisions, intervene in mandatory expenditures, and ensure the legality of municipal regulations. Approval may be explicit or implicit, and in some cases a municipal decision becomes enforceable after the expiration of a statutory period if the supervisory authority does not object (Abdul Wahab & Shiha, 2003). Supervisory bodies may also annul decisions that exceed municipal competence or conflict with law, although the exercise of such authority must remain within statutory boundaries and should not transform decentralized institutions into ordinary hierarchical subordinates (Qabbani, 2009). Financial oversight is also important because municipal budgets, expenditures, and revenues may be subject to review by competent financial institutions and regional authorities (Mahdi, 1995). The Ministry of Municipalities and Tourism has a particularly influential role in administrative, financial, and technical supervision, while the governor may exercise important supervisory functions concerning municipal councils and executive authorities (Al-Tawi, 2008; Boushiba, 2000). Judicial supervision constitutes another major dimension of the municipal accountability system in Iraq and the Kurdistan Region. Administrative courts provide individuals and institutions with a mechanism for challenging unlawful administrative decisions and contribute to maintaining the principle of legality in the exercise of municipal and governmental powers. The Iraqi administrative judiciary developed through reforms to the State Council framework and became responsible for reviewing disputes arising from administrative decisions and acts of public authorities (Othman, 2003). Within the Kurdistan Region, specialized administrative judicial mechanisms similarly

provide for the review of administrative acts, including decisions adopted by municipalities and other public bodies. Judicial review therefore operates as an important counterbalance to administrative supervision because it enables the legality of supervisory decisions themselves to be examined. The Federal Supreme Court also exercises constitutionally significant functions in disputes involving federal authorities, regions, governorates, municipalities, and local administrations, thereby contributing to the resolution of jurisdictional conflicts within the federal structure (Hadi, 2006). Other supervisory institutions supplement these judicial mechanisms. Financial oversight bodies monitor the legality and accuracy of public accounts, while integrity and anti-corruption institutions are responsible for investigating misconduct and strengthening transparency in public administration (Ahmad, 2016; Alloush, 2014). The comparative analysis reveals that both Iran and the Kurdistan Region of Iraq use combinations of administrative, financial, political, and judicial supervision, but the balance among these mechanisms differs considerably. Iran relies on a relatively broad network of supervisory institutions, including elected city councils and numerous central administrative bodies, whereas the Kurdistan Region demonstrates a comparatively stronger reliance on governmental and administrative oversight structures. These differences are closely associated with the institutional histories, constitutional arrangements, and patterns of decentralization that have shaped local government in the two legal systems. The findings demonstrate that effective supervision of municipalities requires a careful balance between local autonomy and governmental accountability. Excessive central control can weaken decentralization, reduce the practical authority of local institutions, and limit the ability of

municipalities to respond efficiently to local needs, whereas insufficient oversight can increase the risk of unlawful decision-making, financial mismanagement, corruption, and ineffective service delivery. In Iran, the coexistence of city councils, ministries, provincial authorities, financial institutions, and other supervisory bodies creates a comparatively diverse oversight system, but the multiplicity of supervisory institutions may also result in overlapping competences, fragmented responsibility, and uncertainty regarding the boundaries of authority. In the Kurdistan Region of Iraq, the more concentrated role of regional governmental bodies can promote greater institutional coherence in certain areas, but it may simultaneously restrict municipal independence and reduce the practical influence of local representative institutions. The comparative assessment therefore suggests that both systems could benefit from clearer statutory allocation of supervisory powers, stronger institutional coordination, greater transparency in financial and administrative decision-making, and more effective judicial safeguards. Strengthening local institutional capacity, enhancing the professional competence of municipal personnel, clarifying the relationship between municipalities and supervisory authorities, and developing stable mechanisms of fiscal autonomy can further improve municipal governance. Ultimately, supervision should not operate merely as an instrument of administrative control, but as a legal mechanism designed to ensure legality, accountability, efficiency, public participation, and the protection of citizens' rights. A balanced model capable of combining meaningful municipal autonomy with transparent and proportionate oversight can contribute to more responsive urban governance, improved public services, sustainable urban development, and stronger

public confidence in local institutions in both Iran and the Kurdistan Region of Iraq.

## References

- Abdul Wahab, M. R., & Shiha, I. A. A. (2003). The Local Administration System in Comparative Law. *Journal of Human Sciences, Iraqi College of Law*.
- Abu al-Aynayn, J. J. (2001). Constitutional Regulation of the Powers of Iraqi Governorates. *Journal of the University of Dhi Qar*, 2(4).
- Ahmad, A. M. (2016). The Legal System for Financial Interest Disclosure in Iraq. *Al-Iraqiya Journal*(36).
- Al-Jawari, F. (2005). Federalism as a Political System and Its Suitability for the New Iraq. In *Iraqi Constitutional Studies on Fundamental Issues for the New Iraqi Constitution*.
- Al-Shoubaki, O. M. M. (1981). *Principles of Prevention from Administrative Actions*. Al-Hindawi Press.
- Al-Tawi, S. M. (2008). Principles of Administrative Law. *Al-Multaqa Journal*.
- Alloush, S. (2014). The Supervisory Jurisdiction of Local Governments. *Journal of Al-Rafidain University College of Sciences, Baghdad*.
- Boushiba, M. (2000). *Manifestations of Presidential Authority and Administrative Tutelage over Economic Institutions* [Doctoral dissertation, University of Kufa, Faculty of Law and Administrative Sciences].
- Choupani Yazdeli, M. (2005). Legal Perspectives on Islamic Councils. *Basirat Quarterly*(25).
- Dashti, A. (2009). The Legal Status and Statutory Interactions of Local Islamic Councils in Iran's Legal and Political System. *Journal of Legal Research*(49).
- Faghih Larijani, F. (2008). Similarities and Differences Between Local Councils and the Islamic Consultative Assembly in Rulemaking. *Councils Monthly*(21).
- Habibnejad, S. A. (2009). A Legal Examination of Islamic City Councils in Light of the Principle of Decentralization. *Jurisprudence and Law Quarterly*, 5(20).
- Hadi, S. A. (2006). *A Proposed Model for Auditing the Performance of Municipal Institutions to Improve the Services Provided* University of Baghdad, Higher Institute for Accounting and Financial Studies].
- Hashemi, F. (1992). *Urban Law and Urban Planning Regulations* (3rd ed.). Iran Urban Planning and Architecture Studies and Research Center.
- Hekmatnia, H., & Mousavi, M. (2007). Assessing the Level and Factors Affecting Citizens' Satisfaction with Municipal Performance. *Geography and Development*, 5(9).

- Ismail, K. A.-S. (1988). *Modern Administration of Institutions* (2nd ed.). Dar Al-Nahda Al-Arabiyya.
- Kashakash, K. Y. A. (1987). *Pressure Groups and Their Impact on Contemporary Political Systems*. Mansha'at Al-Ma'arif.
- Khattar, M. A. (1987). The Legal Basis of Territorial Decentralization. *Kufa Journal of Law*(2).
- Mahdi, G. F. (1995). Financial Resources of Local Authorities. *Journal of Administrative Sciences*(2).
- Naji, M. (2016). The Social and Cultural Impact of Implementing Provincial Councils in Iraq. *Al-Multaqa Journal*(11).
- Othman, H. O. M. (2003). *Iraqi Administrative Judiciary Law*. University House for Publishing and Distribution.
- Qabbani, B. (2009). Administrative Oversight. *Kufa Journal of Legal and Political Sciences*.
- Qahtan Hamid, K. Local Administration in Iraq: Its Concept, Historical Background, and Administrative Functions up to 1963.
- Rostami, V., & Ameri, M. (2016). Municipality in the Legal Systems of Iran and France. *Comparative Law Studies*, 7(1).
- Shahata, T. (1955). *Principles of Administrative Law* (Vol. 1). Dar Huda for Printing and Publishing.
- Shihoub, M. (2008). Guarantees of Local Government Rules. *Journal of Al-Nasiriya University*(3).
- Yasin Najjar, N. (2008). *Municipal Administration Law: A Comparative Study* (1st ed.).