

## الرقابة الإدارية في النظام غير المركزي والسلطة الرئاسية (دراسة مقارنة)

Administrative supervision in decentralized System and superior Authority

م- سرى صاحب محسن العاملي

جامعة واسط - كلية القانون

[SuraSahib@uowasit.edu.iq](mailto:SuraSahib@uowasit.edu.iq)

### الخلاصة

إن الوصاية الادارية هي سلطة إشرافية درجت دساتير الدول التي تبنت نظام غير المركزي الادارية على تنظيمها، وذلك لأنها تشكل الضمانة الاساسية، التي من خلالها يسمح للجهة الادارية المركزية، التدخل لمنع الهيئات غير المركزي، من إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية.

لذا فإن هذا البحث يساهم في بيان الفرق بين الرقابة المذكورة اعلاه والتي تمثل استثناء على القاعدة العامة التي تقضي باستقلال الهيئات غير المركزي وحريتها في ادارة شؤونها بعيداً عن تدخل الادارة المركزية، صاحبة الوصاية، طالما بقيت الوحدات المحلية تخضع للقواعد الولايسما بالتنظيم اللامركزي المحلي، من جهة. وبين الوصاية المدنية التي تفرض على القُصر وناقصي الأهلية من جهة اخرى. كما يوضح البحث حدود السلطات الممنوحة للإدارة المركزية وصورها لتحقيق غايتها ببناء الدولة وتطورها بما يتوافق مع حاجات المجتمع المتجددة، مع الالتزام بمبدأ الحفاظ على وحدة الروابط بين أجزائها، كما ان البحث يسلط الضوء ايضاً على الصلاحيات الدستورية الممنوحة للسلطة الرئاسية في كل من النظامين الرئاسي والبرلماني، ومدى فاعلية تلك السلطة في بسط رقابتها على السلطة المركزية داخل الدولة الواحدة وفق النظام السياسي القائم فيها.

الكلمات المفتاحية:- الوصاية الادارية - الرقابة الرئاسية- النظام الرئاسي - النظام

البرلماني.

Administrative supervision in decentralized System and superior Authority

Sura Sahib Muhsin

Wasit University / college of law

SuraSahib@uowasit.edu.iq

### Abstract

. The strict Administrative supervision is a supervisory authority that the constitutions of the countries that adopted the system of administrative decentralization have been used to organize, because they constitute the basic guarantee, through which the central administrative authority is allowed to intervene to prevent decentralized bodies from violate the national interest. Therefore, this research contributes is to explaining the difference between the strict Administrative oversight, which represents an exception to the general rule that requires the independence of the decentralized bodies and their freedom to manage their affairs away from the intervention of the central administration which have superiority as long as the local units remain subject to the rules for local decentralization, on the one hand.

And b etween between the civil guardianship imposed on minors and incompetent people on the other hand.

The research also sheds light on the limits of the authorities granted to the central administration and their types to achieve its goal of building and developing in line with the renewed needs of society, while adhering to the principle of maintaining the unity of ties between its parts.

The research also highlights the constitutional powers granted to the presidential authority in both the presidential and parliamentary systems, and the effectiveness of that authority in extending its control On the central authority within the same country, based on the typ of its politleal System

**Keywords: The strict Administrative supervision, presidential supervision, presidential system, parliamentary system.**

#### أولاً - المقدمة :-

تهدف صور التنظيم الإداري، الى تنظيم العلاقة بين الحكام والمحكومين وبين المؤسسات السياسية (رئيس الدولة والبرلمان)، بما ينسجم مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لكل دولة. لذا نجد أن بعض الدول قد تبنت نظام غير المركزي الإداري الذي يقوم على تركيز الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية، في حين ان البعض الآخر منها، اعتمد نظام غير المركزي الإداري الذي يقوم على تمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي والإداري عن السلطة المركزية، الا ان مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية، يحتم وجود الرقابة الوصائية الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية في حدود القانون، لضمان الحفاظ على اقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية والمصالح العامة الجهوية والمحلية، على ان لا يؤدي ذلك الى اعطاء اي استقلال ذاتي للجماعات المحلية. وحتى لا تتعسف السلطة المركزية في ممارسة حقها بالرقابة الوصائية الإدارية، فلقد درج المشرع الدستوري والعادي على تنظيمها وذلك بتحديد جهة ممارستها، واسلوبها، وطبيعتها، وفيما اذا كانت رقابة إلغاء او ملائمة، كي لا ينشأ صراع بين المجالس المحلية، والإدارة المركزية، لتمتع كلا الطرفين بالشخصية المعنوية، هذا من جهة، وحتى لا تندفع الهيئات غير المركزي بتقديم المصالح المحلية على المصلحة الوطنية بحكم كونها قليلة الخبرة ضعيفة العود.

### ثانياً - أهمية البحث :-

وتتمثل بتسليط الضوء على نظام غير المركزي الادارية الذي تبناه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم والخرق الذي وقع به عند منحه مجالس المحافظات اختصاصات ادارية ومالية واسعة وجعلها بمنجاة من رقابة السلطة المركزية، كما تظهر اهمية هذه الدراسة من خلال تسليط الضوء على المادة (٢/ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وضرورة تعديلها وذلك بتضمينها الرقابة الوصائية الادارية للسلطات المركزية على مجالس المحافظات، بما ينسجم مع مبادئ غير المركزي الادارية.

### ثالثاً - أهداف البحث :-

تتمثل في تسليط الضوء على التعريف بالرقابة الوصائية الادارية ومظاهرها ودورها في الحفاظ على اقامة التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية والمصالح العامة الجهوية والمحلية، كما يسهم هذا البحث في بيان حدود الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية والتناقض الذي وقع به المشرع الدستوري والعادي في العراق عند تبنيه لنظام غير المركزي الادارية وذلك في دستور ٢٠٠٥ وفي قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وضرورة الارتقاء بالنصوص القانونية وتعديلها على وفق ما سار عليه المشرع المصري والاردني في هذا الخصوص، حتى تكون محققة لمصالح الشعب العراقي وتطلعاته ووحدة اراضيه.

### رابعاً - تقسيم البحث :-

إن الاحاطة بهذا الموضوع تقتضي تناوله في ثلاثة مباحث خصصنا الأول منها للتعريف بالرقابة الادارية، وتناولنا في المبحث الثاني حدود الرقابة الادارية على الهيئات غير المركزي والتميز بينها وبين السلطة الرئاسية، أما المبحث الثالث فتناولنا فيه الرقابة الرئاسية على السلطة المركزية في النظامين الرئاسي والبرلماني، ثم انهينا البحث بخاتمة تضمنت أهم النتائج والمقترحات التي توصلنا اليها من خلال دراستنا للموضوع .

## التعريف بالرقابة الادارية وصورها

إن الرقابة الادارية هي امر لازم بصرف النظر عن اسلوب التنظيم الاداري السائد في الدولة،<sup>(1)</sup> لذا سنوضح التعريف بالرقابة الادارية وصورها وذلك في مطلبين وعلى النحو الآتي :-

### المطلب الأول

#### التعريف بالرقابة الادارية

ان المركزية وغير المركزي، اسلوبان مختلفان للتنظيم الاداري،<sup>(2)</sup> وسواء اخذت الدولة بالنظام المركزي أم بالنظام اللامركزي، فلا بد لها من ممارسة نوعاً من الرقابة على الهيئات الادارية الاخرى، تسمى بالرقابة الادارية.<sup>(3)</sup> ويقصد بها تولي الادارة مهمة التحري عن مشروعية التصرفات الصادرة منها بفحصها والتحقق من موافقتها مع احكام القانون أو ملاءمتها للظروف المحيطة بها، أو تماشيها مع الظروف المستجدة.<sup>(4)</sup> وان عدم مشروعية القرار الاداري او عدم ملاءمته للظروف المحيطة به هي التي تدفع الادارة الى سحبه أو الغائه أو تعديله أو إبداله،<sup>(5)</sup> مع التقيد بقواعد السحب والإلغاء، وعدم الاضرار بالحقوق المكتسبة. وهذا ما أكده مجلس شورى الدولة في قراره المرقم 632/ انضباط/ تمييز / 2010 والصادر بتاريخ 2010/11/14.<sup>(6)</sup>

إن قواعد السحب تمنح سحب القرارات المشروعة، وتلزم الادارة بالتقييد بمواعيد السحب بالنسبة للقرارات الادارية المنشئة حقوقاً للأفراد. كما لا يجوز الغاء القرار الاداري السليم الا اذا شابهُ غش او تزوير. وهذا ما قضى به مجلس شورى الدولة بقراره المرقم 48/ انضباط/ تمييز / 2006 والصادر بتاريخ 2006/3/6.<sup>(7)</sup> إن الرقابة الادارية ترتبط بمفهوم السلطة الرئاسية، إذ كانت الادارة مركزية في نشاطها، بينما تخضع للقانون في نظام غير المركزي الادارية،<sup>(8)</sup> لضمان استقلال الهيئات غير المركزي ومنع السلطة المركزية من الهيمنة عليها ويطلق عليها اصطلاح الوصاية الادارية.<sup>(9)</sup> وتختلف الوصاية في القانون الخاص، عنها في القانون الاداري، إذ أن الوصاية المدنية، تتعلق بالقصر وفاقد الأهلية بقصد حماية مصالحهم.<sup>(10)</sup> أما مضمون الوصاية الادارية في نظام غير المركزي الادارية فإنه يختلف عن ذلك، لأنها تمثل استثناء عن الاصل العام الذي يسمح للهيئات غير المركزي حرية اجراء التصرفات القانونية الموكلة لها بنفسها وذلك بمنحها الشخصية المعنوية كما انها تستخدم وسائل تحقق الآثار المبتغاة منها الا وهي تحقيق المصلحة العامة للسلطة المركزية نفسها،<sup>(11)</sup> من خلال آلية الحفاظ على الوحدة السياسية والادارية للدولة،

بتغليب المصالح القومية على المصالح المحلية، وتحقيق التنسيق الإداري والمالي بين الهيئات غير المركزي على مستوى الدولة، إضافة إلى حماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية المحلية تجاههم، كإرهاقهم بأعباء مالية،<sup>(12)</sup> أو المساس بحقوقهم وحياتهم.<sup>(13)</sup> ولقد درج الفقه الإداري على استعمال مصطلح الوصاية الإدارية،<sup>(14)</sup> بدل الرقابة الإدارية، وذلك لوضوح مدلوله بالمقابلة مع اصطلاح الرقابة الإدارية، فهو مدلول عضوي يتصل بطرق الرقابة على أعمال الإدارة، ويبدل على الصلاحيات المقررة قانوناً للسلطة المركزية ليسقط رقابتها على الهيئات الإدارية غير المركزي ضمناً لتحقيق المصلحة العامة.<sup>(15)</sup> ويرد على الأصل العام المقرر للسلطة المركزية<sup>(16)</sup>، استثناء يجيز للهيئات المحلية العليا وذلك في حالة تعدد مستويات الهيئات الإدارية غير المركزي في المحافظات ممارسة الوصاية الإدارية على المجالس المحلية للمدن والقرى في نطاق المركز، حيث تعد بمثابة الحكومة المركزية للهيئات المحلية الأدنى منها في نطاق إقليمها الجغرافي<sup>(17)</sup>. وهذا ما أكدته المادة ٦٩ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل في مصر إذ منحت رئيس المجلس المحلي بالمحافظة بالنسبة لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية الأخرى في نطاق المحافظة وكذلك بالنسبة للموظفين فيها السلطة المقررة للوزير. وكذلك فعل المشرع العراقي، إذ أعطى مجلس المحافظة صلاحية حل مجلس القضاء ومجلس الناحية في حالة إخلال أي منهما بعملة، أو مخالفته للدستور والقوانين النافذة وذلك في المادة (٢٠/٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨. أما المشرع الأردني، فلقد منح وزير الإدارة المحلية صلاحية مراقبة أداء مجالس المحافظات ومجالس البلديات ومدى تقيدها بتطبيق القانون والتزامها بتنفيذ خططها السنوية، وذلك في المادة (٥٤/أ) من قانون الإدارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١.

## المطلب الثاني

### صور الرقابة الإدارية

تختلف أساليب ممارسة الرقابة الإدارية في نظام الإدارة المركزية عنها في نظام غير المركزي الإدارية<sup>(18)</sup>. لذا سنوضح أساليب الرقابة الإدارية في نظامي المركزية الإدارية وغير المركزي الإدارية وذلك في فرعين وعلى النحو الآتي:-

### الفرع الأول

#### أساليب الرقابة الإدارية في النظام الإداري المركزي

تمارس الإدارة هذه الرقابة اما من تلقاء نفسها او بناءً على تظلم،<sup>(19)</sup> لذا سنوضح هذين الاسلوبين وعلى النحو الآتي:-

اولاً - الرقابة التفائية:-

تلتزم الجهات الادارية وهي تمارس اوجه نشاطها بضرورة مراجعة اعمالها دون وجود شكوى او اعتراض من قبل الغير تجاهها، وانما تستند بذلك الى وجوب تقييمها لأعمالها ومدى موافقتها للقانون وملاءمتها للهدف المرجو منها. <sup>(20)</sup> وهي اما ان تكون رقابة ولائية او رقابة رئاسية،<sup>(21)</sup> وعلى النحو الآتي:-

**1- الرقابة الولائية:-** ويقوم بها ذات الموظف الذي اصدر القرار، فاذا بدت له مخالفة قراره للقانون جاز له سحبه او الغاءه، علماً ان هناك بعض القرارات يستنفذ فيها العضو الاداري سلطته بمجرد اصدارها، اذ يعد القرار نهائياً لا رجعة فيه كقرارات الكمارك ولجان الضرائب ومجالس التأديب. <sup>(22)</sup>

**2- الرقابة الرئاسية:-** ويمارسها الرئيس الاداري للموظف الذي اصدر القرار وهي أما أن تكون سابقة كتوجيه الرئيس الاداري لمؤوسيه في اداء واجباتهم بما يصدره لهم من توجيهات او آراء او تعليمات او منشورات، فأن خالفوها تعرضوا للمساءلة التأديبية. <sup>(23)</sup> أو تكون رقابة لاحقة تتمثل في سلطة التعقيب على القرارات الادارية الصادرة من الموظفين فان وجد عدم ملاءمتها او تبين له ان خطأ فيها عمد الى سحبهها او الغائها، <sup>(24)</sup> أو تعديلها صوتاً لمبدأ المشروعية. <sup>(25)</sup>

ثانياً - الرقابة بناءً على تظلم:-

تمارس هذه الرقابة بناءً على تظلم يرفع اليها ممن له مصلحة. <sup>(26)</sup> ويقصد بالتظلم الاداري،<sup>(27)</sup> طلب يتقدم به المتضرر من القرار الاداري الى الجهة الادارية التي اصدرت القرار، او الى الجهة الرئاسية لها، يبين فيه اوجه مخالفة القرار الصادر بحقه لأحكام القانون طالباً سحبه او الغاءه. <sup>(28)</sup>

والتظلم الاداري أما أن يكون ولائياً او رئاسياً او امام لجنة. <sup>(29)</sup> فالتظلم الولائي، يقدم الى ذات الموظف الذي اصدر القرار، فأما أن يجيبه بالإيجاب أو الرفض، أو يلزم الصمت، وله ان يقدمه اكثر من مرة، كما له تقديمه دون الحاجة الى نص يقرره. <sup>(30)</sup> أما التظلم الرئاسي، فيقدم الى الرئيس الاداري للموظف الذي اصدر القرار وقد يكون اكثر جدوى من التظلم الولائي، وهو أما أن

يكون تظلماً رئاسياً متعدد الدرجات،<sup>(31)</sup> كأن يتم التظلم من القرار الصادر من عميد الكلية أمام رئيس الجامعة أو وزير التعليم العالي، أو يكون بدرجة واحدة،<sup>(32)</sup> كأن يتم التظلم من القرار الصادر من الوزير أمام رئيس الوزراء.

أما التظلم الى لجنة، فقد يحدد القانون لجاناً ضمن الادارة يبين اختصاصاتها لتتولى فحص التظلمات الواردة من الافراد والبت فيها، ويشير الفقه الى انها تمثل مرحلة وسطاً بين الرقابة الادارية والرقابة القضائية، اذ غالباً ما ينتهي بها التطور من جهة ادارية الى جهة قضائية كمجلس الدولة الفرنسي.<sup>(33)</sup>

## الفرع الثاني

### اساليب الرقابة الادارية في نظام الادارة غير المركزي

تتخذ هذه الرقابة مظهرين، سنوضحهما وعلى النحو الآتي:-

أولاً - الرقابة الادارية على الهيئات المحلية ذاتها:-

وتتمثل هذه الرقابة في حق السلطة المركزية، بجل المجالس المحلية، عند تحقق ما يستوجب ذلك، وبحسب الاجراءات المنصوص عليها قانوناً.<sup>(34)</sup> ويؤدي هذا الاجراء الى اعادة انتخاب اعضاء المجلس الجديد في مصر، خلال السنتين يوماً التالية لصدور قرار الحل، وتشكيل مجلس مؤقت بناءً على اقتراح المحافظ المختص استناداً الى القرار الصادر بالحل، يتولى مباشرة اختصاصات المجلس المنحل في المسائل الضرورية والعاجلة لحين انتخاب المجلس المحلي الجديد.<sup>(35)</sup>

ثانياً - الرقابة الادارية على اعمال الهيئات المحلية:-

من حق السلطة المركزية مراقبة اعمال الهيئات غير المركزي سواء كانت ايجابية أم سلبية، وتتخذ هذه الرقابة صور متعددة، تظهر عند مراقبتها ما يصدر عن تلك الهيئات من تصرفات يشترط القانون لمشروعيتها، حصولها على الاذن السابق بإجرائها من السلطة المركزية، وإلا عدت غير مشروعة<sup>(36)</sup>. وكذلك تظهر عند مراقبة جهة الوصاية، القرارات التي يتطلب القانون اقرارها من السلطة المركزية المختصة (المصادقة اللاحقة) صراحةً أو ضمناً، وذلك بعد مرور وقت معين من تاريخ تسجيل القرار لدى جهة الوصاية من دون اعتراض منها.<sup>(37)</sup>

هذا ويلاحظ ان للسلطة المركزية المختصة، صلاحية وقف التصرف لمدة محددة، لمنح جهة الادارة المحلية فرصة مراجعة تصرفها اذا كان غير ملائم. (38) كما ان للإدارة المركزية إلغاء بعض قرارات المجالس المحلية، اذا تبين لها عدم مشروعيتها، أو سحبها بقرار اداري صادر منها وفقاً للإجراءات الشكلية، وضمن المواعيد المقررة قانوناً، وهو اشد مظاهر الوصاية الادارية، لأنه يؤدي الى القضاء على التصرف الذي اجرته الهيئات المحلية، بأثر رجعي منذ يوم صدوره. (39)

ومن الجدير بالذكر ان مراقبة اعمال الهيئات المحلية، خلال مرحلة تنفيذ مشروع معين، قد اجازة القانون لجهة الوصاية، كأن يتطلب انشاء حديقة عامة، نزع ملكية بعض العقارات، وأن القانون يحصر هذا الاختصاص، بيد السلطة التي تمارس الوصاية على الهيئات المحلية لإصدار قرار نزع الملكية، (40) والرقابة على المشروع فيما إذا كان يحقق المنفعة العامة المستهدفة منه. (41) ومما تجدر اليه الاشارة، ان مالية الوحدات المحلية في الاردن، تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، (42) كما انها تخضع لرقابة مجلس الوزراء، (43) ووزير الادارة المحلية، كصلاحية الوزير في اقرار موازنة المجالس البلدية، (44) ونقل التخصيصات من مادة الى اخرى (45).

اما في العراق فان الفقرة 2 من البند خامساً من المادة 7 من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل قد منحت المحافظة، (46) صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ وجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة اغلبية اعضاء المجلس، (47) على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية، لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية. وهنا كان الاخرى بالمشروع العراقي ان يستحدث وزارة للادارة المحلية، يضطلع وزيرها بممارسة مهام الرقابة الادارية على تلك المجالس ومن ضمنها إقراره على مشروعات الموازنة المقدمة اليه من قبلها، واقتران اجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة المسبقة.

كما ان المادة (47) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم سابق الذكر قضت بخضوع مالية مجالس المحافظات لرقابة ديوان الرقابة المالية، (48) كونه يعد السلطة الرقابية المالية العليا للتدقيق المالي والمحاسبي في العراق (49). هذا ويلاحظ ان السلطة الرقابية التي يمارسها الديوان المذكور انفاً، لا تتعارض مع رقابة مجلس النواب على المجالس في المحافظات والتي اشار اليها البند ثانياً من المادة (2) من قانون المحافظات السابق ذكره، ذلك لأن الديوان يتولاها لغرض فحص وتدقيق الايرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطاً وجبايةً وانفاقاً، وكل ما يتعلق

بالمال العام واستخدامه، في حين ان السلطة الرقابية التي يمارسها مجلس النواب على تلك المجالس تنحصر في الاشراف والتوجيه لقيامها بمهامها لأجل مصلحة مواطني الوحدة الادارية وتحقيق افضل الخدمات لهم.

كما يلاحظ ان البند السادس عشر من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، قد جعلت المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس المحافظة على قبول التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة، من دون اشتراط موافقة مجلس الوزراء عليها اذا كانت من مصدر غير عراقي. وكان الاجدر بالمشرع العراقي ان ينص صراحة على ضرورة الحصول على إذن من مجلس الوزراء اسوةً بالمشرع الاردني الذي نص على ذلك في قانون الادارة المحلية رقم 22 لسنة 2021، كي يقطع الطريق امام من تسول له نفسه، هدر المال العام والتلاعب بمقدرات الشعب، وبما ينسجم ومفهوم غير المركزي الادارية<sup>(50)</sup>.

## المبحث الثاني

حدود الرقابة الادارية على الهيئات غير المركزي والتميز بينها وبين السلطة الرئاسية  
أن رقابة السلطة المركزية على الهيئات غير المركزي، ليست مطلقة، بل هي مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ استقلال الهيئات غير المركزي، ذلك لأن الوصاية المقررة للسلطة المركزية هي استثناء من الرقابة الادارية للمحافظة على مبدأ غير المركزي الادارية والديمقراطية. (51) لذا سنوضح حدود الرقابة الادارية والتميز بينها وبين السلطة الرئاسية في مطلبين وعلى النحو الآتي:-

## المطلب الأول

### حدود الرقابة الادارية على الهيئات غير المركزي

أن الرقابة الادارية هي آلية للأشراف والمتابعة على الهيئات المحلية للقيام بواجباتها وفقاً للقانون، وهي لا تقف عند حد الرقابة على المشروعية بل تتعدى ذلك الى الرقابة على الملاءمة

ايضاً.<sup>(52)</sup> فبالنسبة للنوع الاول نجد ان السلطة المركزية وهي تراقب الاعمال الصادرة من الهيئات غير المركزي تقتصر رقابتها على التأكد من مشروعية العمل، فلا يحق لها إلغاء قرار ما إلا اذا كان مخالفاً للنصوص الدستورية، أو للقواعد القانونية النافذة، أو للأنظمة والتعليمات الصادرة استناداً اليها.<sup>(53)</sup> جدير بالإلماع اليه ان المشرع قد منح السلطة المركزية هذه الصلاحية (رقابة الإلغاء) لأجل تحقيق اهداف مرسومة، ومن ثم فلا يحق لجهة الادارة المركزية ان تستخدمها للالتفاف على استقلال الهيئات المحلية ومصادرة هذا الاستقلال بأن تحل محل الهيئات غير المركزي في اتخاذ قرار من اختصاص الهيئات الاخيرة. وإذا كان هذا هو الاصل العام، الا ان استثناءً يرد عليه بالنسبة للأعمال السلبية يجيز للسلطة المركزية الحلول محل الهيئات غير المركزي في اداء العمل المفروض عليها، اذا امتنعت عنه تلك الهيئات الاخيرة او اهملت فيه وكان القانون يوجب عليها ان تقوم به، وهو ما اكدت عليه الفقرة الاخيرة من المادة (١٣٣) المضافة لقانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ في حين أن المشرع الاردني والمشرع العراقي لم يأخذ أياً منهما بهذا الاجراء.<sup>(54)</sup> وان المادة ( 7 / رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ في العراق قد نصت على ان ( رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد اولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الاولوية لقرار مجلس المحافظة). ويلاحظ على النص المذكور اتجاه المشرع الى تغليب سلطة مجلس المحافظة على الوزارات، داخل المحافظة، من خلال علاقة تنسيقية، وفي حالة الخلاف او التعارض تكون الاولوية لقرار مجلس المحافظة على حساب الوزارات. أما بالنسبة لرقابة الملاءمة فتظهر عندما يشترط المشرع على الهيئة غير المركزي ان يقرن تصرفها بأذن مسبق من قبل السلطة المركزية كما في معاملة اقتراض وتمويل مشروع ما،<sup>(55)</sup> فيإمكان الوزير المختص ان يرجئ مؤقتاً تنفيذ القرار الصادر عن المجلس البلدي والمقترن بتصديقه، للتأكد من سلامة المشروع، الذي يمول من حصيلة القرض، ومدى لزمه للوحدة المحلية، وكذلك لمنحها الفرصة، لإعادة النظر في الموضوع، ومدى ملاءمته مع قدرتها على سداد قيمة القرض وفوائده، هذا من جهة. ومن جهة اخرى، فأن هذا النوع من الرقابة يظهر ايضاً، عندما يفرض القانون على الهيئة غير المركزي، لنفاذ عملها ضرورة موافقة السلطة المركزية بالتصديق على التصرف، بعد اجرائه، وسواء كانت هذه الموافقة صريحة أم ضمنية.<sup>(56)</sup> ومثال ذلك، كأن يرجيء وزير الادارة المحلية مؤقتاً (لظرف استثنائي) تنفيذ قرار، صادر عن المجلس البلدي، ومقترن بتصديقه، بأنهاء خدمات المدير التنفيذي للبلدية،<sup>(57)</sup> مدعوماً بقرار منه لعدم ملاءمته وذلك لأسباب تتعلق بالأمن

العام. أو ان يرجيء مجلس المحافظة في العراق، تنفيذ قرار مقترن بتصديقه، بإنشاء تصميم لمبنى معين، مُقدّم اليه من قبل مجلس القضاء التابع للمحافظة، لعدم ملاءمته لأسباب تتعلق بالصحة أو السكنية العامة. (58) ومما تجدر الاشارة اليه ان صلاحية السلطة المركزية بممارسة رقابة الملاءمة على اعمال الهيئات غير المركزي لا يعطيها الحق في ان تُعدل قرارات تلك الهيئات او أن تستبدلها بغيرها. (59)

### المطلب الثاني

التمييز بين الرقابة الادارية في النظام اللامركزي والسلطة الرئاسية في النظام المركزي هناك اوجهاً للاختلاف بين الوصاية الادارية، والسلطة الرئاسية ومن اهمها ما يأتي:-

١- لا يجوز للمرؤوس في ظل السلطة الرئاسية الطعن في قرارات رئيسه امام القضاء، (60) خلافاً للوصاية الادارية في ظل النظام اللامركزي والتي يجوز فيها للهيئات المحلية ان تطعن في قرارات الحكومة المركزية في حالة تجاوزها حدود الوصاية الادارية التي تمارسها(61).

٢- ان الوصاية الادارية لا تمارس إلا وفق النصوص القانونية المنظمة لها لأنها استثناء على القاعدة العامة التي تعطي للهيئات غير المركزي الحرية في اتخاذ القرارات بعيداً عن السلطة المركزية(62).

اما بالنسبة للسلطة الرئاسية فإنها تمارس وفق المبادئ العامة للقانون دون استلزام نص قانوني خاص يقرر ذلك.(63)

٣- للرئيس الاداري في ظل الرقابة الرئاسية، اصدار الاوامر والتعليمات والتي يلتزم المرؤوس باحترامها وتنفيذها، وهي رقابة سابقة هذا من جهة ومن جهة اخرى، فأن له ممارسة رقابة لاحقة على اعمال مرؤوسيه، بأن يكون له الحق في تعديل قراراتهم أو استبدالها بغيرها، وذلك علاوة على حقه في إلغائها.(64)

اما بالنسبة لرقابة السلطة المركزية على اعمال الهيئات غير المركزي فهي تقف عند حد الموافقة أو عدم الموافقة على العمل برمته وكذلك ايقافه أو إبطاله دون أن يكون لجهة الوصاية الحق في تعديله أو استبداله بغيره.(65)

٤- تتم الوصاية الادارية، بين سلطة مركزية عليا وسلطة ادنى منها، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي بالاستقلالية، وهنا نكون امام تعدد القرارات الادارية، قرار اداري نهائي صادر عن الهيئات المحلية، وقرار اداري صادر بالمصادقة على تلك القرارات المحلية في الاحوال المحددة قانوناً.<sup>(66)</sup> في حين تتم الرقابة الرئاسية امام نفس السلطة، فلا وجود للتعدد في السلطات، لان الرئيس يراقب ويوجه مرؤوسيه في نفس الهيئة، وهنا لا يمكن الحديث سوى عن قرار اداري واحد، صادر عن الرئيس الاداري الاعلى، وما عدا ذلك فهي مجرد اقتراحات تقدم من المرؤوس للرئيس الاداري.<sup>(67)</sup>

### المبحث الثالث

#### الرقابة الرئاسية على السلطة المركزية

تشكل الرقابة الرئاسية، الركن الاساسي للمركزية الادارية، ويقصد بها السلطة التي يمارسها الرؤساء الاداريون على تصرفات مرؤوسيههم واعمالهم، وهي تفرض عليهم احترام القوانين والتعليمات خدمةً للصالح العام، كما انها تجعلهم يرتبطون برابطة التبعية والخضوع لنظام السلم الاداري.<sup>(68)</sup> لذا سنوضح رقابة السلطة الرئاسية على السلطة المركزية في النظامين الرئاسي والبرلماني وذلك في مطلبين وعلى النحو الآتي :-

#### المطلب الاول

##### رقابة السلطة الرئاسية على السلطة المركزية في النظام الرئاسي

النظام الرئاسي،<sup>(69)</sup> هو نظام حكم يمنح صلاحيات واسعة لرئيس الدولة، ويقوم على اساس الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة (التشريعية، التنفيذية، والقضائية) مع التوازن والمساواة بينهم، بحيث تستقل كل سلطة استقلالاً كاملاً عن بقية السلطات في ممارستها لوظيفتها المحددة لها في الدستور.<sup>(70)</sup> ويتميز النظام المذكور آنفاً، بأحادية السلطة التنفيذية، فهذه السلطة غير مجزأة الى عنصرين منفصلين (رئيس الدولة والوزارة)، ذلك لأن رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة ويمارس هذه الوظيفة بنفسه،<sup>(71)</sup> أما الوزراء فلا يمتلكون سلطة سياسية خالصة، ذلك لانهم مسيرين اداريين لوزاراتهم، وعليه فالنظام الرئاسي لا يوجد فيه مجلس وزراء، وبالتالي لا يلتزم رئيس الدولة عندما يجتمع بالوزراء (المساعدين) الأخذ بأرائهم لأن سلطة البت النهائي في القرارات المتعلقة بشؤون الدولة تدخل ضمن صلاحياته حصراً.<sup>(72)</sup> وتستقل السلطة التنفيذية في مباشرة وظيفتها عن

السلطة التشريعية، حيث يستقل رئيس الدولة بوظيفته ويكون على قدم المساواة مع البرلمان، دون ان يكون لهذا الاخير ادنى نفوذ عليه. (73) وذلك لأن الرئيس يستمد نفوذه وسلطاته من الشعب الذي يقوم بانتخابه، لا من البرلمان الذي لا شأن له في امر تقلده منصبه الرئاسي. (74) وكذلك يظهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية في استقلال رئيس الدولة بتعيين وزرائه وعزلهم، فلا يكون لهؤلاء الوزراء علاقة مباشرة مع البرلمان، كما لا يجوز محاسبة الوزراء عن اعمالهم امام البرلمان بتوجيه الاسئلة او استجوابهم او بتقرير مسؤوليتهم السياسية امامه، حيث تقرر هذه المسؤولية امام رئيس الدولة وحده، فيخضعون له خضوعاً تاماً وينفذون السياسة العامة التي قام بوضعها ولذلك يسمون (السكرتاريون)، لضعف سلطتهم وتبعيتهم الكاملة للرئيس. (75) ويعد دستور الولايات المتحدة الامريكية الصادر عام 1787، المثال التقليدي للنظام الرئاسي، بيد ان هذا الدستور وردت فيه العديد من الاستثناءات عن مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، وهي تمثل نوعاً من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، (76) فلقد منح الدستور رئيس الدولة حق الاعتراض التوقيفي على القوانين التي اقراها مجلس النواب ومجلس الشيوخ، واعطاه الحق كذلك في اصدار اللوائح التنفيذية للقوانين، كما اجاز الدستور لرئيس الدولة حق دعوى الكونغرس لأدوار الانعقاد غير العادي في حالات الضرورة التي تتطلب ذلك. (77) وفي مقابل تلك السلطات الاستثنائية يعترف الدستور الامريكي لمجلس الشيوخ ببعض الصلاحيات في مواجهة السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها، كحق مجلس الشيوخ في الاشتراك مع رئيس الدولة، في بعض جوانب العلاقات الخارجية، من حيث اشتراط موافقة المجلس على المعاهدات الدولية، وعلى تعيين السفراء في الدول الاجنبية، واعطى الدستور مجلس النواب الحق في توجيه الاتهام الجنائي لأعضاء السلطة التنفيذية- الرئيس والوزراء- على ان يتولى مجلس الشيوخ محاكمتهم. (78)

يتضح مما سبق ذكره، ان النظام الرئاسي يقوم على وجود رئيس دولة منتخب، ويشكل وزارته دون تدخل البرلمان، الذي يجب مراعاته في النظام البرلماني لأنه هو الذي يصادق على تشكيل الحكومة، لذا ندعو المشرع الدستوري الى تعديل المادة (1) من الدستور الصادر عام 2005 وذلك باعتماد النظام الرئاسي في العراق، لأن تكريس الفصل بين السلطات يفسح المجال لمنح رئيس الجمهورية صلاحيات اوسع تمكنه من ان يضطلع بأعباء السلطة التنفيذية، وهو الافضل لواقع العراق، مقارنة بالنظام البرلماني.

## المطلب الثاني

### رقابة السلطة الرئاسية على السلطة المركزية في النظام البرلماني

يعد النظام البرلماني،<sup>(79)</sup> الصورة الصحيحة والأنموذج المعبر عن مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه السليم، فهو يوزع السلطات في الدولة بين هيئات ثلاث (تشريعية، تنفيذية، قضائية) من دون ان يفصل بين الهيئات المذكورة فصلاً مطلقاً، بل يقيم بينها تعاوناً وتوازناً في ممارسة بعض الاختصاصات، ويجعل لكل منها في الاخرى تأثيراً متبادلاً مع الابقاء على مبدأ المساواة ولاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.<sup>(80)</sup> ويرتكز تشكيل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني على اساس ثنائية تلك السلطة،<sup>(81)</sup> فهناك رئيس الدولة، وهو الطرف الاول فيها، والذي يمارس دوراً تشريعياً (فخرياً)،<sup>(82)</sup> وهو يجسد الامة،<sup>(83)</sup> ويصدر القوانين،<sup>(84)</sup> ويوقع على المراسيم،<sup>(85)</sup> ويصادق على المعاهدات الدولية<sup>(86)</sup>، ويعين رئيس مجلس الوزراء،<sup>(87)</sup> كما يعلن عن حل البرلمان،<sup>(88)</sup> بصورة فعلية، ذلك لأن القرارات الصادرة تتخذ من خلال الوزراء المعنيين،<sup>(89)</sup> ويترتب على ذلك، ان رئيس الدولة في النظام البرلماني لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سياسية، سواء كان ملكاً،<sup>(90)</sup> أو رئيساً للجمهورية.<sup>(91)</sup>

أما الطرف الثاني للسلطة التنفيذية، فهو رئيس مجلس الوزراء الذي يرأس الوزارة، وهي هيئة متكاملة ومستقلة تضم مجموعة من الوزراء تسمى ب(مجلس الوزراء)<sup>(92)</sup> ونظراً لأضطلاع الوزارة بأعباء الحكم باعتبارها المحور الرئيسي في هذا النظام، فإن المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها امام البرلمان.<sup>(93)</sup> وهذه المسؤولية قد تكون تضامنية (جماعية)، او مسؤولية فردية (شخصية)،<sup>(94)</sup> ويقصد بالمسؤولية التضامنية ان الوزارة تكون في مجموعها مسؤولة عن السياسة العامة التي تدير عليها امام البرلمان،<sup>(95)</sup> ويلزم الحصول على تأييده لها.<sup>(96)</sup> أما اذا اعترض البرلمان على برنامجها الحكومي وخطتها في العمل ولم يوافق عليها، فإن ذلك يعني سحب الثقة منها واسقاطها.<sup>(97)</sup> أما المسؤولية الفردية، فتتعلق بتقرير مسؤولية وزير بعينه، عن تصرفاته الفردية الولاسيما بإدارته لوزارته،<sup>(98)</sup> وهذا يعني سحب الثقة منه مما يحتم عليه تقديم استقالته من الوزارة.<sup>(99)</sup>

ويلاحظ ان المشرع الدستوري قد اشترط في المادة (61/ ثامناً/ ب/ 3) من دستور العراق الصادر عام 2005 الحصول على اصوات ( الاغلبية المطلقة) لعدد اعضاء مجلس النواب عند سحب الثقة من رئيس الوزراء، اما في حالة سحب الثقة من احد الوزراء فلم تتطلب المادة (61/ ثامناً/ أ)

من الدستور المذكور انفاً إلا الحصول على (الاجلبلية المطلقة) وهي غير الاجلبلية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب الوارد ذكرها عند سحب الثقة من رئيس الوزراء ذلك لان النص الدستوري قد ذكرها مجردة من (عدد الاعضاء) مما يعني اقلبلية عدد الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (59/ اولاً من الدستور) ولو اراد المشرع الدستوري الاجلبلية المطلقة لعدد الاعضاء لأوردها صراحةً. وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا في العراق بقرارها المرقم (23/ اتحادية/ 2007) والصادر بتاريخ 21/ 10/ 2007. ونرى ان هذا الاختلاف في التعبير للأقلبلية المطلوبة من اصوات اعضاء مجلس النواب يعود تبعاً لدرجة اهمية الموضوع المطروح للتصويت في المجلس.

ومن الجدير بالذكر ان المادة (61/ سابقاً/ج) من دستور العراق لسنة 2005 حددت آلية استجواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء،<sup>(100)</sup> لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصهم وليس عن مصالح ولاسيما وذلك بطلب موافق عليه من 25 عضواً من اعضاء مجلس النواب، كما انها اشترطت عدم بدء مناقشة الاستجواب الا بعد مرور سبعة ايام على الاقل من تقديمه وذلك لإعطاء الوزير المعني وقتاً لتحضير رد للاستجواب. وبهذا الخصوص يلاحظ ان المادة (61/ سادساً/ أ) من الدستور العراقي النافذ قد اشترطت تحقق الاجلبلية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بالإضافة الى طلب مسبب في حالة مساءلة رئيس الجمهورية، بينما استجواب رئيس الوزراء الذي هو اشد خطورة، يحتاج فقط الى (25) عضواً من الاعضاء الحاضرين، يعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد. عليه نقترح ان يكون النصاب المطلوب لاستجواب رئيس الوزراء بموافقة الاجلبلية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب وذلك لقطع الطريق امام رغبة حزب او كتلة معينة بإزاحة الحكومة لأسباب سياسية.

حريّ بالإلماع اليه ان حضور رئيس الوزراء أو الوزير المستجوب امام مجلس النواب، التزام دستوري واجب التنفيذ، وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا في العراق بقرارها المرقم (135/ اتحادية/ 2017) وفي حالة توجيه الاستجواب وعدم حضور المستجوب الجلسة بعد تبليغه ودون تقديم معذرة مشروعة فان ذلك يعد من باب الاقرار بما نسب اليه، وتنازلاً عن حق الرد وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم (233/ اتحادية/ 2018).

نخلص مما سبق ذكره ان النظام البرلماني قائم على اساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ذلك لان السلطة التنفيذية تساهم في اقتراح مشروعات القوانين في حين ان

السلطة التشريعية تمارس دورها في اقرار القوانين والتشريعات اللازمة لعمل السلطة التنفيذية اضافة الى مراقبة العمل الحكومي، إلا ان التوازن والتنسيق بين السلطتين قد فُقد في العراق بسبب ظهور الاحزاب السياسية الكبيرة وسيطرتها على البرلمان بعد فوزها بالأغلبية وحيث ان الحكومة ورئيسها تتبثق من البرلمان فهي مقيدة بتحقيق رغبات تلك الاحزاب، مما ينعكس سلباً على الدور الرقابي الفاعل للسلطة التشريعية في الحد من محاولات الانحراف باستعمال السلطة والحفاظ على مبدأ المشروعية.

### الخاتمة:-

من خلال دراستنا للموضوع حق علينا ايراد اهم النتائج والمقترحات التي توصلنا اليها وعلى النحو الآتي: -

اولاً / النتائج :-

1- ان الصلة بين الهيئات غير المركزي والسلطة المركزية، تتحقق عن طريق الرقابة الادارية التي تباشرها الادارة المركزية، على الهيئات غير المركزي وعلى اعضاء تلك الهيئات واعمالها.

2- ان الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات غير المركزي مصدره الدستور والقانون، فهو ليس هبة او منحة من الادارة المركزية، كما انه ذات طبيعة ادارية لا سياسية، وعليه فإذا انعدمت الرقابة الادارية على الهيئات المحلية فأن الدولة ستتحول الى مجموعة ادارات متعددة، وهذا الامر لا يتفق مع سلامة الدولة، ووجوب الحفاظ على وحدة الروابط بين اجزائها.

3- يتمتع رئيس الدولة في النظام الرئاسي، بصلاحيات اقوى واوسع من تلك الممنوحة لرئيس الدولة في النظام البرلماني، وذلك لان الاول يختار من الشعب بشكل مباشر، كما ان له حق تعيين الوزراء وعزلهم، وان مسؤوليتهم السياسية تتحقق امامه وحده دون البرلمان. في حين ان الثاني، يكون مرشحاً لأحدى الكتل البرلمانية. وبالتالي فهو قد يميل الى تحقيق مآرب الكتلة التي رشحته.

4- اتجه المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، الى تغليب دور المجالس المحلية على الوزارات، ضمن حدود الادارية للمحافظة وذلك

عند تعارض قرارات مجلس المحافظة مع القرارات الصادرة من تلك الوزارات وهو ما اكدته المادة (7/ رابعاً) من قانون المحافظات سابق الذكر.

5- لم يمنح المشرع في قانون المحافظات النافذ بالعراق، السلطة المركزية حق ممارسة الوصاية الادارية على المجالس المحلية، كما انه قصر صلاحية مجالس المحافظات بممارسة الوصاية الادارية على مجالس الاقضية والنواحي بحالات محدودة وهو ما اكدته المادة 11 والمادة 14 من القانون المذكور.

### ثانياً - المقترحات:-

1- ندعو المشرع الدستوري في العراق الى تعديل المادة ( 122/ خامساً) من دستور العراق لسنة 2005 وذلك بأناطة مهمة الرقابة على الهيئات غير المركزي، بالسلطة الادارية المركزية حفاظاً على وحدة العراق ومصالح شعبه اسوة بالدول المقارنة. كما ندعو المشرع العراقي الى ضرورة تعديل المادة (2/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، وذلك بتضمينه الوصاية الادارية للسلطات المركزية على الهيئات المحلية، بما ينسجم مع مبادئ غير المركزي الادارية.

2- ندعو المشرع العراقي الى استحداث وزارة الادارة المحلية، ليكون وزيرها هو المرجع الأوحد لمجالس المحافظات، ومجالس الاقضية والنواحي في العراق اسوة بالدول المقارنة، وذلك لمنح السلطة المركزية دورها الحقيقي والفعال في بسط رقابتها على عمل الهيئات غير المركزي، لضمان حماية المصلحة العامة وتلبية طموحات الجمهور فيها، بالحصول على افضل الخدمات.

3- ندعو المشرع العراقي الى تعديل البند ثانياً من المادة 20 من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل وذلك بجعل حل مجالس المحافظات من اختصاص جهة الادارة المركزية في العراق اسوة بالدول المقارنة كمصر والاردن.

4- ندعو المشرع الدستوري الى تعديل المادة (1) من دستور العراق لسنة 2005، وذلك بجعل نظام الحكم في العراق نظاماً رئاسياً، ليتم منح رئيس الجمهورية صلاحيات اوسع تمكنه من ان يضطلع بأعباء السلطة التنفيذية ومنع اساءة استخدام السلطة، لان مقومات النظام الرئاسي تسمح له برصد وزرائه ومراقبتهم.

الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي والسلطة الرئاسية.....( 29 )

---

الهوامش / :-

- (1) أسس الامام علي بن أبي طالب (ع) الرقابة الادارية في دور حكومته بقوله لمالك الاشر " ثم تفقد اعمالهم، وابعث العيون من اهل الصدق والوفاء عليهم، فأن تعاهدك في السر حدوداً لهم على استعمال الامانة والرفق بالرعية ....". انظر : باقر شريف القرشي، نظام الحكم والادارة في الاسلام، الطبعة الاولى، مطبعة الآداب، النجف الاشرف، 1966، ص 390.
- (2) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، غير المركزي والفيدرالية، الطبعة الثانية، بغداد، 2005، ص 11.
- (3) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، دار السنهوري للطباعة، الطبعة الأولى، بغداد، 2015، ص 127.
- (4) د. فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 118.
- (5) ان الفرق بين الإلغاء والسحب هو مدى ما يرتبان من اثر فالأول لا ينسحب على الماضي وليس له اثر رجعي، بينما يحو الثاني اثر العقوبة بالنسبة للماضي والمستقبل. في حين ان تعديل القرار معناه بقاءه قائماً وتعديل آثاره فقط، اما استبداله فمعناه سحب القرار الاول واحلال قرار جديد بدلاً منه يحمل مزايا افضل من القرار الاول وقد ينطوي الاستبدال على سحب القرار أو الغائه حسب منطوق القرار الجديد. انظر قرار ديوان التدوين القانوني رقم 132/ 1972 والصادر بتاريخ 1972/ 5/27، نشره ديوان التدوين القانوني، السنة 3، العدد 1، 1973، العراق، ص 52.
- (6) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2010، مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، العراق، ص 406.
- (7) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2006، مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، العراق، ص 442.
- (8) ويقصد بها توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة، وبين هيئات منتخبة محلية، تباشر اختصاصها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة، وتتقوم هذه الادارة من امور وهي :- 1- الاعتراف بوجود مصالح محلية او ولاسيما متميزة عن المصالح القومية. 2- انتخاب هيئات يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن ارادة المجتمع، ويعهد اليها الاشراف على المصالح المحلية. 3- استقلال الهيئات غير المركزي في ممارسة اختصاصها تحت اشراف السلطة المركزية. انظر: باقر شريف القرشي، المصدر السابق، ص 389.

(9) د. فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٨٨، ص٧٧.

(10) وهو ما اكدته المادة (٢٠) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل، وكذلك المادة (٨١) من قانون الاحوال الشخصية رقم ١٨٨ لسنة ١٩٥٩ المعدل في العراق، واكد ذلك قانون رعاية القاصرين رقم (٧٨) لسنة ١٩٨٠ المعدل في العراق وذلك في المادة (٣٤) منه. كما ان قرار ديوان التدوين القانوني رقم ١٣٦/١٩٧٩ الصادر في ١٨/١٠/١٩٧٦ قد اكد ذلك ايضاً، انظر: مجلة العدالة، العدد الرابع، السنة الثانية (تشرين الاول- تشرين الثاني- كانون الاول)، وزارة العدل، بغداد، ١٩٧٦، ص١٠٥٢.

(11) المحامي رائد الجابري، مفاهيم ومصطلحات الرقابة الادارية، مقال منشور في مجلة النبأ، مؤسسة النبأ للثقافة والاسلام، العدد ٨٤، السنة ١٣، العراق، تشرين الثاني، ٢٠٠٦، ص٩.

(12) قررت المحكمة الاتحادية العليا في العراق، عدم دستورية قرار مجلس محافظة ميسان رقم 84 لسنة 2012 بفرض رسم 5000 دينار عن كل جواز يصدر لأن قانون الجوازات قانون اتحادي قد حدد رسوماً و لا يجوز للحكومة المحلية زيادتها وإلغاء العبء على كاهل المواطنين. انظر قرارها المرقم (82/ اتحادية/ 2013).

(13) د. فوزي حسين سلمان، المشاور القانوني فريد كريم علي، غير المركزي الادارية في العراق ما لها وما عليها، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٥، العدد ٥٥، السنة ١٧، بغداد ٢٠٢١، ص٣١٠.

(14) د. سليمان الطماوي، القانون الاداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٧٩، ص٣١٣.

(15) د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١، ص١٩٩.

(16) لم يخضع المشرع الدستوري في مجالس المحافظات في العراق لرقابة او اشراف السلطة الادارية المركزية متمثلة برئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء. انظر : البند خامساً من المادة ١٢٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. في حين ان البند ثانياً من المادة ٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد اخضعت المجالس المذكورة اعلاه لرقابة مجلس النواب. وهذا ما لا يحمد عليه المشرع العراقي، لأنه قد اوقع نفسه في تناقض وذلك

بتبنيه نظام غير المركزي الادارية من جهة وذلك في المادة (١٢٢/ثانيا) من الدستور المذكور اعلاه، واسقاطه دعامة اساسية من دعائمه الا وهي خضوع المجالس المحلية لرقابة السلطة التنفيذية المركزية اما في الاردن فان المشرع قد فعل خيراً وذلك في المادة (١/٨) من قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ الملغى والتي، منحت السلطة المركزية الممثلة بمجلس الوزراء، صلاحية تقديرية لأنتشاء وحل المجالس المحلية وتوسيع حدود عملها وتضييقها، في اطار من الوصاية الادارية، وكذلك فعل قانون الادارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١ المعمول به حالياً في الاردن وذلك في المواد ٨ و ٣٤ و ٥٤ منه. وتخضع القرارات الادارية بحل المجالس المحلية للطعن فيها امام محكمة العدل العليا الاردنية، استناداً للمادة ٩ من قانون المحكمة المذكورة اعلاه رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، وذلك لمنع اساءة استعمال سلطة الحل من قبل السلطة المركزية. ولقد سار المشرع المصري في قانون نظام الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة 1٩٧٩ المعدل على نهج نظيره الاردني وذلك في المادة ١٤٥ منه ، حيث خول مجلس الوزراء سلطة تقديرية واسعة بأنشاء وحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة او لغيرها من وحدات الادارة المحلية بناءً على طلب من الوزير المختص بالإدارة المحلية، لأسباب تقتضيها المصلحة العامة، وهي وصاية ادارية مباشرة تمارسها السلطة الادارية المركزية على المجالس المحلية.

(17) د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، المصدر السابق، ص ٢٣٤.

(18) د. مصطفى ابو زيد فهمي، نظام الادارة المحلية في القانون المقارن، مقال منشور في مجلة العلوم الانسانية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد ١، ١٩٦١، ص ١٦٣.

(19) د. نجيب خلف احمد، د. محمد علي جواد ، القضاء الاداري، مكتب الغفران للطباعة، بغداد، ٢٠١٠، ص ٤٧.

(20) د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠، ص ٥٣.

(21) د. محمد علي جواد، المصدر السابق، ص ٤.

(22) انظر قرار ديوان التدوين القانوني رقم ٢١ / ١٩٧٧، الصادر في ١٥ / ٢ / ١٩٧٧، مجلة العدالة، العدد السادس، السنة الرابعة ( تشرين اول - تشرين ثاني - كانون اول) وزارة العدل، بغداد، ١٩٧٨، ص ١٠٣٨ والذي جاء فيه ( لا يجوز للوزير العدول عن قرار احالة الموظف على اللجنة الانضباطية لإجراء محاكمته عن التهمة المسندة اليه وسحب القضية لعدم وجود نص قانوني

- يخوله ذلك، لان طبيعة الدعوى الانضباطية لا علاقة لها بالحق الشخصي بتنازل المشتكي عن شكواه، وانما تتعلق بمخالفة انضباطية ترتبط بالسلوك الوظيفي العام....).
- (23) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٩٧.
- (24) قرار ديوان التدوين القانوني في العراق رقم ١٣٢ / ١٩٧٢، تاريخ القرار ١٩٧٢/٥/٢٧، سبقت الاشارة اليه في هامش رقم (5) من البحث.
- (25) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف، ٢٠١٢، ص ٩٧.
- (26) د. مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٥٣.
- (27) لقد اشترط المشرع العراقي وجوب التظلم الى الجهة الادارية المختصة كشرط لقبول دعوى الإلغاء وذلك في موضعين، الاول في قانون مجلس. شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل وذلك في المادة (٧/ثانياً/و) منه، والثاني في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وذلك في المادة (١٥/أولاً - ثانياً) من القانون المذكور اعلاه، وعندما لا تستجيب الادارة لمطالب المتظلم يكون له حق الالتجاء الى طريق الطعن القضائي.
- (28) ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الالغاء في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٠، ص ١٢١.
- (29) د. نجيب خلف احمد، د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الاداري، المصدر السابق، ص ٤٩.
- (30) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، القضاء الاداري، بغداد، ١٩٩٠، ص ٧٥.
- (31) د. فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٨٨، ص ٧٩.
- (32) د. نجيب خلف احمد، د. محمد علي جواد، المصدر السابق، ص ٥١.
- (33) د. محمد ابو الراس الشافعي، القضاء الاداري، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٨٤.
- (34) لقد منح قانون الادارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١ في الاردن، وذلك في المادة ٥١ منه، وزير الادارة المحلية وبموافقة مجلس الوزراء حق تعيين عضوين في كل من المحافظة او المجلس البلدي، اضافة الى الاعضاء المنتخبين، ويخضع الاعضاء المعيّنين للحكومة المركزية وهو ما

- أكدته المادة (٥٤/أ) من قانون الإدارة المحلية المذكورة اعلاه. ويلاحظ على القانون المذكور، انه رسخ السلطة الرقابية بيد وزير الادارة المحلية ليصبح رئيس البلديات الأوحد في الاردن.
- (35) انظر المادة ١٤٦ من قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل في مصر. اما موقف المشرع الاردني فيما يتعلق بهذه الحالة، فإنه قد منح السلطة المركزية، صلاحية تشكيل لجنة مؤقتة تقوم بمهام المجلس المنحل لمدة لا تزيد عن سنة، وذلك لمعالجة الفراغ الواقع. انظر البند و من المادة ٨، وكذلك البند و من المادة ٥٤، والبند ب من المادة ٣٤ من قانون الادارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١ في الاردن. وفي العراق فأن المشرع في المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، قد جعل صلاحية حل مجلس المحافظة، لمجلس النواب العراقي في حين كان الأجدر به منحها للسلطة المركزية متمثلة ب (مجلس الوزراء).
- (36) انظر المادة (١٥/أ/٢٢) من قانون الادارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١ في الاردن.
- (37) وفي مثل هذه الحالة على رئيس المجلس المحلي، أن يحيط سلطة الرقابة الادارية المختصة علماً بأن القرار اصبح مصدقاً. انظر : د. محيي الدين القيسي، القانون الاداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص٦٦.
- (38) د. جورج سعد، القانون الاداري والمنازعات الادارية، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٧٩.
- (39) د. عامر ابراهيم احمد الشمري، الادارة غير المركزي الاقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي، مكتبة زين الحقوقية للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٣، ص١٦٠.
- (40) اطلق المشرع الاردني على هذا الامتياز للإدارة المركزية اصطلاح الاستملاك وذلك في قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧ المعدل، وكذلك فعل المشرع العراقي في قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ النافذ.
- (41) د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، المصدر السابق، ص٢٠٢.
- (42) د. خالد سمارة الزغبى، العلاقة بين الادارة المركزية والادارة المحلية واساليب تكاملها، احد بحوث الملتقى العربي الاول لنظم الادارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، ١٨-٢٠ اغسطس ٢٠٠٣، ص٣٣. وكذلك انظر المادة ٥٦ من قانون الادارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١ في الاردن.

(43) كما في حالة منح الاعانات للوحدات المحلية، اذا كانت من مصدر غير اردني. انظر المادة (٢٤/٤) والمادة (٥/١٥) من قانون الادارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١ في الاردن.

(44) انظر المادة (٢/٥١) من قانون الادارة المحلية الاردني سابق الذكر.

(45) وهو ما اكدته المادة (٣٢/د) من قانون الادارة المحلية رقم 22 لسنة 2021 في الاردن.

(46) ان مجلس المحافظة او المجلس المحلي ليس دائرة وان عضو المجلس هو منتخب ولا يعد موظفاً خلال مدة الدورة الانتخابية. انظر قرار مجلس شورى الدولة رقم 10 / 2010 الصادر بتاريخ 27 / 1 / 2010، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2010، مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، العراق، ص 51.

(47) لقد جعل المشرع اجراء المناقلة بين ابواب الموازنة بموافقة (اغلبية اعضاء مجلس المحافظة) من دون ان يوضح ان كان المقصود منها اغلبية مطلقة اي (نصف + 1) من عدد اعضاء المجلس الكلي، أم انها اغلبية بسيطة أي ( نصف +1) من عدد الاعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب. ونرى ان الاغلبية التي قصدها المشرع هي الاغلبية المطلقة وذلك لأهمية الموضوع.

(48) بالتعاون مع هيئة النزاهة وهو ما اكدته المادة 21 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 وكذلك انظر قرار مجلس شورى الدولة رقم 75 / 2009، الصادر بتاريخ 13/9/2009، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009، مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، العراق، ص 221. كما اكد مجلس شورى الدولة بقراره المرقم 56 / 2010 والصادر بتاريخ 5/5/2010، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2010، مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، العراق، ص 144، على ان (( ديوان الرقابة المالية، يعد جهة غير مرتبطة بوزارة)). فهو هيئة مستقلة ترتبط بمجلس النواب، وذلك حسب نص المادة (103/ اولاً وثانياً) من دستور العراق لسنة 2005، كما اكدت المحكمة الاتحادية العليا في العراق على ذلك في قرارها المرقم 88 / اتحادية / 2010 والذي جاء فيه (( ان ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب على وفق ما نص الدستور عليه هو لغرض رسم السياسة العامة لها، دون التدخل في قراراتها واجراءاتها وشؤونها المهنية، لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والاداري لضمان حيادها، واستقلال قراراتها واجراءاتها في مجال اختصاصها)).

(49) انظر المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل في العراق.

(50) اكدت المحكمة الاتحادية العليا في العراق، على ان مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم تدير شؤونها وفق مبدأ غير المركزي الادارية. انظر قرارها المرقم 16/ اتحادية/ 2008. (51) د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية وغير المركزي الادارية في دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الاول، 2009، ص 24.

(52) أ. عيد احمد الحسان، حدود الوصاية الادارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، المجلد 34، العدد 2، الاردن، 2007، ص 425.

(53) حصر كلاً من قانون الادارة المحلية الاردني رقم 22 لسنة 2021، وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل في العراق، امكانية الالغاء في حالات معينة، وقد يكون هذا الالغاء مطلق، اي على كامل القرار، كما في حالة اتخاذ قرار صادر عن المجلس البلدي، من دون موافقة اغلبية اعضائه وذلك طبقاً للمادة (2/14 ط) من قانون الادارة المحلية المذكور انفاً. أما قانون المحافظات النافذ في العراق، فأن المادة 11 منه قد حددت سلطة مجلس المحافظة بالإلغاء، وذلك عند تعارض قرارات مجلس القضاء مع القرارات الصادرة عنه، فيما لو كانت تتعلق بعموم المحافظة. كما ان المادة 14 من القانون ذاته قد منحت نفس السلطة لمجلس القضاء بالنسبة للناحية. او قد يكون الالغاء نسبي، كأن تتعلق مداوات المجلس البلدي، بموضوع يمس مصلحة شخصية لأحد اعضاء المجلس أو لرئيسه، وفقاً للمادة (48/ أ/ 3) من قانون الادارة المحلية الاردني سابق الذكر. وهذا ما اكدته المادة (12/ تاسعاً) والمادة (9/ ثانياً) من قانون المحافظات النافذ في العراق، عندما اشارت الى ان مداوات المجالس المحلية يجب ان تحقق المصلحة العامة.

(54) انظر قانون الادارة المحلية رقم 22 لسنة 2021 في الاردن. وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل في العراق.

(55) نصت المادة (25/ أ) من قانون الادارة المحلية رقم 22 لسنة 2021 في الاردن على ان (.....) للمجلس البلدي ان يقتض ان اموالاً من اي جهة شريطة موافقة الوزير على الجهة المقرضة والغاية من القرض ومقدار الفائدة وكيفية السداد وأي شروط ولاسيما قد يستلزمها الحصول على هذا القرض). في حين نصت المادة (8/ سابغاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21

لسنة 2008 المعدل بالعراق على ان (( الموافقة على التصاميم الاساسية في القضاء بالتنسيق مع مجلس المحافظة.....)).

(56) د. فؤاد العطار، نظرية غير المركزي الاقليمية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الاول، السنة الثامنة، جامعة عين شمس، مصر، يناير 1966، ص 22.

(57) انظر المادة (18/ج) من قانون الادارة المحلية رقم 22 لسنة 2021 في الاردن.

(58) انظر المادة (8/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

(59) انظر حكم محكمة القضاء الاداري في مصر في الدعوى رقم 3071 لسنة 9ق، تاريخ الدعوى 2/تموز/1975، ذكره د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الاداري في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص 481.

(60) تنص المادة (4/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل في العراق على ان

( يلتزم الموظف باحترام رؤسائه، واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والانظمة والتعليمات، فاذا كان في هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابةً وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابةً وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها). ويأتي النص المذكور خلافاً لما هو عليه الحال عند تصديق السلطة المركزية على اعمال الهيئات المحلية، اذ تظل الاخيرة هي المسؤولة وحدها عن جميع الاعمال التي تقوم بها، ومن ضمنها الاعمال التي لا يتطلب القانون الاذن بها أو التصديق عليها. د. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الاداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1988، ص 143-144.

(61) وهو ما اكدته محكمة القضاء الاداري في مصر في حكمها الصادر في الدعوى رقم (6232) لسنة 18ق، تاريخ الجلسة 15 ديسمبر 1955، مجموعة الاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري، مجلس الدولة، السنة العاشرة، مصر، ص 595.

(62) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، المصدر السابق، ص 98.

(63) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 44 بتاريخ 9/11/1995. ذكره د. محيي الدين القيسي، المصدر السابق، ص 68-69.

- (64) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، الرقابة على اعمال الادارة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص٧٢.
- (65) علي حاتم عبد الحميد العاني، غير المركزي الادارية وتطبيقاتها في الاردن والعراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، عمان، ٢٠١٦، ص١٣٧.
- (66) أ. عيد احمد الحسبان، حدود الوصاية الادارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، المصدر السابق، ص٤٢٣.
- (67) د. شواييدة منية، الرقابة الادارية بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية، بحث منشور في مجلة حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، الجزائر، العدد ١٣، ديسمبر ٢٠١٥، ص٣٩٣.
- (68) د. محيي الدين القيسي، المصدر السابق، ص٢٥-٢٦.
- (69) تبنت جمهورية مصر العربية في ظل دستورها الحالي الصادر عام ٢٠١٢ المعدل، النظام شبه الرئاسي والذي يتميز بانتخاب رئيس الدولة، الا ان الحكومة تتبثق من البرلمان وتكون مسؤولة امامه وامام البرلمان. انظر المادة (١٤٣) والمادة(١٤٦) والمادة (١٠١) من الدستور المصري المذكور اعلاه.
- (70) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩، ص٥٧٢.
- (71) المادة الثانية من الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧ المعدل. ومن الجدير بالذكر ان الدستور المذكور أنفأً قد شهد ٢٧ تعديلاً كان آخرها عام ١٩٩٢.
- (72) أ. صخري محمد، النظام الرئاسي: الولايات المتحدة الامريكية انموذجاً، بحث منشور في الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، مركز الابحاث السياسية والاستراتيجية، الجزائر، ٢٠١٩، ص٣٣.
- (73) تغريد عبد القادر، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص٢٤.
- (74) د. نادية عبد القادر المختار، محاضرات القيت على طلبة كلية العلوم السياسية، جامعة النهين، مادة النظم السياسية المقارنة، بغداد، ٢٠٠١.

- (75) د. محمد حجازي شريف، النظام الرئاسي والنظام البرلماني، مقال منشور في صحيفة دنيا الوطن، فلسطين، العدد ٢١٠٢، تاريخ النشر ١٧/٥/٢٠١١، ص٧.
- (76) جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي، دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١١٢.
- (77) الفقرة ثالثاً من المادة الثانية من الدستور الامريكى لسنة ١٧٨٧ المعدل.
- (78) الفقرة رابعاً من المادة الثانية من الدستور الامريكى لسنة ١٧٨٧ المعدل.
- (79) حددت المادة (١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ملامح النظام السياسي في العراق بأنه جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وكذلك فعلت المادة ١ من دستور الاردن لسنة ١٩٥٢ المعدل عندما اشارت الى ان نظام الحكم في المملكة الاردنية الهاشمية نيابياً ملكياً وراثياً.
- (80) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الاولى، المؤسسة الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٥، ص١٦٢.
- (81) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص١٦٨.
- (82) البند تاسعاً من المادة (٧٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (83) المادة (٦٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (84) اكدت المادة ٣١ من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل على ان الملك هو الذي يصدق على القوانين ويأمر بإصدارها، ونشرها في الجريدة الرسمية، ويوضع الانظمة اللازمة لتنفيذها.
- (85) انظر المادة ( 73/ سابقاً) من دستور العراق لسنة 2005 وطبقاً لذلك منحت المادة 26/ اولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2001 المعدل رئيس الجمهورية في العراق اختصاص رقابي على قرار مجلس المحافظة الخاص بانتخاب المحافظ وذلك من خلال اصدار مرسوم جمهوري بتعيين المحافظ عند توفر الشروط القانونية والموضوعية فيه، إلا ان ما يؤخذ على المشرع العراقي انه لم يُشر الى ان تكون اقالة المحافظ بموجب مرسوم جمهوري صادر من رئيس الجمهورية وذلك طبقاً لقاعدة توازي الاختصاص اذ ان من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الاقالة. كما ان مجلس شورى الدولة في العراق قد فاته ذلك ايضاً في قراره رقم 16/ 2010 والصادر بتاريخ 2/3/ 2010 والذي جاء فيه ان اقالة المحافظ لاحد الاسباب المنصوص عليها في البند ثامناً من المادة 7 من قانون المحافظات النافذ في العراق لا تتطلب صدور مرسوم جمهوري. انظر قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2010، المصدر السابق، ص66.

- (86) المادة (٧٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (87) الفقرة أولاً من المادة (٧٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥. وكذلك انظر المادة (٣٥) من دستور ١٩٥٢ المعدل في الاردن.
- (88) الفقرة أولاً من المادة (٦٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥. كذلك انظر الفقرة ٣ من المادة (٣٤) من دستور الاردن سابق الذكر.
- (89) اشترطت المادة (٤٩) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل توقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المعنيين على الاوامر الملكية.
- (90) اكدت المادة ٣٠ من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل على ان الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية.
- (91) اكدت المادة ٧٨ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، والمشرف على ادارة مجلس الوزراء.
- (92) المادة ٤١ من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل، والمادة ٧٨ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥. وان المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد اكدت في قرارها المرقم (93/ اتحادية/ 2010) على ان ( لا وجوب على رئيس الوزراء تسمية اعضاء وزارته جميعهم، كما لا يوجد ما يمنع عليه تسميته اصالة أو وكالة وعلى دفعات).
- (93) د. عبد العزيز عليوي عبد، دور السلطة التنفيذية في التجارب الاتحادية: دراسة في نماذج مختارة، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، العدد ٦٢، ٢٠٢١، ص ١١٩.
- (94) المادة ٨٣ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥. والمادة ٥١ من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل.
- (95) د. ايمن عطا الله احمد حموري، المسؤولية الوزارية السياسية في التنظيم الدستوري الاردني والبحريني والسعودي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة جازان، المجلد ٢١، العدد ١، السعودية، ٢٠١٩، ص ٤٢١.
- (96) الفقرة رابعاً من المادة ٧٦ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (97) الفقرة (ج/ 3) من البند ثامناً من المادة ٦١ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

- (98) د. ايمن عطا الله احمد حموري، المصدر السابق، ص ٤٢١.
- (99) الفقرة أ من البند ثامناً من المادة ٦١ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (100) ردت المحكمة الاتحادية العليا في العراق دعوى وزير التخطيط وكالةً بإلغاء الاستجواب لكونها فاقدة لسندها القانوني لان الشروط الشكلية في الاستجواب متوفرة. انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (47/ اتحادية/ 2017)، وبنفس المعنى قرارها المرقم (48/ اتحادية/ 2017).

#### المصادر:-

#### أولاً / المؤلفات العامة:-

- 1- باقر شريف القرشي، نظام الحكم والادارة في الاسلام، الطبعة الاولى، مطبعة الآداب، النجف الاشرف، ١٩٦٦.
- 2- د. جورج سعد، القانون الاداري والمنازعات الادارية، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- 3- د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة للطباعة، الاسكندرية، ٢٠١١.
- 4- د. سليمان الطماوي، القانون الاداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٧٩.
- 5- د. عامر ابراهيم احمد الشمري، الادارة غير المركزي الاقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي، مكتبة زين الحقوقية للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٣.
- 6- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الاداري في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
- 7- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الاولى، المؤسسة الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٥.
- 8- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، القضاء الاداري، بغداد، ١٩٩٠.

- 9- د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، دار السنهوري للطباعة، الطبعة الاولى، بغداد، ٢٠١٥.
- 10- د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف، ٢٠١٢.
- 11- د. فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- 12- د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠.
- 13- د. محمد ابو راس الشافعي، القضاء الاداري، القاهرة، ١٩٨٧.
- 14- د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، الرقابة على اعمال الادارة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.
- 15- د. محيي الدين القيسي، القانون الاداري العام، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
- 16- د. محمد علي جواد، القضاء الاداري، بغداد.
- 17- د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
- 18- د. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الاداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٨.
- 19- د. نادية عبد القادر المختار، محاضرات القيت على طلبة كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، مادة النظم السياسية المقارنة، بغداد، ٢٠٠١.
- 20- القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، غير المركزي والفيدرالية، الطبعة الثانية، بغداد، ٢٠٠٥.
- 21- د. نجيب خلف احمد، د. محمد علي جواد، القضاء الاداري، مكتب الغفران للطباعة، بغداد، ٢٠١٠.

#### ثانياً/ البحوث والمقالات المنشورة:-

- 1- المحامي رائد الجابري، مفاهيم ومصطلحات الرقابة الادارية، مقال منشور في مجلة النبأ، مؤسسة النبأ للثقافة والاسلام، العدد ٨٤، السنة ١٣، العراق، ٢٠٠٦.

- 2- د. فوزي حسين سلمان، المشاور القانوني فريد كريم علي، غير المركزي الادارية في العراق، ما لها وما عليها، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٥، العدد ٥٥، السنة ١٧، بغداد، ٢٠١٢.
- 3- د. مصطفى ابو زيد فهمي، نظام الادارة المحلية في القانون المقارن، مقال منشور في مجلة العلوم الانسانية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد ١، ١٩٦١.
- 4- د. خالد سمارة الزغبى، العلاقة بين الادارة المركزية والادارة المحلية و اساليب تكاملها، احد بحوث الملتقى العربي الاول لنظم الادارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، ١٨-٢٠ اغسطس، ٢٠٠٣.
- 5- د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية وغير المركزي الادارية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الاول، ٢٠٠٩.
- 6- أ. عيد احمد الحسبان، حدود الوصاية الادارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، المجلد ٣٤، العدد ٢، الاردن، ٢٠٠٧.
- 7- د. فؤاد العطار، نظرية غير المركزي الاقليمية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الاول، السنة الثامنة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، يناير، ١٩٦٦.
- 8- د. شوايدية منية، الرقابة الادارية بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية، بحث منشور في مجلة حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، الجزائر، العدد ١٣، ديسمبر ٢٠١٥.
- 9- أ. صخري محمد، النظام الرئاسي: الولايات المتحدة الامريكية انموذجاً، بحث منشور في الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، مركز الابحاث السياسية والاستراتيجية، الجزائر، ٢٠١٩.
- 10- د. محمد حجازي شريف، النظام الرئاسي والنظام البرلماني، مقال منشور في صحيفة دنيا الوطن، فلسطين، العدد ٢١٠٢، تاريخ النشر ١٧/٥/٢٠١١.
- 11- د. عبد العزيز عليوي عبد، دور السلطة التنفيذية في التجارب الاتحادية : دراسة في نماذج مختارة، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، العدد ٦٢، ٢٠٢١.

12- د. ايمن عطا الله احمد حموري، المسؤولية الوزارية السياسية في التنظيم الدستوري الاردني والبحريني والسعودي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة جازان، المجلد ٢١، العدد ١، السعودية، ٢٠١٩.

### ثالثاً / الاطاريح:-

- 1- ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الالغاء في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٠.
- 2- علي حاتم عبد الحميد العاني، غير المركزي الادارية وتطبيقاتها في الاردن والعراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، عمان، ٢٠١٦.
- 3- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩.
- 4- تغريد عبد القادر، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
- 5- جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي، دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣.

### رابعاً / القوانين:-

- ١- القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل في العراق.
- ٢- قانون الاحوال الشخصية رقم ١٨٨ لسنة ١٩٥٩ المعدل في العراق.
- ٣- قانون رعاية القاصرين رقم ٧٨ لسنة ١٩٨٠ المعدل في العراق.
- ٤- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في العراق.
- ٥- قانون نظام الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل في مصر.
- ٦- قانون الادارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١ في الاردن.
- ٧- قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧ المعدل في الاردن.
- ٨- قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ الملغى في الاردن.
- ٩- دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.
- ١٠- دستور مصر لسنة ٢٠١٢ المعدل.

١١- دستور الاردن لسنة ١٩٥٢ المعدل.

١٢- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

١٣- قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل في العراق .

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

١٥- قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ في العراق.

16- قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل في العراق.

#### خامساً / المجلات والنشرات:-

1- مجلة العدالة، العدد الرابع، السنة الثانية، وزارة العدل، بغداد، ١٩٧٦.

2- مجلة العدالة، العدد السادس، السنة الرابعة، وزارة العدل، بغداد، ١٩٧٨.

3- نشرة ديوان التدوين القانوني، العدد الاول، السنة الثالثة، ١٩٧٣.

#### سادساً / الاحكام القضائية :-

1- مجموعة من قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة للأعوام 2006، 2009، 2010 في العراق.

2- مجموعة من قرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام 2007، 2008، 2010، 2013، 2017، 2018، في العراق.