

رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية  
رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

الباحث  
أحمد عباس مشعل

إشراف  
الأستاذ الدكتور  
مدحت يوسف غنايم  
أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة الزقازيق

## رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية

أحمد عباس مشعل

مقدمة عامة

إن احترام حرية السلطات المحلية، فيما تمارسه من نشاط إداري في شؤونها المحلية، يترتب عليه بدهاء ألا تتدخل السلطة المركزية في شؤون الوحدات المحلية بشكل يهدد تلك الحرية أو يقلل من شأنها، ولا تفرض عليها رقابة شديدة يكون من شأنها القضاء على الاستقلال الذي تتمتع به تلك الوحدات، إلا أن ذلك لا يعني إطلاقاً إنعدام الصلة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية بل أن العلاقة يجب أن تظل قائمة بينهما بالقدر الذي يحقق وحدة العمل الإداري في الدولة، فيمكن التصور في هذا الصدد مقدار ما يحدث من فوضى، واضطراب في المجال إداري إذا ما أطلق العنان لكل وحدة محلية في أن تتصرف كيفما يترأى لها.

لذا درج الشراح على وصف هذه الرقابة الإدارية على أساس أن الوظيفة التي تمارسها الإدارة المحلية هي جزء من الوظيفة الإدارية التي تنازلت عنها السلطة المركزية لمجالس هذه الإدارة. فالرقابة الإدارية هي رقابة الحكومة المركزية على مشروعية أعمال الإدارة المحلية ومدى مطابقتها للقانون ومدى وملاءمتها مع الخطة العامة للدولة<sup>(1)</sup>. وهذه الرقابة لا تقتصر على أعمال المجلس فحسب بل تتعداها إلى الرقابة على المجالس نفسها وعلى أعضاء هذه المجالس وعلى تنفيذ مقرراتها وتصديق قراراتها.

ومن غير المتصور قيام اللامركزية الإدارية بمعزل عن المركزية وراقبتها فهما رغم التعارض الكلي بينهما يتكاتفان عملاً في إدارة الدولة. واللامركزية مهما اتسع مجال الأخذ بها لا تصل إلى حد القضاء على المركزية وإنما تظل هذه هي الغالبة على كل حال بل ومتضمنة كذلك الاحتفاظ للسلطة المركزية بحق الإشراف والرقابة على الهيئات اللامركزية<sup>(2)</sup>.

(1) د. فؤاد العطار: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة 1956-

1957، ص 185.

(2) د. عثمان خليل عثمان: اللامركزية ومجالس المديرية، المرجع السابق، ص 28.

ولبيان مدى ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية من قبل الحكومة المركزية، نجد أن الدول العريقة تتميز بمؤسساتها الديمقراطية ورسوخ قدم الإدارة المحلية فيها بتاريخ قبضة السلطة المركزية عن التدخل في شؤونها إذ تدع لسلطات هذه الإدارة ممارسة نشاطها بحرية تامة دون أن يكون لها إلا القدر الضئيل من الرقابة فيما يتصل بالسياسة العليا للبلاد التي يجب على الإدارة المحلية عدم الحيطة عنها ومراعاتها فيما تتخذ من قرارات وتمارس من نشاط. وتكون رقابة السلطة المركزية شديدة على الإدارات المحلية ويزداد تدخلها في شؤونها كلما ابتعد النظام السياسي للدولة عن المبادئ الديمقراطية، فإذا انعدمت الديمقراطية في الدولة كان معنى ذلك انعدامها على الصعيد المحلي وبالتالي تنعدم اللامركزية، فاللامركزية هي الديمقراطية مطبقة على الصعيد المحلي<sup>(3)</sup>. وتتوقف قوة نظام الإدارة المحلية في تحقيق أهدافه على درجة العلاقة التي تربط الإدارة المركزية بالهيئات اللامركزية. ومما لا شك فيه إنه مهما كان الغرض من الأخذ بنظام الإدارة المحلية، فالعلاقة قائمة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية أياً كانت هذه العلاقة ودرجتها. والتي تتوقف على طبيعة النظام السياسي وشكل الدولة<sup>(4)</sup>. ولا خلاف على أن درجة الاستقلال التي تمنح للإدارة المحلية، تتوقف على نطاق الرقابة والإشراف التي تباشرها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية. وإذا كان الهدف من هذا النظام هو تنمية ديمقراطية الإدارة والعمل على إشراك أبناء الوحدات المحلية بالمساهمة الحقيقية في إدارة شؤونهم، فيجب تحقيق الاعتبارات الملائمة لاستقلال الهيئات المحلية، وذلك بتخفيف ضغط الرقابة على تلك الإدارة المحلية. وإذا كان الهدف من إنشاء أو الأخذ بالإدارة المحلية المشاركة أو التخفيف عن كاهل الإدارة المركزية فإنه يجب من المشرع أن يصدر من التشريعات التي تحد من نطاق

(3) د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، الطبعة الثانية، مطبعة شفيق، 1966، ص 248-249.

(4) وهذه العلاقة لا بد من وجودها للمحافظة على وحدة الدولة السياسية والتي دائماً ما يحرص عليها المشرع في تنظيمه، تلك العلاقة تحكمها عدة اعتبارات مهمة وحيوية ومؤثرة ومن أهمها: أولاً: توفير المناخ الاستقلالي للهيئات المحلية حتى تتمكن من مباشرة وظائفها واختصاصاتها. ثانياً: هذه المهام وتلك الوظيفة يجب أن تخضع لرقابة الإدارة المركزية، بحيث تكون مؤدية لوحدة الدولة وعدم صورية الإدارة المحلية.

الرقابة على الهيئات المحلية، وذلك من خلال التركيز على أهداف الرقابة على نشاط الهيئات المحلية على اختلاف مستوياتها<sup>(5)</sup>، دور التركيز على حجمها أو تعددها. وتكمن أهمية البحث في إبراز الناحية العملية للوحدات المحلية والعضوية فيها والاختصاصات التي تسهم بها مع الحكومة المركزية والرقابة عليها لتحقيق رعاية الشؤون المحلية وتدعيم نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية فعلاً لا قولاً، أما عن إشكالية البحث فتجسد في أنواع الرقابة على الوحدات المحلية ونشاطها وإنشائها وإغائها، الأمر الذي يتطلب عرض رقابة المحكمة الدستورية على القوانين المتعلقة بالوحدات المحلية، والرقابة القضائية على القرارات الصادرة عنها.

لذا نتعرض في هذا المبحث إلى رقابة الإدارة المركزية على الإدارة المحلية في كل

من مصر، والعراق في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول

رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية في مصر

تمهيد:

تقوم العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في مصر من خلال أجهزة وقنوات في قمتها رئيس الجمهورية وما له من اختصاصات يباشرها، التي تتعلق بالإدارة المحلية، كإصدار القرارات الخاصة بتقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية، ويكون لكل منها الشخصية المعنوية المستقلة، والقرارات المحددة لنطاق المحافظات وكذلك تعيين المحافظين، وحل المجالس الشعبية المحلية، وتشكيل مجالس المحافظين... إلخ<sup>(6)</sup>.

ويختص رئيس مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة للدولة تحت إشراف وتوجيهات رئيس الجمهورية، والإشراف على تنفيذها بالإضافة إلى توجيهه وتنسيق ومتابعة أعمال اختصاصات الوزير المسئول عن الإدارة المحلية، ويرأس في الوقت نفسه المجلس الأعلى للإدارة المحلية الذي يتولى النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية، من

<sup>(5)</sup> د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، دار النهضة العربية، 2013، ص127 وما بعدها.

<sup>(6)</sup> د. أيمن محمد أبو حمزة: نظرات حول نظام الإدارة المحلية في التشريع المصري، نحو إدارة محلية فاعلة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص123.

حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي، كما يقوم هذا المجلس بإبداء الرأي فيما يعرضه عليه الوزير المختص بالإدارة المحلية من مشروعات، والتنسيق بين المشروعات الحكومية والمشروعات التي تقوم بها الإدارة المحلية، وكذلك يقوم بفرض رسوم وعقد قروض للمحليات، كما يوافق على إنشاء المراكز والمدن والأحياء والقرى وتحديد نطاقها وإلغاءها<sup>(7)</sup>. ويقوم أيضاً بوضع مشروعات القوانين العامة للتصرف في الأراضي المملوكة للدولة والوحدات الحكومية، وتحديد سعر الضريبة الإضافية وحسم الخلاف بين المحافظة والمجالس الشعبية المحلية حول تعديل الرسوم. ويشكل هذا المجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه، وعضوية الوزير المختص بالإدارة المحلية، والمحافظين، ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات<sup>(8)</sup>. ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الوزراء أو غيرهم، ويجتمع هذا المجلس بصفة دورية. ويولي ذلك الوزير المختص بالإدارة المحلية، وله اختصاصات عديدة في شأن الإشراف على الإدارة المحلية، ويولي ذلك الأمانة العامة للإدارة المحلية والتي تتولى الشؤون المشتركة للوحدات المحلية ودراسة وبحث الموضوعات التي ترد من المجالس الشعبية المحلية، كما تتولى تنظيم الاشتراك في المؤتمرات الدولية والمحلية المتعلقة بالإدارة المحلية وشؤون التدريب للعاملين بالمحليات، وتقوم وزارة التخطيط بالتنسيق بين خطط المحافظات من خلال اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي، والتي تبلغ نتائج هذا التخطيط إلى المحافظ المختص، والوزير المختص بالإدارة المحلية، وللوزارات المعنية بالإدارة المحلية<sup>(9)</sup>.

وقد خول القانون لكل وزارة، بالنسبة لشؤون المرافق المعنية بها، إصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة وإعطاء التوجيهات والإرشادات ولها حق

(7) د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2018، ص188.

(8) د. جميل عبد الله القانفي: اختصاصات المجالس المحلية والرقابة عليها في ظل القانون رقم 4 لسنة

2000 في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2012، ص247.

(9) د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، المرجع السابق، ص133.

التفتيش على أعمال المرافق المحلية وتبليغ نتيجة التفتيش إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي عليه أن يضعها موضع الاعتبار .

ويلى ذلك المحافظ الذي يعد همزة الاتصال بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، ويرأس المجلس التنفيذي الذي يضم رؤساء المصالح والمراكز والمدن والقرى بالمحافظة، كما يقوم بالإشراف على مديريات الخدمات بالمحافظة. ونعرض لتلك الرقابة المركزية في الآتي؛

### المطلب الأول

#### رقابة رئيس الجمهورية على الإدارة المحلية

تختلف سلطات رئيس الدولة من نظام سياسي إلى نظام سياسي آخر، وفي نفس الدولة من وقت لآخر<sup>(10)</sup>، ونظراً لاقتسام الإدارة المحلية الوظيفة الإدارية<sup>(11)</sup>، مع الإدارة المركزية، فمن المنطقي أن تمارس السلطة المركزية رقابتها على الإدارة المحلية باعتبارها المسئولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة والإشراف عليها، ومن أهم ملامحها الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية في مصر من خلال القرارات الإدارية والقرارات بقوانين والموافقة على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية الخاصة بالإدارة المحلية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية<sup>(12)</sup>.

(10) د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر، ص33. د. محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، 2007، ص425. د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي 1988، ص19 وما بعدها، د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، المرجع السابق، ص1 وما بعدها. د. عبد العزيز إبراهيم شيجا: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات بالإسكندرية، 1993، ص118 وما بعدها.

(11) د. عزيزة الشريف: علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1982، ص165.

(12) السلطات الرقابية التي يمارسها رئيس الجمهورية، وبصفة خاصة على الإدارة المحلية، فقد نظمها قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979. فتنص المادة الأولى منه على أن: "وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها على النحو التالي: المحافظات: (أ) بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة.

وقد كفل المشرع لرئيس الجمهورية الحق في تعيين المحافظ وكذلك إعفاءه من منصبه، وله أن يصدر قراراً بإنشاء أو إلغاء وتحديد نطاق المحافظة، وله تغيير اسم المحافظة<sup>(13)</sup>.

وهذا الأمر هو الذي جعل تعيين المحافظ في مصر محل خلاف بين الفقه<sup>(14)</sup>، إلا أن العبارة التي وردت بالمادة (25) من قانون الإدارة المحلية والمستبدلة بالقانون رقم (26) لسنة 1982م والتي تنص على أن: "ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش" التي تعتبر كأداة مشتركة بين الوزير والمحافظ وعليه اعتبر إنه من اللازم توافر نفس الشروط والمعايير التي على أساسها تعيين الوزير<sup>(15)</sup>.

- وتنص المادة الرابعة مكررة على أن: "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وبناءً على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية إصدار تنظيم خاص لبعض المدن ذات الأهمية الخاصة يهدف إلى تميمتها والنهوض بمرافقها".

- وتنص المادة (25) من ذات القانون على أن: "يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفاءه من منصبه قرار رئيس الجمهورية. ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفية اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أحترم الدستور والقانون وأن أؤدي عملي بالذمة والصدق".

- ويعتبر المحافظون مستقلين بحكم القانون بانتهاء - رئاسة رئيس الجمهورية، ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم في المعاش أو المكافأة ويستمررون في مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد".

<sup>(13)</sup> ولكن الأمر الذي يسترعى النظر هو عدم إلزام رئيس الجمهورية في اختياره للمحافظ بشروط محددة خاصة المتعلقة بالمؤهل أو السن أو المدة أو الخبرة بل ترك كل ذلك لتقدير رئيس الجمهورية. إلا أن ذلك لا يمنع من التقييد بشروط الوظيفة العامة تعيين المحافظ لأي شروط، حيث لم يحدد المشرع الدستوري أو القانون العادي أي شروط لتعيين المحافظ باستثناء عدم عضويته في مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية. د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، المرجع السابق، ص218.

<sup>(14)</sup> د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط7، مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص113.

<sup>(15)</sup> د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص214 وما بعدها.

ورئيس الجمهورية هو الذي يقوم بإصدار قرار تعيين المحافظ، ليس هذا فقط بل بانقضاء مدة رئيس الجمهورية تتقضى مدة المحافظ، ومن اللازم أن يتم تقسيم المحافظين أمام رئيس الجمهورية الجديد اليمين الدستورية. ويختص أيضاً بإصدار القرارات ذات الصلة بتقسيم الدولة إلى أقاليم اقتصادية وتحديد نطاقها واختيار عاصمتها، والتي تخرج عن دائرة عمل وحدات الإدارة المحلية<sup>(16)</sup>.

وإضافة لما تقدم تظهر أثار الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية في إنه يصدر قراراً فاصلاً في حال نشوب خلاف بين المحافظ والمجلس الشعبي المحلي للمحافظة، حيث إنه ينظر في التقرير المرفوع من قبل المجلس المشار إليه ويقرر في هذه الحالة إما أن يعفي المحافظ من منصبه، أو يصدر قراراً بحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليه. وكذلك يجوز لرئيس الجمهورية إنشاء المحافظات أو إلغاء أسمائها أو تغييرها، وتحديد نطاقها، ويجوز له اعتبارها مدينة واحدة<sup>(17)</sup>، وعلى الرغم أن المادة (89) من قانون الإدارة المحلية سالف الإشارة إليه قد حددت مدة المجلس الشعبي المحلي بأربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، فلقد أجازت نفس المادة لرئيس الجمهورية أن يصدر قراراً مسبباً باستمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة، وهذا الاختصاص يباشر وفق سلطته التقديرية<sup>(18)</sup>.

**ويرى الباحث أن هذا النوع من الرقابة قد يؤدي إلى عرقلة نشاط المجالس الشعبية المحلية للأسباب الآتية، أولاً: أن عرض الأمور المحلية على رئيس الجمهورية تستغرق**

<sup>(16)</sup> المادة السابعة من قانون 43 لسنة 1979 الصادر بشأن الإدارة المحلية وتعديلاته.

<sup>(17)</sup> المادة الثانية من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، والمستبدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (314) لسنة 1982م.

<sup>(18)</sup> المادة (89) من قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979م وتعديلاته المختلفة والتي تنص على أن: "مدة المجلس الشعبي المحلي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له وتنتهي مدة المجالس الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس. ويجوز لرئيس الجمهورية لأسباب يقدرها أن يقرر استمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة" وقد استخدم الرئيس محمد أنور السادات هذا الحق في الآونة الأخيرة.

وقتاً طويلاً تصل إلى شهور لأنها قبل أن تصل إلى رئيس الجمهورية، حيث يجب أن تعرض على كثير من المحطات باعتباره رئيس السلطة التنفيذية. وحتى يصل العمل إلى هذه القمة يبدأ من المحافظ المختص إلى وزير الإدارة المحلية إلى رئيس الوزراء ثم مجلس الوزراء وكل يدلي بدلوه سواء بالإضافة أو الحذف وبطبيعة الحال تختلف الأفكار والاتجاهات، مما يؤدي إلى عدم استقلالية الإدارة المحلية وبالتالي يكون حجر عثرة في تحقيق ما تصبو إليه الإدارة المحلية.

ثانياً: الأمر يزداد صعوبة إذا صدر القرار الجمهوري هنا يفرض على الجهات الأدنى التسليم سواء أكان هذا القرار مشروعاً أم غير مشروع، وقد يكون السبب راجعاً إلى قلة كفاءة بعض أحد كبار الموظفين، وحين يكتشف الأمر تتحمل الميزانية المحلية الكثير مما يؤثر على غايات ورغبات المواطن المحلي في النهاية وتصبح الإدارة المحلية لا معنى لها.

#### المطلب الثاني

#### رقابة مجلس الوزراء على الإدارة المحلية

يتفق الفقه<sup>(19)</sup>، والمشرع المصري<sup>(20)</sup>، على تقسيم الإدارة المحلية إلى جناحين: الأول- الجناح الشعبي ويمثله المجالس الشعبية المحلية، فهناك خمسة مستويات هي: المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، المجلس الشعبي المحلي للمركز، والمجلس الشعبي المحلي للمدينة، والمجلس الشعبي المحلي للحي، والمجلس الشعبي المحلي للقرية. أما النوع الثاني- الجناح التنفيذي فكل مجلس شعبي محلي، مجلس محلي تنفيذي هذه المجالس تقوم بتنفيذ القرارات والتوصيات والاقتراحات التي ينتهي إليها الجناح الشعبي في حدود الميزانية العامة للدولة. ومن هذا المنطلق تباشر الإدارة المركزية بنوعين من الرقابة: الأولى التحقق من مدى اتفاق القرارات والتوصيات التي تنتهي إليها المجالس الشعبية والمصلحة العامة. والثانية كيفية تنفيذ القرارات والتوصيات والاقتراحات من قبل الجناح التنفيذي.

(19) د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، المرجع السابق، ص 238.

(20) المادة الأولى من القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

بناء عليه إذا كان الأصل في مجلس الوزراء في النظام البرلماني إنه يختص برسم السياسة العامة، وأنه لا يتدخل لإصدار قرارات إدارية ملزمة إلا في القليل من المسائل، إلا أن المشرع خوله حق إصدار قرارات في بعض الأمور الجوهرية الخاصة بالإدارة المحلية، وهذه القرارات قد تتعلق بالنواحي المالية أو بالمجالات الإدارية<sup>(21)</sup>، وذلك على النحو التالي:

أولاً: النواحي المالية:

يختص مجلس الوزراء بممارسة الاختصاصات المالية في الشأن المحلي بما يلي:

أ- يوجب المشرع موافقة مجلس الوزراء إذا أقدم المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على التصرف بالمجان في مال من أمواله سواء الثابتة أو المنقولة أو التأجير بإيجار اسمي، أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص المعنوية أو لجهة أجنبية فيما يزيد عن خمسين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة بشرط أن يكون ذلك بغرض نفع عام<sup>(22)</sup>. كما يجب موافقة مجلس الوزراء عند تجديد إيجار وارد على أموال المحافظة لمدة لا تزيد عن ثلاثين سنة<sup>(23)</sup>.

ب- يتعين موافقة مجلس الوزراء في حالة فرض رسوم ذات طابع محلي، والتي يقرها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، أو تعديلها أو تقصير سريانها أو الإعفاء منها<sup>(24)</sup>، إذا رأى أن الرسم بوصفه القائم لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة.

(21) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 223.

(22) الفقرة الثانية والثالثة من المادة (14) من قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979.

(23) إلا إنه يجب مع تشجيع الدولة والعالم للاستثمار، وفي ظل الانفتاح الاقتصادي وكذلك الرغبة في تشجيع رؤوس الأموال الأجنبية على العمل في مصر ضرورة جعل الحد الأدنى لاعتمادات مجلس الوزراء موازية للقوة الشرائية للنقود، وذلك تسهياً للاستثمار وقضاء على البيروقراطية، وهو ما دعى الدولة إلى اتخاذ خطوات حديثة جادة نحو إقرار قانون استثمار جديد ليزيل تلك العقبات.

(24) المادة (12) والمعدلة بالقانون رقم (50) لسنة 1981م في فقرتها السابعة.

ويرى الباحث إنه يجب إسناد هذا النوع من الرقابة إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية، وذلك بعد عرضة من قبل المحافظ، نظراً لانشغال مجلس الوزراء بما هو أبلغ من ذلك وأعظم هذه ناحية، ومن ناحية ثانية لسرعة اتخاذ القرارات.

وما نحن بصدده يرجع أساساً إلى أن الوزير المختص بالإدارة المحلية يكون مسئولاً، أمام رئيس الجمهورية، ومسئولاً عن تنفيذ سياسة الوزراء أمام مجلس الشعب<sup>(25)</sup>، وملزماً بتقديم تقرير دوري يناقش بمجلس الشعب، وأنه مراقب من قبله، وبناءً عليه فهو الأقدر على تبين المصلحة العامة، هذا بالإضافة إلى الاتجاه اللامركزي السائد حالياً سواء في الرقابة أو في تنفيذ الأعمال، ويعد ذلك بمثابة تخلص من التعددية الرقابية التي تقف حائلاً أمام تنفيذ الأعمال المحلية.

وإذا كانت تلك الرقابة التي يمارسها مجلس الوزراء، إلا أن الاختصاصات الرقابية التي يمارسها رئيس الوزراء لا تختلف كثيراً وإنما تكون أوسع في النطاق<sup>(26)</sup>.

ثانياً: الرقابة الإدارية:

هي تنصب على الناحية الإدارية فتقوم على فحص أنظمة العمل وتنظيمه ومدى كفاية القوانين والقرارات واللوائح التي تحكمها، هذه الرقابة أيضاً تتميز بالكشف عن

<sup>(25)</sup> التقرير الدوري المقدم من وزير الإدارة المحلية المختص لمجلس الشعب عن أعمال الإدارة المحلية لسنة 2003-2004.

<sup>(26)</sup> حيث يجب تصديق رئيس مجلس الوزراء على قرارات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة الخاصة بالتصرف بالمجان في مال من أمواله الثابتة أو المنقولة أو التأجير بإيجار أسمى أو أقل من أجر المثل لأحد الأشخاص المعنوية الخاصة أو لجهة أجنبية في حدود خمسين ألف جنيه للسنة المالية الواحدة. وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (42) من القرار بقانون رقم (43) لسنة 1979 وتعديلاته. ويختص رئيس مجلس الوزراء كذلك بقبول التبرعات والهبات والوصايا المقدمة من هيئات أو جهات أجنبية لجميع وحدات الإدارة المحلية، وفقاً لما نصت عليه المادة (128) من قانون الإدارة المحلية. كذلك يجب الموافقة المسبقة لرئيس مجلس الوزراء إذا ما تجاوزت المديونية بسبب القروض التي يعقدها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو الوحدات المحلية في نطاقها، ويسري ذلك على القروض الأجنبية أيضاً. المادة (15) من القانون ذاته.

الثغرات التي تعتري تلك القوانين والقرارات واللوائح التي تحكم عمل الإدارة المحلية والنتائج التي يمكن أن تترتب على مخالفة هذه القوانين وكيفية علاجها أو الوقاية منها. حيث خول قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979م وتعديلاته، مجلس الوزراء برقابة الجانب الإداري للنشاط المحلي في العديد من المظاهر، والتي تتمثل في:

أ- لمجلس الوزراء تحديد المبادئ العامة للقواعد الخاصة بإدارة الحساب الخاص باستصلاح الأراضي على مستوى المحافظة والأراضي القابلة للاستزراع<sup>(27)</sup>.

ب- وكذلك يختص مجلس الوزراء بوضع وتنظيم قواعد إدارة كل من الحساب الخاص بتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة أو قواعد الصرف منها، وكذلك تحديد النسبة التي تلزم شركات التأمين بالاكتتاب بها في سندات الإسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة. بالإضافة إلى النسبة التي تفرض على شركات التأمين إذا ما أرادت الاكتتاب بها في سندات الإسكان، وذلك بعد الاتفاق مع وزارة الاقتصاد<sup>(28)</sup>.

ج- ولمجلس الوزراء كذلك النظر في تقرير الوزير المختص بالإدارة المحلية في شأن حالات عدم تكامل العدد القانوني اللازم لانعقاد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وذلك لإجراء شؤونه فيه<sup>(29)</sup>.

د- ولمجلس الوزراء أيضاً النظر في اعتراضات المحافظ على قرارات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حالة إصدار وتمسك المجلس بقراره، وبذلك يكون القول الفصل في هذا الشأن لمجلس الوزراء، وقد حدد المشرع هذا الاختصاص في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العرض، وما يتوصل إليه مجلس الوزراء يكون نهائياً<sup>(30)</sup>.

نخلص مما سبق أن مجلس الوزراء يباشر رقابة أعمال المحافظات بغرض التأكد من تحقيق المصلحة العامة خلال تقييم الأداء العام<sup>(31)</sup>.

(27) المادة (28) من القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979.

(28) المادة (36) من القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979.

(29) وهو ما نصت عليا المادة رقم (100) من القرار بقانون سالف الذكر.

(30) المادة (132) من قانون الإدارة المحلية.

(31) المادة (133) من قانون الإدارة المحلية. وكذلك المادة (146) من القانون سالف الذكر

أما رئيس مجلس الوزراء فله الحق في الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، وهذا النوع من الرقابة يظهر من خلال مظاهر مهمة ومتعددة هي:

أولاً: يجب على المحافظين عرض رغبات المجالس الشعبية المحلية المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظات على رئيس مجلس الوزراء والتي لا يمكن تنفيذها محلياً، وذلك للنظر فيها، كذلك الموضوعات التي تحتاج إلى تنسيق مع الوزارات المعنية<sup>(32)</sup>.

ثانياً: يجب على المحافظ عرض تقرير دوري على رئيس مجلس الوزراء لجميع الأعمال التي أجريت أو المراد تنفيذها لجميع المصالح الداخلة في نطاق المحافظة، أو التي تشترك مع المحافظات الأخرى في تنفيذها (إذا كنا بصدد أقاليم اقتصادية)، وكذلك الهيئات العامة التي يمتد نشاطها داخل المحافظة<sup>(33)</sup>.

ثالثاً: يصدر قرار تعيين كل من رئيس المركز، والسكرتير العام للمحافظة والسكرتير العام المساعد، وكذا رؤساء المدن والأحياء، من رئيس مجلس الوزراء، وكذلك قرارات النقل والندب الخاصة بهم<sup>(34)</sup>.

رابعاً: لرئيس مجلس الوزراء اتخاذ الإجراءات المناسبة لإلزام المحافظين والمجالس الشعبية المحلية على اختلاف أنواعها بالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وذلك في إطار القوانين واللوائح ويقوم رئيس مجلس الوزراء باتخاذ هذا الإجراء بمدة كافية حتى تستطيع الجهة المحلية إعادة حساباتها في إتمام العمل من عدمه<sup>(35)</sup>.

(32) د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 274 وما بعدها. د. محمد عبد العال

السناري: أصول القانون الإداري، مطبعة الإسراء، بدون تاريخ نشر، ص 818 وما بعدها.

(33) في ذلك المادة (29) مكرر من قانون الإدارة المحلية.

(34) في ذلك المادة (18) من قانون الإدارة المحلية والمعدلة بالقانون رقم (50) لسنة 1981م.

(35) حيث تنص المادة (133) على أنه: "ولرئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية، وبعد أخذ رأي المحافظ المختص أن يتخذ أي إجراء أو أن يقوم بأي عمل كان يتعين على أي من المجالس الشعبية المحلية القيام به وفقاً للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة، أو تفرضه القوانين واللوائح، إذ كان امتناعه عن ذلك غير قائم على سبب يقره القانون وكان قد تم تنبيهه إلى القيام به".

ويستفاد من الرقابة التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء على الإدارة المحلية إنها تتصف بأنها رقابة بالغة الصرامة والشدة، حيث تفقد المجالس الشعبية استقلالها، لأن هذه الرقابة تمارس بدون ضوابط أو حدود معينة، وأن الألفاظ التي وردت بمواد القانون جاءت عامة وغير محددة، ولم يحدد الجهة التي تقوم بالرقابة<sup>(36)</sup>.

**وعلى الجانب الآخر** يراقب مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء أعمال الجناح التنفيذي، فالاختصاص الرقابي الممارس من مجلس الوزراء على المجالس التنفيذية لا يتبدى إلا في الحالات الآتية:

1- إنه لا يقوم الاختصاص الرقابي لمجلس الوزراء إلا إذ نشب خلاف بين وجهة نظر المحافظ المختص، باعتباره الرئيس الإداري للمجلس التنفيذي للمحافظة، ولا نذكر أنهما اختلفا، بل على العكس فإن للمحافظ الهيمنة<sup>(37)</sup>. إبداء التعاون الكامل مع المحافظ المختص خاصة بعد إلغاء الاستجواب الذي كان مقرراً لأعضاء المجلس الشعبية المحلية.

2- إذا حدث خلاف بين المحافظ والمجلس الشعبي المحلي للمحافظة وأعاد المحافظ القرار خلال خمسة عشر يوماً تعين على المجالس إعادة المناقشة المستفيضة حيال الأسباب والملاحظات التي أباها المحافظ المختص. ثم يقرر عما إذا كان يعدل عن قراره قبل اعتراض المحافظ ثانية، أو يتمسك بقراره خلال مدة لم يحددها المشرع.

ويقوم الوزير المختص بالإدارة المحلية بعرض الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من عرض وجه الخلاف عليه، ولم يحدد المشرع من الذي يقوم برفع الأمر. إلا أن اللائحة التنفيذية أوضحت هذا الأمر بجلاء<sup>(38)</sup>، ويمارس مجلس الوزراء مهام رقابته وإصداره قراره إما بتأييد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو تأييد قرار المحافظ المختص خلال مدة ثلاثين يوماً.

<sup>(36)</sup> د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، 1965، ص326.

<sup>(37)</sup> في هذا المعنى التقرير الدوري للمجالس القومية المتخصصة رقم 19، المرجع السابق، ص264.

<sup>(38)</sup> المادة (48) مكرر من اللائحة التنفيذية للقرار بقانون رقم (43) لسنة 1979 وتعديلاته.

**جدير بالذكر إنه** إذا كان لمجلس الوزراء سلطات رقابية يمارسها على أعمال النجاح التنفيذي كمجموع فإن لرئيس مجلس الوزراء أيضًا سلطات رقابية يمارسها على ذات المجالس التنفيذية بصفته رئيسًا لمجلس الوزراء، ولا شك أن هناك فرقًا بين نوعي الرقابة. فالأولى لا يستطيع رئيس مجلس الوزراء أخذ قرارًا في البت في القرارات الصادرة عن أحد المجالس الشعبية المحلية للمحافظة المختص أو الأعمال الصادرة عنه سواء كانت متفقة والسياسة أو الخطة العامة للدولة أو عدم توافقها.

هذا بعكس الحالة الثانية فلرئيس مجلس الوزراء السلطة في أخذ ما يراه مناسبًا ومتفقا والسياسة العامة والخطة العامة للدولة والعمل التنفيذي المحلي. لذلك فمن السلطات الرقابية التي يباشرها رئيس مجلس الوزراء على المجالس التنفيذية الآتي:

أ- أوجب المشرع على المحافظين باعتبارهم رؤساء للمجالس التنفيذية للمحافظات عرض رغبات المجالس الشعبية المحلية التي تحقق الحاجات والرغبات المحلية بشرط عدم قدرة المحافظة على تنفيذها محليًا. أي أن المحافظة لا تستطيع تمويل هذه الأعمال. إما لضعف مواردها، أو لأن القانون أوجب موافقة رئيس مجلس الوزراء عليها حتى تكسبها مشروعيتها<sup>(39)</sup>.

ب- عقد اجتماعات مشتركة بين المحافظين والوزراء للوقوف على كيفية التعاون فيما بين الوزراء والمحافظين، وكذلك تبادل الرأي في حل ما قد يعترضهم من معوقات خاصة بالنشاط المحلي والعمل على حلها ووضع السبل الكفيلة للتغلب عليها<sup>(40)</sup>.

ج- يصدر قرار تعيين رئيس المركز والمدن والأحياء من رئيس مجلس الوزراء بشرط موافقة المجلس المحلي للمحافظة<sup>(41)</sup>.

### المطلب الثالث

#### رقابة مجلس المحافظين للإدارة المحلية

<sup>(39)</sup> المادة (133) من القرار بقانون (43) لسنة 1979.

<sup>(40)</sup> د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 274 وما بعدها.

<sup>(41)</sup> المادة (1) من القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979.

لمجلس المحافظين النظر في جميع ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية، سواء من حيث دعمه وتطويره، أو اقتراح القوانين واللوائح والقرارات بشرط أن يكون لها ارتباط وثيق بالمجالس الشعبية المحلية. كما أن للمجلس وضع القواعد الخاصة بتنظيم سلوك الأعضاء في مختلف المجالس الشعبية المحلية، ويوكل تطبيق هذه القواعد إلى لجنة القيم والمجلس الشعبي المحلي. وينظم مجلس المحافظين للإدارة المحلية اللائحة الداخلية للمجالس الشعبية المحلية، وهي تعد قاعدة عامة ويعمل بها إذا لم توجد بالمجلس لائحة داخلية خاصة به، ولذلك تسمى اللائحة النموذجية. وكذلك يعمل بقواعد اللائحة الداخلية التي يضعها ما لم ترد في اللائحة الداخلية لتلك المجالس نص ينظم مسألة معينة<sup>(42)</sup>.

أخيراً أوجب القانون المصري على المجالس الشعبية المحلية ضرورة على موافقة مجلس المحافظين على قرار الإدارة المحلية إذا كان لديها الرغبة في فرض رسوم جديدة بشرط أن يكون لها طابع محلي<sup>(43)</sup>. وهذا الأمر لا ينطبق على الاقتراحات الخاصة بفرض الضرائب المحلية وكذلك على التعديل الذي يطراً على اللائحة المالية المطبقة أو تقصير من أجل فاعليتها. أما المحافظ نفسه، فيمارس باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية في نطاق المحافظة اختصاصات متعددة ومتنوعة في مجال الرقابة الإدارية، ومن أهمها:

- 1- الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتنفيذ وتطبيق القوانين واللوائح والقرارات (القانون رقم (26) من القانون رقم (43) لسنة 1979م والمعدلة بالقانون رقم (50) لسنة 1981م ثم استبدلت الفقرة الأولى منها بالقانون رقم (45) لسنة 1988م)<sup>(44)</sup>.
- 2- السهر على كفالة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج بصورة المختلفة داخل المحافظة.

<sup>(42)</sup> الفقرة الأخيرة من المادة (114) من القانون رقم (43) لسنة 1979م والمعدلة بالمادة (112) مكرر مضافة بالقانون (45) لسنة 1988م.

<sup>(43)</sup> د. مجدي مدحت النهري: مبادئ القانون الإداري، ج1 (التنظيم الإداري) دار أم القرى، المنصورة 1995، ص339، وما بعدها.

<sup>(44)</sup> المادة (26) من القرار بقانون رقم (43) لسنة 1979.

- 3- اتخاذ الإجراءات التي من شأنها الحفاظ على الأمن بمعناه الواسع، وذلك بالمشاركة مع مدير الأمن، وذلك تنفيذاً للسياسة العامة التي يضعها وزير الداخلية. وعلى الأخير وضع الخطط الخاصة بالحفاظ على الأمن، والتي يتم مناقشتها مع مدير الأمن أو ممثل وزير الداخلية بالمحافظة وإعلام المحافظ بالحوادث ذات الأهمية الكبرى، وكيفية مواجهتها.
- 4- وضع قواعد التصرف الخاصة بالأراضي المعدة للبناء والمملوكة للدولة في نطاق المحافظة، وكذلك القابلة للاستزراع وإجراءات استصلاح الأراضي وكيفية توزيعها بعد الاستصلاح، والعمل على تزويدها بالمرافق العامة، وذلك بعد الحصول على موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، والالتزام بالقواعد العامة التي يقرها مجلس الوزراء في هذا الخصوص، وأخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي في حالة التصرف في الأرض القابلة للاستصلاح، وأخيراً وضع أبناء المحافظة في الاعتبار حال توزيع الأراضي بعد الاستصلاح. (المادة (28) والمستبدلة بالقانون رقم (50) لسنة 1981م من القانون المنظم للإدارة المحلية).
- 5- وضع القواعد الكفيلة بالمحافظة على أملاك الدولة من التعديات.
- 6- الإشراف على جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها. (الفقرة الثانية من المادة (27) مكرر من قانون (43) لسنة 1979م وتعديلاته المختلفة)<sup>(45)</sup>.
- 7- رقابة المحافظ للعاملين المدنيين بالدولة بالوزارات التي نقلت اختصاصاتها إلى المحافظة وذلك باعتباره الرئيس الإداري الأعلى لهم<sup>(46)</sup>.

<sup>(45)</sup> ويلاحظ أن الاختصاصات الإشرافية التي يمارسها المحافظ على تلك الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية لم تأت مرة واحدة، أو بمعنى آخر لم ينظمها قانون واحد، بل نظمتها عدة قوانين وجاءت بها تدريجياً، بدأ بالقانون رقم (124) لسنة 1960م ثم زادت شيئاً فشيئاً حتى القانون رقم (52) لسنة 1975م والذي نظم هذا الاختصاص أو السلطات الواحدة تلو الأخرى بالمادة (29) من القانون.

## المبحث الثاني

## سلطة الإدارة المركزية على الوحدات المحلية في العراق

تمهيد:

هناك أنواع متعددة من الرقابة يمكن أن تمارس على مجالس المحافظات عدا الرقابة القضائية، والرقابة كما قلنا مقوم أساسي من مقومات الإدارة اللامركزية الإقليمية إلا أن تلك الأنواع من الرقابة التي تمارس على مجالس المحافظات في العراق لا تكاد تصل إلى مستوى الطموح، وذلك لضعفها وعدم حضورها في الواقع العملي، وهذا ما شهدناه في المدة القليلة الماضية التي عاصرت تطبيق قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 النافذ، وإن سند ممارسة هذه الأنواع من الرقابة هو ما نص عليه الدستور العراقي النافذ من جهة<sup>(47)</sup>، وقانون المحافظات السالف الذكر من جهة أخرى<sup>(48)</sup>.

بيد أن مجمل هذه الرقابة قيام الهيئات الإدارية ذاتها بمراجعة أعمالها الإدارية والنظر في مدى مطابقتها لمبدأ المشروعية<sup>(49)</sup>، وإن جزء مخالفة مبدأ المشروعية هو بطلان التصرف المخالف للقانون، ولهذا الأمر آثار قد تنجم عنه، غير أن الأفراد ليس بمقدورهم الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية المخالفة للقانون والصادرة من مجالس المحافظات، إلا بسلوك طرق معينة فالإدارة عموماً ومجالس المحافظات على وجه الخصوص تفقد سلطاتها وتعجز عن تحقيق أهدافها، إذا كان للأفراد مقتضى في ذلك<sup>(50)</sup>، لذلك ينظم القانون طرقاً معينة لرقابة مشروعية وملائمة أعمال مجالس المحافظات في الجانب الإداري وإن لم تكن هذه بمستوى الطموح. والرقابة الإدارية بشكل

<sup>(46)</sup> المادة (27) مكرر (2) من قانون الإدارة المحلية والتي تنص على أن: "يكون المحافظ رئيساً لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظ التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير".

<sup>(47)</sup> وفقاً لنص المادة (122/ خامساً) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005، إذ جاء فيها "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة".  
<sup>(48)</sup> إذ جاء في نص المادة (2/ ثانياً) من هذا القانون "يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب".

<sup>(49)</sup> د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970، ص 64.

<sup>(50)</sup> د. محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2014، ص 67.

عام "هي اختصاص يمنح لجهة إدارية للتحقق من موافقة نشاط جهة ما للأوضاع المحددة في أنظمة الجهة الخاضعة للرقابة والقانون الذي يحكمها"<sup>(51)</sup>.

من التعريف السابق يمكن أن نتوصل إلى تعريف الرقابة الإدارية التي تتعلق بموضوع بحثنا بشأن مجالس المحافظات بأنها "اختصاص يمنح لجهة إدارية للتحقق من موافقة عمل ونشاط مجالس المحافظات للأوضاع المقررة في الدستور والقوانين النافذة".

والرقابة الإدارية رقابة ذاتية تقوم بها الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، لتقوم بتصحيح أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشفه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها، وللرقابة الإدارية أنواع، فقد تكون رقابة تلقائية عندما تقوم الإدارة بمراقبة أعمالها أو قد تكون بناء على تظلم عندما يكشف الأفراد عن أخطائها ومخالفاتها لمبدأ المشروعية وقد يكون ذلك التظلم ولائياً أو رئاسياً<sup>(52)</sup>، ولسنا بصدد تلك الأنواع من الرقابة إلا ما يخص بحثنا، لذلك سنتناول أنواع من الرقابة الإدارية وبالقدر الذي يتعلق برقابة الجهات الإدارية لاختصاصات مجالس المحافظات، أي ما تباشره الحكومة المركزية من رقابة على مجالس المحافظات لمنع تجاوزها لحدود اختصاصاتها، أو الإضرار بالمصلحة العامة، وأن يبقى نشاطها في إطار السياسة العامة للدولة.

وأن تلك الرقابة لا تعود لجهة واحدة لتمارس جميع المظاهر الرقابية وإنما هناك جهات عديدة تتولى ممارستها، عليه سنتناولها تبعاً لجهة ممارستها، وبتقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، وكما يأتي:

#### المطلب الأول

#### رقابة رئاسة الجمهورية

لم يعد يتمتع رئيس الجمهورية بالدور الرقابي على مجالس المحافظات واختصاصاتها كما كان عليه الأمر، في ظل دستور 1970، وذلك لاختلاف النظام السياسي والدستوري الذي كان سائداً، إذ أن قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة

<sup>(51)</sup> إدريس حسن محمد: الرقابة الإدارية على المؤسسات الخاصة ذات النافع العام وتطبيقاتها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2001، ص 56.

<sup>(52)</sup> د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط7، مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 15.

1969 وكذلك قانون مجالس الشعب المحلية الملغي رقم 25 لسنة 1995 هو الآخر يختلفان كل الاختلاف عن قانون المحافظات النافذ رقم 21 لسنة 2008، فضلا عن اختلاف سياسة الدولة وفلسفة نظام الحكم فيها، إذ كان دور رئيس الجمهورية أوسع في هذا المجال مما هو عليه الأمر الآن، فمثلاً مسألة التغييرات الإدارية للوحدات الإدارية كانت خاضعة لرقابة رئيس الجمهورية وذلك بإصدار المراسيم الجمهورية بذلك سواء تعلق الأمر باستحداث أم بإلغاء أم بفك ارتباط أم بتعديل حدود أم بتغيير مركز، وفي كل ما يتعلق بالوحدات الإدارية وعلى مختلف مستوياتها كالمحافظة أو القضاء والناحية<sup>(53)</sup>. وكذلك ما يتعلق بتعيين رؤساء الوحدات الإدارية فاشترط قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969 صدور مرسوم جمهوري بذلك<sup>(54)</sup>.

أما قانون المحافظات الحالي لعام 2008، فلم يشترط صدور مرسوم جمهوري إلا فيما يتعلق بتعيين المحافظ، إذ يجب أن يصدر المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ بعد عملية انتخابه من مجلس المحافظة خلال خمسة عشر يوماً، وهذا ما أشارت إليه المادة (26/أولاً) من قانون المحافظات النافذ، إذ جاء فيها "يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، وعندها يباشر مهامه"، وإن رئيس الجمهورية<sup>(55)</sup> ملزم بإصدار المرسوم الجمهوري خلال المدة القانونية وهي خمسة عشر يوماً، إلا أن المسألة التي ينبغي الوقوف عندها هي، إذا افترضنا أن رئيس الجمهورية امتنع عن إصدار المرسوم، لوجود خلاف سياسي أو وجود مانع قانوني من إصدار المرسوم كأن يخالف مجلس المحافظة القانون وينتخب محافظاً لا تتوافر فيه الشروط القانونية فما هو الحل؟ فهنا يبرز دور رئيس الجمهورية بالرقابة على قرار مجلس المحافظة بنقض ذلك القرار شرط أن يكون ذلك النقض مبنياً على أسباب جديّة ومعقولة، حيث أن انتخاب مجلس المحافظة لمحافظ جديد لا تتوافر فيه الشروط

<sup>(53)</sup> وفقاً لنص المواد (4، 5، 6) من قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969.

<sup>(54)</sup> وفقاً لنص المادة (13) بفقرتها الأولى والثانية من القانون نفسه.

<sup>(55)</sup> وفقاً لنص المادة (138) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005، إذ كانت في الدورة الأولى تطلق تسمية مجلس الرئاسة بدلاً عن رئيس الجمهورية.

القانونية المطلوبة مع علمه بذلك هو إخلال جسيم وخطير بواجباته ومن حق مجلس الرئاسة أن يرفض التعيين إذا تحقق أن الشروط القانونية غير المستوفية. كما أن مجلس الرئاسة ملزم بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز للمحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه.

#### المطلب الثاني رقابة مجلس الوزراء

إن دور رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق باختصاصات مجالس المحافظات محدود، إذ إنه تنسيقي أكثر مما هو رقابي، ويلاحظ هذا الدور في مسائل محدودة وهي فيما يتعلق بإنشاء الأقاليم وتكوينها وإقالة المحافظ وإقالة أصحاب المناصب العليا وما يتعلق بالمادة (45) من قانون المحافظات الحالي التي تخص الهيئة التنسيقية.

أما فيما يتعلق بإنشاء الأقاليم وتكوينها فإن دور مجلس المحافظة في ذلك يكون عن طريق طلب يقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة لكل من المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم<sup>(56)</sup>، أو طلب مقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة التي تروم الانضمام على إقليم مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للأقاليم<sup>(57)</sup>.

وبعدها يأتي دور رئيس مجلس الوزراء، إذ يقدم ذلك الطلب إلى مجلس الوزراء موقعاً من رؤساء المجالس أو الممثلين القانونيين لتلك المجالس<sup>(58)</sup>، فإذا ما رأى مجلس الوزراء ذلك الطلب غير مستوفٍ للشروط القانونية فهنا يمكن له أن ينقض ذلك الطلب، شرط أن يكون ذلك الرفض مبنياً على أسس قانونية، أما إذا كان الطلب المقدم إلى رئيس الوزراء مستوفياً للشروط القانونية، ففي هذه الحال يكون ملزماً بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز له أن يرفض ذلك الطلب.

أما فيما يتعلق بإقالة المحافظ فإن دور رئيس الوزراء يكاد يكون رقابياً تجاه قرار مجلس المحافظة باختيار المحافظ ولكن بطريقة غير مباشرة، إذ أن المحافظ يعينه المجلس، وتعيينه

<sup>(56)</sup> وفقاً لنص المادة (2/ أولاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008.

<sup>(57)</sup> وفقاً لنص المادة (2/ ثالثاً) من القانون نفسه.

<sup>(58)</sup> وفقاً لنص المادة (3/ أ) من القانون نفسه.

بناء على قرار، بإقالة المحافظ تعد رفضاً لتلك القرار، ففي حالة تحقق الأسباب الموضوعية للإقالة، والتي نص عليها قانون المحافظات في المادة (7/ ثامناً/ 1)<sup>(59)</sup>، فيمكن هنا لرئيس الوزراء أن يقترح إلى مجلس النواب بإقالة المحافظ عند تحقق أحد الأسباب المشار إليها في المادة أعلاه<sup>(60)</sup>.

وفي بعض الأحيان تصدر تعميمات من مجلس الوزراء تقيد فيها صلاحيات مجالس الوزراء، ومن أمثلة ذلك أعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (ش و/ 8 / 1 / 10251) في (18 / 6 / 2007) والذي قيد فيه صلاحيات المجالس بعزل الموظفين في المناصب العليا شرط أن يبلغ مجلس المحافظة الوزارة المعنية عند إجراء أي تصويت ببلاغ مكتوب قبل أسبوعين على الأقل من موعد التصويت للعزل بقصد إتاحة الفرصة للوزارة المعنية ليتسنى لها التشاور مع المحافظ ومجلس المحافظة بشأن العزل المقترح، ويرى جانب من الفقهاء<sup>(61)</sup>، بأن هذا التقييد لا أساس له في القانون ولا يمكن تقييد نصوص بأعمام من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وأن هذا الأعمام صدر في ظل سريان أمر سلطة الائتلاف رقم 71 لسنة 2004، أما في ظل قانون المحافظات النافذ فإن لمجلس الوزراء إقالة أصحاب المناصب العليا إذا توافرت الشروط القانونية الذين قد تم اختيارهم من مجلس المحافظة<sup>(62)</sup>. أما بخصوص الهيئة العليا التي تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء فإن دورها تنسيقي فيما بين المحافظات أكثر مما هو رقابي، ويكون لها النظر في شؤون المحافظات وإدارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة فيما بين المحافظات<sup>(63)</sup>.

<sup>(59)</sup> وفقاً لنص المادة (7/ ثامناً/ 1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

<sup>(60)</sup> وفقاً لنص المادة (7/ ثامناً/ 2) من القانون أعلاه.

<sup>(61)</sup> د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2009، ص 128.

<sup>(62)</sup> وفقاً لنص المادة (7/ تاسعاً/ 2) الفقرة الثانية من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008.

<sup>(63)</sup> وفقاً لنص المادة (45) من قانون المحافظات أعلاه.

وتختلف صلاحية رئيس الوزراء بالرقابة على مجالس المحافظات كل الاختلاف في ظل قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969 وكذلك قانون مجالس الشعب المحلية الملغي رقم 25 لسنة 1995 عما هو الوضع حالياً، فهو يعطي الموافقة على تعيين المحافظ<sup>(64)</sup>، وكذلك الموافقة على إنشاء الوحدات الإدارية، وكذلك تسمية من يراه في مجلس الشعب عضواً دائماً وغيرها من الاختصاصات الرقابية.

#### المطلب الثالث

#### رقابة الوزراء

لم يخضع الدستور الحالي ولا قانون المحافظات، مجالس المحافظات لرقابة الوزراء، إذ لم يجعل الحكومة المركزية رقيباً على تلك المجالس، فقد أخضعها لنوع معين من الرقابة ألا وهي الرقابة البرلمانية ويرى الباحث لا نؤيد موقف المشرع العراقي هذا، فمن المفروض ألا تكون اختصاصات مجالس المحافظات بمنجاة من رقابة الحكومة.

وإن هناك قوانين خاصة أخضعت بعض قرارات مجالس المحافظات لرقابة بعض الوزراء، وذلك عندما يكون قرار مجلس المحافظة معلقاً على موافقة الوزير المعني، لذلك سنذكر بعضاً من ذلك على سبيل المثال، ويرى الباحث أن علاقة الوزراء مع مجالس المحافظات تكون علاقة تنسيقية فيما يخص عملها، ومن المسائل التي خضعت لرقابة الوزراء والتي تطلبت شروطاً معينة من أجل استحصال موافقة الوزير المعني هو ما جاء به، قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 94 لسنة 2004، إذ تطلب الأمر في الفقرة (2) من القسم عاشراً استحصال موافقة وزير المالية<sup>(65)</sup>، من أجل عقد القرض فضلاً

<sup>(64)</sup> وفقاً للمواد (4/5/6) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغي.

<sup>(65)</sup> إذ جاء في هذه الفقرة "لا يجوز للمحافظات والحكومات الإقليمية بعد إبلاغ وزير المالية الحصول على قروض وإصدار ضمانات حسب حدود الديون المقررة في قانون الميزانية السنوية وكذلك حسب حدود الديون المقررة لكل وحدة وفقاً للتخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير المالية وتقديم الحكومات الإقليمية في السنة المالية القادمة للمراجعة ومصادقة وزير المالية، وترفع الحكومات الإقليمية والمحافظات تقريراً شهرياً إلى وزير المالية بشأن القروض غير المسموحة وإصدار ضمانات القرض الصادرة".

عن ذلك ضرورة رفع تقرير من المحافظات يبين قيمة تقديرات إجمالي القروض غير المسموحة والقروض المزمع الحصول عليها في 31 من شهر آب من السنة<sup>(66)</sup>. ويرى الباحث أن الصلاحية التي تتعلق بقانون الإدارة المالية والدين العام قريبة من الصلاحية التي كانت في ظل القانون السابق، إذ تطلب مصادقة الوزير المعني على الموازنة وهو وزير الحكم المحلي<sup>(67)</sup>، ويتم ذلك بناء على تخويل الوزير من مجلس قيادة الثورة (المنحل) في نهاية كل عام، وكذلك فيما يتعلق بزيادة الأجور وكذلك المناقلة بين أبواب الميزانية تتطلب موافقة الوزير أعلاه<sup>(68)</sup>.

---

<sup>(66)</sup> ومثال آخر على رقابة الوزير هو اختيار شخص من بين ثلاثة أشخاص لشغل أحد المناصب العليا في المحافظة كالمدرء العاملين أو رؤساء الدوائر والأجهزة الأمنية ضمن حدود المحافظة، وكذلك للوزير المختص أن يقدم اقتراحاً إلى مجلس الوزراء بإقالة أحد الأشخاص المشار إليهم أعلاه (أصحاب المناصب العليا) ولمجلس الوزراء الحق بذلك وفقاً لما بيناه في الفرع السابق. وفقاً لما جاءت به المادة (7/ تاسعا/ 1) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008.

<sup>(67)</sup> بعد إلغاء وزارة الحكم المحلي بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (57) في 5/ 3/ 1991 أنيطت صلاحيتها واختصاصاتها إلى وزارة الداخلية- الجريدة الرسمية 345 في 18/ 3/ 1991.

<sup>(68)</sup> د. على محمد بدير و د. عصام البرزنجي و د. مهدي السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، بدون دار نشر، 1993، ص 180.

### المطلب الرابع رقابة المحافظ

تعد مسألة رقابة المحافظ على قرارات مجالس المحافظات، من المسائل التي تثير الجدل، إذ أن المحافظ لما كان منتخباً من مجلس المحافظة وإن للمجلس إمكانية إقالته، إلا أن المشرع نفسه جعل الحق للمحافظ بالاعتراض على بعض قرارات مجالس المحافظات، وهذه الصلاحية متناقضة مع المنطق القانوني، إذ أن دوره في ظل القانون الحالي يختلف عما كان سارياً في ظل قانون مجالس الشعب الملغي وقانون المحافظات الملغي إذ أن المحافظ كان يمثل السلطة المركزية في حينها، من جهة والإدارة اللامركزية من جهة أخرى عندما كان يتأسس مجلس المحافظة، ففي ذلك الحين كان يمارس دور الرقيب على المجلس، أما الآن فالأمر مختلف كل الاختلاف، وقد خول قانون المحافظات الحالي المحافظ صلاحية الرقابة في المادة (31/ الحادية عشرة)، إذ جاء فيها:

1- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظ أو المجلس المحلي في الحالات الآتية:

- إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة.

- إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

- إذا كانت مخالفة لخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة.

2- يقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به، مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته.

3- إذا أصر المجلس المعني على قراره أو إذا عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ، فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر.

وفضلاً عن المادة أعلاه فإن هناك إمكانية للمحافظ بالمشاركة في عملية حل المجلس، وهذا ما جاء بالمادة (4) من قانون التعديل الأول رقم 15 لسنة 2010 لقانون المحافظات النافذ، وكما يأتي:

أ..... ب- لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه

بناء على طلب المحافظ، أو طلب ثلث عدد أعضائه، إذا تحققت أحد الأسباب المذكورة في الفقرة أولاً أعلاه.

ويرى الباحث أن المشرع قد قصد ذلك التناقض إذ لم يكن الأمر سهواً وإنما هذه المسألة مستوحاة من النظام البرلماني والذي جعل الرقابة متبادلة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فالسلطة التشريعية تملك حق سحب الثقة من الحكومة أما السلطة التنفيذية فتمتلك حق الحل، ليكون هناك توازن فيما بين السلطتين والأمر يمكن أن يطبق على المحافظ ومجلس المحافظة.

من ثم يمنح المشرع المجالس المحلية حق اتخاذ أي قرار ضمن الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون واتخاذ جميع الإجراءات المختصة لتنفيذ القرار على أن هذا القرار لا ينفذ في مرحلته الأخيرة إلا بعد تأييد الحكومة المركزية لملائمته وبناءً على ذلك فإن حاجة هذه القرارات إلى تدخل السلطة المركزية لضمان تنفيذها يجعلها تقع تحت رحمة هذه لسلطة ومن ثم يكون لها القول الفصل في تنفيذها. ومن صور هذه الرقابة حق السلطة المركزية في رفض القرارات التي تتخذها الإدارة المحلية بالتنازل عن أموالها بعوض لا يقل عن قيمتها وقت التنازل<sup>(69)</sup> فبدون هذه الموافقة لا يمكن تنفيذ قرارات التنازل. وكقرار نزع ملكية العقارات فإنه لا يتم إلا بتدخل وتصديق الدولة<sup>(70)</sup>.

أن المجالس المحلية هي صاحبة الحق أولاً في النظر في وظائفها وخدماتها التي تستقل بأدائها وحتى تلك التي تكون واجبة التصديق من قبل السلطة المركزية. ولهذا فالحلول محل الإدارة لا يجوز إلا بنص صريح.

كما أن تصديق سلطة الرقابة على قرارات المجالس المحلية لا يمنع هذه الأخيرة من العدول عنها إذا تبين عدم وملاءمتها. ومن مقومات استقلال هذه المجالس أيضاً عدم استطاعة سلطة الرقابة في إلزامها بأداء وظيفة معينة بالإضافة إلى إنه ليس من حقها كذلك تعديل قرارات هذه المجالس بل كل ما تملك هو التصديق عليها بكاملها أو رفضها برمتها، والمجالس المحلية هي المسؤولة وحدها عن قراراتها وأعمالها واقتترنت بمصادقة سلطة الرقابة.

<sup>(69)</sup> المادة (123) من قانون المحافظات، المرجع السابق.

<sup>(70)</sup> د. محمود عاطف البنا: نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1992، ص 45.

ومن الشروط لأخرى اللازمة لصحة قرارات الرقابة أن تكون صادرة عن جهة ذات اختصاص وغير مخالفة للقانون ومستوفية للإجراءات الشكلية المقررة وان تكون قانونية من حيث موضوعها والغرض من استعمالها وقد اعتبرت القواعد لعامة النظام الإدارة المحلية قرارات سلطة الرقابة قرارات إدارية وبالتالي يمكن الطعن بها كسائر القرارات الإدارية عن طريقين، طريق الطعن الإداري وهو تقديم التماس إلى من اصدر القرار نفسه أو في شكل شكوى تقدم إلى رئيس من اصدر القرار، وطريق الطعن أمام القضاء وذلك لضمان عدم تخطي سلطة الرقابة لحدودها المرسومة وضماناً لاستقلال مجالس الإدارة المحلية<sup>(71)</sup>.

#### الخاتمة

بعد إن انتهينا من دراستنا لرقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية. سنذكر أهم ماتوصلنا اليه من نتائج ومقترحات.

#### النتائج:

- 1- أن درجة الاستقلال التي تمنح للإدارة المحلية، تتوقف على نطاق الرقابة والإشراف التي تباشرها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية.
- 2- الأصل في مجلس الوزراء في النظام البرلماني إنه يختص برسم السياسة العامة، وأنه لا يتدخل لإصدار قرارات إدارية ملزمة إلا في القليل من المسائل، إلا أن المشرع خوله حق إصدار قرارات في بعض الأمور الجوهرية الخاصة بالإدارة المحلية، وهذه القرارات قد تتعلق بالنواحي المالية أو بالمجالات الإدارية.
- 3- لمجلس الوزراء سلطات رقابية يمارسها على أعمال النجاح التنفيذي كمجموع فإن لرئيس مجلس الوزراء أيضاً سلطات رقابية يمارسها على ذات المجالس التنفيذية بصفته رئيساً لمجلس الوزراء.
- 4- لرئيس مجلس الوزراء السلطة في أخذ ما يراه مناسباً ومتفقاً والسياسة العامة والخطة العامة للدولة والعمل التنفيذي المحلي.

(71) د. عثمان خليل عثمان: اللامركزية ومجالس المديریات، المرجع السابق، ص 73 وما بعدها.

5- والرقابة الإدارية رقابة ذاتية تقوم بها الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، لتقوم بتصحيح أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشفه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها.

6- دور رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق باختصاصات مجالس المحافظات محدود، إذ إنه تنسيقي أكثر مما هو رقابي.

التوصيات:

1- أن الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية في إنه يصدر قراراً فاصلاً في حال نشوب خلاف بين المحافظ والمجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن هذا النوع من الرقابة قد يؤدي إلى عرقلة نشاط المجالس الشعبية المحلية.

2- رقابة مجلس الوزراء على الاعمال التنفيذية يجب إسناد هذا النوع من الرقابة إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية، وذلك بعد عرضة من قبل المحافظ، نظراً لانشغال مجلس الوزراء بما هو أبلغ من ذلك وأعظم هذه ناحية، ومن ناحية ثانية لسرعة اتخاذ القرارات.

3- يمكن الطعن كسائر القرارات الإدارية عن طريقين، طريق الطعن الإداري وهو تقديم التماس إلى من اصدر القرار نفسه أو في شكل شكوى تقدم إلى رئيس من اصدر القرار، وطريق الطعن أمام القضاء.

4- المجالس المحلية هي صاحبة الحق أولاً في النظر في وظائفها وخدماتها التي تستقل بأدائها وحتى تلك التي تكون واجبة التصديق من قبل السلطة المركزية. ولهذا فالحلول محل الإدارة لا يجوز الا بنص صريح.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

1- د. أيمن محمد أبو حمزة: نظرات حول نظام الإدارة المحلية في التشريع المصري، نحو إدارة محلية فاعلة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.

2- د. جميل عبد الله القانفي: اختصاصات المجالس المحلية والرقابة عليها في ظل القانون رقم 4 لسنة 2000 في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2012.

- 3- د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط7، مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- 4- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط7، مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- 5- د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي 1988.
- 6- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970.
- 7- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، 1965
- 8- د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، دار النهضة العربية، 2013.
- 9- د. عبد العزيز إبراهيم شيحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات بالإسكندرية، 1993.
- 10- د. عثمان خليل عثمان: اللامركزية ومجالس المديرية.
- 11- د. عزيزة الشريف: علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1982.
- 12- د. على محمد بدير و د. عصام البرزنجي و د. مهدي السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، بدون دار نشر، 1993.
- 13- د. فؤاد العطار: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة 1956.
- 14- د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2009.
- 15- د. مجدي مدحت النهري: مبادئ القانون الإداري، ج1 (التنظيم الإداري) دار أم القرى، المنصورة 1995.
- 16- د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر.
- 17- د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2018.

- 18- د. محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2014.
- 19- د. محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، 2007.
- 20- د. محمد عبد العال السناري: أصول القانون الإداري، مطبعة الإسراء، بدون تاريخ نشر.
- 21- د. محمود عاطف البنا: نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1992.
- 22- د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، الطبعة الثانية، مطبعة شفيق، 1966،  
ثانياً: الرسائل والاطاريح:
- إدريس حسن محمد: الرقابة الإدارية على المؤسسات الخاصة ذات النافع العام  
وتطبيقاتها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق،  
جامعة النهرين، 2001.
- ثالثاً: القوانين:
- 1-دستور العراق لعام 2005 النافذ.
- 2-قانون المحافظات النافذ رقم 15 لسنة 2010 .
- 3-قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 النافذ.
- 4-قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008.
- 5-أمر سلطة الائتلاف رقم 71 لسنة 2004.
- 6-قانون مجالس الشعب المحلية الملغي رقم 25 لسنة 1995.
- 7-قانون الإدارة المحلية والمستبدلة بالقانون رقم (26) لسنة 1982.
- 8-القانون رقم (50) لسنة 1981م.
- 9-قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979.
- 10- قانون المحافظات الملغي رقم 159 لسنة 1969.
- 11- أعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (ش و / 8 / 1 / 10251) في (18 / 6 / 2007).
- 12- التقرير الدوري المقدم من وزير الإدارة المحلية المختص لمجلس الشعب عن أعمال  
الإدارة المحلية لسنة 2003 - 2004.
- 13- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (57) في 5 / 3 / 1991.