

خلاصة البحث

إن التنظيم الإداري في أي دولة كما هو معروف يتخذ أحد الأسلوبين هما المركزية واللامركزية الإدارية واختيار أي منهما يعود إلى عدة عوامل أهمها العوامل السياسية، وفي كلا الأسلوبين يمارس رئيس الوحدة الإدارية المحلية دورا بارزا ومهما في قيادة النشاط الإداري. وفي العراق شهد النظام الإداري بعد التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ تحولا من النظام المركزي في حقيقته الواقعية إلى نظام اللامركزية الإدارية في تنظيمه الإداري المحلي، حيث نص في دستوره لعام ٢٠٠٥ على لامركزية إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم واستنادا إليه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل مانحا المحافظات صلاحيات إدارية واسعة لإدارة شؤونها الإدارية والمالية معتبرا رئيس الوحدة الإدارية الموظف التنفيذي الأعلى في وحدته الإدارية الأمر الذي يمكنه من ممارسة دورا رقابيا مؤثرا على المجلس المحلي في نطاق وحدته الإدارية وعلى جميع الدوائر والأجهزة التنفيذية فيها إلا ما استثنى منها بقانون من أجل النهوض بالواقع المحلي للوحدة الإدارية وتلبية احتياجات سكانها.

المقدمة

١ - تعريف الموضوع

يعد منصب رئيس الوحدة الإدارية المنصب الأهم في مجال التنظيم الإداري المحلي فهو العامل الأكبر في تنمية المجتمع المحلي في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية المحلية، إذ يكون رئيس الوحدة الإدارية الموظف التنفيذي الأعلى في وحدته الإدارية ويجمع في شخصيته بين الصفة الإدارية والصفة السياسية في أن واحد، حيث يمثل السلطة المركزية والمحلية ويكون حلقة الوصل بينهما في الوقت نفسه الأمر الذي يمكنه من ممارسة دوره الرقابي والإشرافي على المجالس المحلية وجميع الدوائر والأجهزة التنفيذية في حدود الوحدة الإدارية ألا ما استثنى منها بنص، وعلى أساس تلك الأهمية غالبا ما تتطلب القوانين شروط ومؤهلات خاصة لابد من توفرها في من يرشح لهذا المنصب لما له من دور بارز في النهوض بالواقع المحلي.

وواقعاً إن الدور الرقابي لرئيس الوحدة الإدارية يختلف من دولة إلى أخرى عاكساً صدى أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية فقد يكون رئيس الوحدة الإدارية معيناً من قبل الحكومة المركزية أو يكون منتخباً من قبل مجلس المحلي للوحدة الإدارية، غير إن الدور الرقابي وبلا شك يكون أكثر نفعاً في الدولة اللامركزية التي ترجح محلية رئيس الوحدة الإدارية على الجانب المركزي حيث يكون مولوداً من رحم الوحدة الإدارية ذاتها وممثلاً لسكانها وملماً باحتياجاتها وهو بذلك يجمع بين الصفة التمثيلية والتنفيذية بدلاً من إن يكون موظفاً مركزياً لا هم

له إلا رضا السلطة المركزية عنه من أجل البقاء في منصبه أطول مدة غير مكترث بأحوال وأحوال المجتمع المحلي.

وحسناً فعل المشرع العراقي عندما أكد على محلية رئيس الوحدة الإدارية دستورياً إذ جاء في البند ثالثاً من المادة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بأنه (يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس)، وهو الأمر الذي أكدته قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد إن قسم الوحدات الإدارية إلى ثلاثة مستويات هي المحافظة والقضاء والناحية ومنح كلا منها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري واعتبر المحافظ والقائمقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية المحلية على التوالي، وقد فصل اختصاصات كل منهما، وأهمها الاختصاص الرقابي الذي يمارسه رئيس الوحدة الإدارية وهو ما دعانا لاختيار موضوع البحث معتمدين على تجارب الماضي وتجارب الدول المعاصرة من أجل الوصول إلى أعلى درجة في التنظيم الإداري المحلي بما يحقق التوازن بين المستويات المركزية والمحلية على الصعيد الإداري والخدمي.

٢ - نطاق الموضوع

سنركز في بحثنا على الاختصاص الرقابي للمحافظ والقائمقام ومدير الناحية باعتبار كل واحد منهم يرأس مستوى من المستويات الإدارية في المحافظة والقضاء والناحية على التوالي بعد إن اخذ المشرع بالمستوى الثلاثي في تقسيم الوحدات الإدارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

٣ - مشكلة البحث

تتجلى مشكلة البحث في تداخل الدور الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية مع مجالسهم المحلية على مستوى كل وحدة إدارية فضلاً عن تداخله مع الحكومة المركزية بسبب كثرة التشريعات وغموضها ونفاذ العديد من القوانين القديمة الأمر الذي ألقى بضلاله على ممارسة الاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية، لذلك كان لا بد من تشخيص الإشكالات وطرح المعالجات اللازمة من أجل تفعيل الدور الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية بالشكل الذي يساعد على إقامة نظام إداري محلي يتناسب مع اتساع حاجات المجتمع المحلي إلى خدمات لتحقيق التنمية على نطاق الوحدات الإدارية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لظروفها ومن ثم تلبية طموحات سكانها.

٤ - منهجية البحث

سنعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن لنصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والتشريعات الأخرى ذات الصلة بموضوع البحث ومقارنة ذلك مع تجارب الدول في هذا الشأن لاسيما في مصر وفرنسا.

٥ - خطة البحث

سوف نقسم هذا الموضوع إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول الاختصاص الرقابي للمحافظ وسيكون ذلك في ثلاثة مطالب: الأول نخصه لرقابة المحافظ على مجلس المحافظة والثاني نتناول فيه الرقابة على القوائم ومدير الناحية والمطلب الثالث نتناول فيه الرقابة على الدوائر والأجهزة التنفيذية.

إما في المبحث الثاني فسنتناول فيه الاختصاص الرقابي للقائمقام ومدير الناحية في مطلبين: المطلب الأول نبين فيه الاختصاص الرقابي للقائمقام ومدير الناحية على المجلس المحلي وفي المطلب الثاني نبين رقابتهما على الدوائر والأجهزة التنفيذية. ومن ثم نختم البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي توصل إليها البحث والله ولي التوفيق.

المبحث الأول

الاختصاص الرقابي للمحافظ

سبق وان أوضحنا بان الدستور قد اعتبر المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو ما أكدته قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد إن اشترط في المرشح لمنصب المحافظ بالإضافة إلى الشروط المطلوب توفرها في الترشيح لعضوية مجلس المحافظة إن يكون حاصلًا على شهادة جامعية أولية أو ما يعادلها، واعتبره بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية^(١)، على إن يصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوم من تاريخ انتخابه مضيفًا له مكانة تشريفية وتكريمية في ممارسة مهامه، بعد إن عده مسؤولًا عن تنفيذ السياسة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في نطاق محافظته بالإضافة إلى تنفيذ القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة^(٢).

وبذلك يكون المحافظ قد جمع بين الصفة السياسية والصفة الإدارية المحلية إلا إن الغلبة يمكن إن تكون للصفة الثانية على الأولى كونه منتخب من قبل مجلس المحافظة وليس معين من قبل الحكومة المركزية كما هو الحال في قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغي وكذلك قانون المحافظات الملغي الذي رجح كفة الصفة السياسية والمركزية حيث كان المحافظ يعين بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء وفي درجة وظيفية خاصة^(٣)، شأنه شأن القانون المصري الذي نص على إن يكون لكل محافظة محافظ يعين ويعفى من منصبه بقرار من رئيس الجمهورية، ويكون مسؤولًا إمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لأختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون، وبذلك يكون ممثل السلطة المركزية الأول في المحافظة ورئيس الإدارة المحلية فيها في الوقت نفسه دون إن يشترط فيه أي مؤهل إداري أو حتى إن يكون من أبناء المحافظة ذاتها^(٤)، مسايرًا المشرع الفرنسي الذي حصر أمر تعيين مفوض الجمهورية (المحافظ) بالسلطة المركزية عن طريق مرسوم صادر من مجلس الوزراء^(٥)، مغلبًا الجانب السياسي على الجانب الإداري في الرقابة التي يمارسها ممثل السلطة المركزية على الهيئات المحلية والمرافق العامة فيها، وبالرجوع إلى القانون العراقي سوف نتناول الاختصاص الرقابي للمحافظ في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول

الرقابة على مجلس المحافظة

يرى بعض الفقه إن الاختصاص الرقابي للمحافظ على مجلس المحافظة مخالفًا للمنطق القانوني على أساس إن النص الذي يمنح المحافظ سلطة الرقابة على مجلس المحافظة والاعتراض على القرارات التي يصدرها هو نصًا ميتًا من الناحية العملية كون المحافظ هو منتخب من قبل مجلس المحافظة وبإمكان المجلس مسألته وإقالته فكيف يكون المحافظ في الوقت نفسه رقيبًا على ذلك المجلس^(٦)، غير إن رقابة المحافظ على مجلس المحافظة وإن كانت صعبة التحقق من الناحية العملية إلا أنها ليست مستحيلة، حيث إن المحافظ وهو يراقب مجلس المحافظة يمارس دوره بصفته ممثلًا للسلطة المركزية الاتحادية إضافة إلى السلطة المحلية بعد إن أناط به القانون علاوة على تنفيذ قرارات مجلس المحافظة تنفيذ السياسة العامة للدولة^(٧)، ومن ثم عليه التوفيق بين المصلحة المحلية والمصلحة الوطنية الأجدر بالرعاية والاهتمام للحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، ويتمثل الجانب الرقابي للمحافظ على مجلس المحافظة بالمظاهر الآتية:

أولاً - للمحافظ إن يطلب من مجلس النواب حل مجلس المحافظة في حالة تحقق احد الأسباب التالية:

١ - الإخلال الجسيم بالإعمال والمهام الموكلة إليه.

٢ - مخالفة الدستور والقوانين.

٣ - فقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية.

على إن يصدر قرار الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب^(٨)، فالمحافظ وإن لم يستطع حل مجلس المحافظة مباشرة إلا إن القانون قد منحه سلاحًا رقابيًا قد يمكنه من حل المجلس إذا ما حصل طلبه بالحل على الأغلبية المطلقة لمجلس النواب مستندًا على احد الأسباب المذكورة، ولكن هذا السلاح قد يكون أمضى لو إن المشرع سدده تسديدًا سليمًا وذلك بتقديم طلب الحل إلى مجلس الوزراء بدلًا من مجلس النواب الذي حددت اختصاصاته على سبيل الحصر بمقتضى الدستور، إضافة إلى إن قرار الحل هو اختصاصًا إداريًا بحتًا^(٩)، وهو ما ندعو المشرع إليه لأنه يمثل الوضع الصحيح في نظام اللامركزية الإدارية المحلية وأكثر توافقًا مع أركانها التي تقرر خضوع الهيئات المحلية إلى رقابة الحكومة المركزية.

ومحاولة من المشرع بعكس بعض أوجه التعاون والرقابة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني من خلال ما تملكه كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى، إذ يكون للجهاز

التفذي بالإضافة إلى حق طلب حل المجلس النيابي القيام ببعض الأعمال الخاصة بالتدخل في سير العمل فيه كالدعوة إلى إجراء الانتخابات أو الدعوة إلى انعقاد المجلس النيابي في ادوار عادية أو غير عادية^(١٠)، ألزم القانون المحافظ بالدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة بعد صدور قرار المصادقة على حل مجلس المحافظة أو انتهاء مدة الطعن القانونية، إذ ما انتهى المجلس نهاية غير طبيعية بالحل قبل انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجلس وهي أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة للمجلس^(١١)، إلا إن المشرع لم يحدد المدة التي يلتزم بها المحافظ بالدعوة إلى انتخابات جديدة وهذا نقصا بالتشريع يجب تداركه.

كذلك على المحافظ إن يدعو المجلس المنتخب إلى الانعقاد خلال خمسة عشر يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، حيث يكون المحافظ ملزم قانونا بالدعوة إلى إجراء الانتخابات أو دعوة المجلس إلى الانعقاد بعد ذلك وإلا كان مخالفا للقانون مما يتوجب مسألته قضائيا ما لم يكن هناك عذرا مشروعا ومن ثم تكون الدعوة من قبل من يحل محله قانونا استنادا إلى مبدأ التفويض بالاختصاص^(١٢).

ونلاحظ إن المشرع اكتفى بتحديد مدة الدورة الانتخابية للمجالس من غير إن يتدخل بادوار الانعقاد العادية والاستثنائية تاركا ذلك على ما يبدو إلى الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات، وليس كما في القانون المصري الذي اوجب على المجلس إن يعقد اجتماعا عاديا مرة على الأقل في الشهر^(١٣)، أو مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل كما في القانون الفرنسي^(١٤).

وكان الأجدر بالمشرع إن يمنح المحافظ حق دعوة المجلس إلى عقد جلسة استثنائية إذ ما استجدت أمور طارئة وهامة تتطلب تدخل حاسم وسريع من قبل المجلس، على غرار ما سلكه المشرع المصري الذي أجاز للمحافظ دعوة المجلس لاجتماع غير عادي في حالة الضرورة^(١٥)، الأمر الذي تنبّهت إلى أهميته بعض الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات بإقرارها حق المحافظ بدعوة المجلس للانعقاد في جلسة استثنائية إذا ما طرأ ما يستوجب ذلك^(١٦).

ثانيا - للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو قرارات المجلس المحلي في الحالات الآتية: ١ - إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة.

٢ - إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

٣ - إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة^(١٧).

فالقانون سبق وإن ألزم المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة كما وألزمه بتنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية^(١٨)، ومن مفهوم المخالفة المحافظ غير ملزم بتنفيذ تلك القرارات متى ما تعارضت مع مبدأ أو نصا دستوريا أو تعارضت مع القوانين النافذة الأخرى، أو إذا كانت خارج اختصاص المجلس أو خالفت الخطة العامة للحكومة أو الموازنة، ويقصد بالخطة العامة تحديد الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع والأساليب المقترحة لتحقيقها بناء على تخطيط سليم يوازن بين اعتبارات عدة وهي من صميم اختصاص السلطة التنفيذية وفقا لمبادئ تضعها السلطة التشريعية^(١٩).

وفي العراق يختص مجلس الوزراء بوضع الخطة العامة^(٢٠)، ومن ضمنها السياسة العامة للمحافظة والتي يختص برسمها مجلس المحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة^(٢١)، عن طريق نظام تبادل المعلومات بين المحافظة والوزارات المختلفة في الحكومة الاتحادية بما يضمن العمل المشترك والمتبادل دون إن تتقاطع مع السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية وهذا قد يكون مباشرة مع الوزارة المعنية أو من خلال الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي نص عليها الدستور أو من خلال الهيئة العليا للتنسيق التي نص عليها القانون^(٢٢).

إما فيما يتعلق بالموازنة فقد نص القانون على تسليم موازنة المحافظة الواردة ضمن الموازنة الاتحادية للدولة إلى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الاستراتيجية منها^(٢٣)، كون المحافظة ممثلة بالمحافظ هي الجهة التنفيذية التي تتولى تنفيذ الموازنة العامة للمحافظة، إضافة إلى إن المحافظ هو المكلف بتنفيذ خطة أعمار المحافظة والاقتصادية والنواحي التابعة لها وفقا لقانون الموازنة العامة الاتحادية^(٢٤)، ومن ثم لا يجوز لمجلس المحافظة إصدار قرارات إلى المحافظ بصرف التخصيصات الممنوحة من وزارة المالية خلافا لأبواب الصرف المحددة أو إن يتجاوز على التخصيصات المسموح بها، وفي ضوء ذلك كله منح القانون المحافظ سلطة الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة ولم يجعله مجرد أداة تنفيذية طيعة للمجلس فهو المختص بتنفيذ السياسة العامة للمحافظة والتي يجب إن تدور في فلكها جميع القرارات المحلية^(٢٥).

إما في فرنسا ومصر فقد عهد المشرع بالرقابة على قرارات الهيئات المحلية إلى ممثل السلطة المركزية في المحافظة وهو المحافظ^(٢٦)، ففي فرنسا وبعد صدور القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل وما أحدثه من ثورة إدارية ترتب عليها إلغاء الرقابة السابقة على المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية وممثلوها، أصبحت قرارات المجالس المحلية نافذة دون الحاجة إلى المصادقة عليها من قبل المحافظ الذي بقيت له الرقابة اللاحقة في نطاق محدد من القرارات أهمها:

- ١ - القرارات الصادرة من المجلس بتفويض بعض اختصاصاته إلى رئيس هيئة مكتبه وكذلك القرارات اللائحية بتنظيم سير العمل في المنشآت المحلية.
 - ٢ - قرارات التعيين والترقية والتأديب والعزل في مجال الوظيفة العامة.
 - ٣ - قرارات المجلس المحلي الصادرة عن ممارسته لسلطة البوليس، وإصدار التراخيص في إنشاء الأسواق وعقد القروض وعقد امتياز تقديم الخدمات العامة المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
 - ٤ - التصرفات الصادرة من المجلس المحلي والتي يتولاها نيابة عن السلطة المركزية^(٢٧).
- فإذا ما كانت تلك القرارات غير مشروعة فللمحافظ الطعن بها أمام القضاء الإداري خلال شهرين من تاريخ إخطاره بها، غير إن المشرع الفرنسي لم يحدد مدة معينة يلزم بها المجلس المحلي في المحافظة بالإخطار^(٢٨)، وهو ذات الموقف الذي أغفله مشرعنا العراقي ولا يمكن تبرير ذلك إلزامه مجالس المحافظات بإصدار جريدة رسمية تنشر فيها كافة القرارات والأوامر الصادرة عن المجلس^(٢٩)، وذلك لأهمية تأخر نشر القرارات والأوامر من قبل المجلس وحدوث ما لا يمكن تداركه، أو عدم نشر جميع القرارات التي يتخذها المجلس عمداً أو إهمالاً، لذلك كان الأجدر بالمشرع العراقي إن يمنح المحافظ حضور جلسات مجلس المحافظة طوعية دون إن يتوقف ذلك على توجيه دعوة له من مجلس المحافظة^(٣٠)، من أجل تفعيل دوره الرقابي كما هو الحال للمحافظ الفرنسي الذي حق له حضور جلسات المجلس والاشتراك معه في المناقشة^(٣١).
- وهذا ما سار عليه المشرع المصري عندما أجاز للمحافظ حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة^(٣٢)، ويمكن القول إن المشرع المصري كان أكثر دقة من نظيره الفرنسي والعراقي في تنظيم رقابة رئيس الوحدة الإدارية على المجالس المحلية فيها، فبعد إن ألزم المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمجالس الشعبية المحلية الأخرى إبلاغ قراراتها إلى المحافظ أو رئيس الوحدة الإدارية فيها خلال خمسة عشر يوم من تاريخ صدورها^(٣٣)، أجاز للمحافظ أو لرئيس الوحدة الإدارية المختص الاعتراض على القرارات الصادرة من المجلس المحلي إذا كانت مخالفة للخطة العامة أو الموازنة المعتمدة أو إذا انطوت على أية مخالفة للقوانين واللوائح أو إن تخرج عن اختصاصات المجلس المحددة وله في هذه الحالة إعادة القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظات والأسباب التي بني عليه اعتراضه خلال خمسة عشر يوم من تاريخ إبلاغه بالقرار، فإذا ما إصر المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على قراره عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به ويقوم مجلس الوزراء بالبت بالقرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه ويكون قرار المجلس بهذا الشأن نهائياً، إما فيما يخص المجالس الشعبية المحلية الأخرى فإذا إصر أي منها على قراره

يقوم المحافظ بإخطار رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي عليه البت بالقرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرضها عليه ويكون قراره بهذا الشأن نهائيا، ولكن بموجب القواعد العامة للقرار الإداري يمكن الاعتراض بعد ذلك أمام محكمة القضاء الإداري^(٣٤).

وهي قريبة من الإلية التي اخذ بها القانون العراقي في طريقة اعتراض المحافظ على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة والمجالس المحلية الأخرى في الأحوال المشار إليها حيث ألزم المحافظ بإعادة القرار المعترض عليه إلى المجلس المعني خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه به مشفوعا بأسباب اعتراضه وملاحظاته، وإذا إصر المجلس المعني على قراره أو عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه إحالة الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا^(٣٥)، فسلطة المحافظ هنا تقف عند الاعتراض مع بيان الأسباب والملاحظات، والمجالس المحلية عند إصرارها على القرارات المعترض عليها لا تجعل تلك القرارات نهائية حتى لو أصرت على ذلك بالإجماع إذ إن القول الحسم في ذلك الأمر يكون للمحكمة الاتحادية العليا سواء كان القرار المعترض عليه صادر من مجلس المحافظة أم من المجلس المحلي في القضاء والناحية مضيفا بذلك اختصاص جديد إلى اختصاصات المحكمة الاتحادية الحصرية التي أوردها الدستور^(٣٦)، وهذا لا يجوز من الناحية القانونية إذ لا يمكن إضافة اختصاص جديد للمحكمة الاتحادية بنص تشريعي أدنى مرتبة من النص الدستوري الذي حدد اختصاصاتها على سبيل الحصر ولذلك ندعو المشرع العراقي إلى تعديل ذلك.

ولكن المشرع لم يبين طريقة الطعن بالقرارات ولم يبين المدة التي يجوز للمحافظ خلالها الطعن بتلك القرارات؟ خاصة وأن المحكمة الاتحادية لا زالت تعمل وفق قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ واشتراط نظامها الداخلي إن يقدم طلب الإحالة من قبل أحد المحاكم من تلقاء نفسها أو إثناء نظرها للدعوى للبت في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات بتلك الدعوى فترسل الطلب معللا إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه، على إن يكون النص موضوع الطلب لازما للفصل في الدعوى، وبذلك لا يحق للمحافظ الإحالة مباشر إلى المحكمة الاتحادية العليا وإنما عليه إن يسلك طريق الدعوى أو طريق الطعن^(٣٧).

وعليه يمكن القول بأن النص الوارد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بخصوص ذلك قد ولد ميتا وندعو المشرع إلى تعديله وجعل محكمة القضاء الإداري هي المختصة بالنظر في اعتراضات المحافظ على قرارات المجالس المحلية وفقا للمدة والإلية التي جاء بها التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٣٨).

المطلب الثاني

الرقابة على القائمقام ومدير الناحية

يعد كل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي على ملاك وحدته الإدارية ويخضع لإحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض وإحكام هذا القانون، حيث يرأس كل منهم وحدته الإدارية على مستوى المحافظة والقضاء والناحية تباعاً، وبعد كل منهم مسؤولاً عن شؤون وحدته الإدارية^(٣٩)، ولكن بما إن المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة بموجب الدستور قبل النص على ذلك في القانون^(٤٠)، والمكلف بتنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة^(٤١)، فهو المسؤول الأول عن كل صغيرة وكبيرة في المحافظة باقضييتها ونواحيها، لذلك نظم القانون علاقة المحافظ الرقابية على رئيس الوحدة الإدارية في القضاء والناحية في المجالات الآتية:

أولاً - يصدر المحافظ أمراً إدارياً بتعيين كل من القائمقام ومدير الناحية ويكونا خاضعين لتوجيه وإشرافه^(٤٢)، حيث ينصب عمل المحافظ على توجيه القائمقام ومدير الناحية على إدارة القضاء والناحية وفق السياسة العامة للمحافظة ومن فوقها السياسة العامة للدولة بوصفه المسؤول عن تنفيذها في حدود المحافظة، ولما كان القائمقام ومدير الناحية منتخبين من قبل مجالسهما المحلية في القضاء والناحية فلا يرتبطون بالمحافظ برابطة التبعية ولا يخضعون لرقابته الرئاسية وإن كان المختص بإصدار الأمر الإداري الخاص بتعيينهما، الذي إن صح من الناحية القانونية لمدير الناحية الذي اعتبره القانون بدرجة معاون مدير عام، فهو لا يصح لتعيين القائمقام الذي منحه القانون درجة مدير عام^(٤٣)، ففي ذلك مخالفة لقانون الخدمة المدنية الذي تطلب صدور مرسوم جمهوري في تعيين المدير العام وليس أمر إدارياً^(٤٤)، إضافة إلى ذلك لم يحدد المشرع المدة التي يلتزم بها المحافظ في إصدار الأمر الإداري الخاص بالتعيين على غرار ما فعل في تحديد مدة إصدار المرسوم الجمهوري في تعيين المحافظ خلال مدة خمسة عشر يوم من تاريخ انتخابه^(٤٥).

ثانياً - عند غياب القائمقام يكلف المحافظ أحد مدراء النواحي التابعة للقضاء كي يقوم مقامه، وحتى يتسنى للمحافظ ذلك ألزم القانون القائمقام بتبليغ المحافظ بغيابه قبل مدة مناسبة، في حين ألزم مدير الناحية بتبليغ القائمقام ليتولى تكليف من يخلف مقامه عند غيابه من بين أحد مدراء النواحي التابعة لذات القضاء^(٤٦)، وهنا نلمس رغبة المشرع بوضوح في ضرورة هزيمة العمل الإداري وصيرورته عبر سلسلة المراجع عوضاً من إن يكون للقائمقام أو مدير الناحية نائب عنه في ممارسة أعماله إثناء فترة غيابه، ويراد بالغياب هنا الحالات التي لا يستطيع معها القائمقام ومدير الناحية ممارسة اختصاصاته المكلف بها كالسفر أو المرض وما إلى ذلك.

وهذا يؤكد إن ليس للمحافظ إن يحل محل القائمقام ولا للأخير إن يحل محل مدير الناحية في ممارسة الاختصاصات الموكلة إليهما خلال مدة غيابهما، كما إن المشرع لم ينص على فرض أية عقوبة تأديبية على القائمقام ومدير الناحية في حالة عدم التبليغ عن الغياب، في حين نجد إن للمحافظ في فرنسا الحق في إنزال الجزاءات التأديبية على العمدة (رئيس المجلس البلدي) كاللوم والعزل عند إخلاله بواجباته وكذلك له حق الحلول محل العمدة في مباشرة سلطاته البوليسية إذا ما حدث تهديدا للأمن أو عند الامتناع عن دفع الديون المستحقة أو امتناعه عن إي سلطة يمارسها بصفته المركزية^(٤٧).

إما في مصر فإن الوضع مختلف كون مأموري المراكز والمدن وهم رؤساء الوحدات الإدارية في المركز والمدينة يخضعون لنظام خاص ينظمه قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١^(٤٨)، إما تعيينهم ونقلهم بين وحدات الإدارة المحلية وأجهزتها يكون بقرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بالاتفاق مع المحافظين المختصين، ويختص المحافظ فقط بنقل رؤساء المراكز والمدن والإحياء داخل حدود المحافظة^(٤٩)، فهم يمثلون السلطة المركزية في المستويات الثلاث دون المحافظة شأنهم شأن العمدة الذي يمثل المستوى الخامس والأخير من مستويات الإدارة المحلية في مصر غير إن تعيينه يكون بقرار من وزير الداخلية ويشرف على إعماله مأمور المركز وهو من حيث التعيين والتأديب والفصل يخضع إلى قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ المعدل^(٥٠).

إما المحافظ في العراق فله إن يطلب من مجلس القضاء إقالة القائمقام إذا تحققت أحد الأسباب المنصوص عليها في البند (ثامنا) من المادة (٧) من القانون^(٥١)، فهو وإن لم يستطع إقالة القائمقام مباشرة وإن سلطته تقف عند حدود تقديم طلب الإقالة إلا إن ذلك بحد ذاته يمنح المحافظ دورا رقابيا فاعلا عندما يكون طلب الإقالة مدعما بالأسانيد والأدلة التي تقتنع الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس القضاء للتصويت بالإقالة، وهو ذات الدور الرقابي الذي منحه المشرع للقائمقام في مواجهة مدير الناحية عند قناعاته وقناعة الأغلبية المطلقة لمجلس الناحية بتوفر ذات الأسباب المشار إليها في القانون^(٥٢)، من غير إن يكون ذات الحق للمحافظ في تقديم طلب الإقالة إلى مجلس الناحية تجاه مديرها، وهو في كل الأحوال لا يستطيع إقالته مباشرة وهذا ما أكدته القرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا والذي جاء فيه (ليس من صلاحية المحافظ إقالة مدير الناحية من منصبه وإنما هي من صلاحية المجلس المحلي في الناحية على إن يسبقه جلسة استجواب يتم فيها استجواب الشخص المعني بإقالته)^(٥٣).

المطلب الثالث

الرقابة على الدوائر والأجهزة التنفيذية

المحافظ بوصفه المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة يمارس اختصاصات متعددة منها ما منح له بموجب الدستور وهي تشمل الاختصاصات الاتحادية التي يمارسها كونه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وتشمل جميع الاختصاصات اللاحصرية للحكومة الاتحادية والاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما^(٥٤)، ومنها الاختصاصات التي يمارسها بوصفه ممثلاً للسلطة الممنوحة له بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إضافة إلى جميع الأعمال والمهام الموكلة إليه بموجب القوانين الأخرى بما لا يتعارض مع الدستور^(٥٥).

ومن أهم تلك الاختصاصات التي يمارسها المحافظ سواء ما ورد منها في الدستور أم التشريعات الأخرى هو الاختصاص الرقابي والإشرافي كونه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وعليه يقع العبء الأكبر للارتقاء بها إلى أعلى مستويات التنمية المحلية، وقد حدد القانون الدور الرقابي للمحافظ على الدوائر والأجهزة التنفيذية في المحافظة في وجوه متعددة أهمها:

أولاً - الإشراف والتفتيش على سير المرافق العامة في المحافظة ماعدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد^(٥٦)، وصلاحيته في ذلك من الاختصاصات المميزة التي منحها القانون للمحافظ حيث خوله حق الإشراف والتفتيش على جميع المرافق العامة في جميع الوحدات الإدارية ودوائرها إضافة إلى دوائر الوزارات ذات العلاقة والأجهزة التنفيذية وحتى الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي ضمن حدود الإدارية للمحافظة، فضلاً عن ترشيح أصحاب المناصب العليا للعاملين فيها بصفة مدير عام والاقتراح بإقالتهم من غير إن يشمل ذلك رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش^(٥٧)، إما المؤسسات العامة الاقتصادية والوحدات التابعة لها وإن لم يبين القانون موقفه منها ولكن لا يوجد ما يمنع المحافظ من تفتيشها والإشراف عليها بالإضافة إلى ما تمارسه الوزارة التي تتبع لها تلك المؤسسات^(٥٨)، وهو الحال ذاته في مصر حيث يكون للمحافظ بوصفه ممثل السلطة التنفيذية في المحافظة الإشراف على المرافق القومية فيها إضافة إلى جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا السلطة التشريعية والهيئات القضائية والجهات التابعة لها، إما المؤسسات العامة والعاملين فيها فإن سلطة المحافظ تقتصر على طلب التحقيق معهم واقتراح الجزاءات التأديبية من قبل السلطة المختصة^(٥٩).

وفي فرنسا يتولى المحافظ (مفوض الجمهورية) الإشراف على خدمات المرافق العامة في المحافظة أيًا كانت طبيعة الوظائف التي تمارسها باستثناء المسائل التي تتصل بالقضاء والاستثمارات ومناهج

التعليم، كما ينبو المحافظ عن الدولة في إبرام الاتفاقيات والعقود الخاصة بالمحافظة والمجتمعات المحلية ويرأس كافة اللجان التي لها علاقة بالخدمات التي تؤديها الدولة في نطاق المحافظة^(٦٠).
ثانياً - على الوزارات والجهات غير المرتبطة في وزارة إشعار المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة لإطلاعها عليها ومراقبة تنفيذها وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة الالتزام بما يأتي:

- ١ - إعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية، مع دوائرهم في مركز الدائرة.
 - ٢ - رفع التقارير إلى المحافظ بخصوص الأمور التي يحيلها اليهم.
 - ٣ - إحاطة المحافظ علماً بأعمالهم التي لها مساس بالأمن أو الأمور المهمة أو القضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة واحدة في المحافظة أو سلوك موظفيهم.
 - ٤ - إعلام المحافظ بمباشرتهم في الوظيفة والانفكاك منها وتركهم العمل.
 - ٥ - انجاز المهام وإعمال اللجان التي يكلفهم بها.^(٦١)
- وهو ذات النص الذي جاء به قانون المحافظات الملغي^(٦٢)، وواضح إن هدف المشرع من ذلك هو منح المحافظ سلطة واسعة في مراقبة وتنفيذ القوانين والأنظمة من خلال إطلاعها على كل المعاملات والمراسلات التي تتعامل بها الدوائر والأجهزة التنفيذية ضمن دائرة اختصاصه بما في ذلك الأوامر والتعليمات التي تتعلق بالحقوق العامة أو الخاصة أو تلك التي تتعلق بالدوائر الرسمية ليتسنى له اتخاذ ما يلزم وما يراه ضرورياً^(٦٣)، إضافة إلى إن الدستور قد منح مجلس الوزراء حق الإشراف العام على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وبما إن عملية الإشراف قد تصعب ممارستها على جميع المحافظات لبعدها عن مركز العاصمة وعن رقابة مجلس الوزراء لذلك خول القانون المحافظ حق الرقابة والإشراف على الدوائر الرسمية التابعة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة باعتباره الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وله حق متابعة ومراقبة الدوائر الرسمية فيها وإعلام وإفساد مالي وأداري^(٦٤). السلطة المركزية عن حالات الإهمال أو التقصير وعن ما يحدث من فساد

وفي حالة عدم إشعار المحافظ بالمخاطبات أو المراسلات التي تجريها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع دوائرها في المحافظة، فله من خلال الهيئة التنسيقية العليا التي نص عليها القانون إن يبلغ رئيس مجلس الوزراء بذلك بوصفه رئيساً لهذه الهيئة التي تختص بالنظر في شؤون المحافظات وإدارتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها^(٦٥)، خاصة وإن المحكمة الاتحادية العليا أكدت إن ما تصدره تلك الهيئة من قرارات هي قرارات ملزمة في الفتوى الذي جاء فيها (...). بأن المحافظات غير المرتبطة بإقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة

وتخضع لرقابة مجلس النواب وتتبع المقررات التي تصدر عن الهيئة المنصوص عليها في المادة (٤٥/أولاً) من قانون المحافظات^(٦٦).

وكان من الأفضل لو إن المشرع استثنى صراحة الهيئات الرقابية المستقلة من إعلام المحافظ بالمخاطبات والمراسلات التي تجريها تلك الدوائر مع مراكزها كديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة وذلك لأن مثل تلك الدوائر تتولى الرقابة على جميع الدوائر والأجهزة التنفيذية في عموم الدولة بما فيها المحافظة ذاتها وغالبا ما تحتوي مخاطباتها ومراسلاتها على معلومات وبيانات سرية لا يمكن الاطلاع عليها إلا بعد نشر تقاريرها أو نتائج تحقيقها من أجل الحفاظ على استقلالها الوظيفي.

ثالثا - إذا كان الضبط الإداري العام يستهدف حماية النظام العام في المجتمع بجميع عناصره الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة إضافة إلى الآداب والأخلاق العامة من الاضطرابات سواء كان ذلك قبل وقوعها أم وقفها ومنع تفاقمها ويمارس من قبل الحكومة المركزية، فإن الضبط الإداري الخاص هدفه حماية أحد عناصر النظام العام كالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة أو الآثار العامة ويمارس غالبا من قبل رؤساء الوحدات الإدارية المحلية ومجالسها^(٦٧)، حيث تكون الغاية منه حماية النظام العام بطريقة معينة في ناحية من نواحي النشاط الفردي عن طريق إناطة بعض أوجه النشاط الضبطي إلى هيئة معينة أو تنظيم موضوع معين من نشاط الأفراد، أو إن هذه السلطة الضبطية تشمل طائفة معينة بذاتها من الأشخاص^(٦٨)، ومن ذلك المفهوم أناط المشرع بالمحافظ الدور الرقابي الأكبر لحماية الأمن العام من الاعتداء داخل المحافظة كونه العنصر الأهم من عناصر النظام العام، بعد إن خوله القيام بالمهام والواجبات التالية:

١ - للمحافظ إن يأمر الشرطة بأجراء التحقيق في الجرائم التي تقع في الحدود الإدارية للمحافظة، وفقا للقانون وتقديم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على إن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق^(٦٩)، وسلطة المحافظ في ذلك تشمل جميع أنواع الجرائم سواء كانت الجريمة جنائية أم جنحة أم مخالفة باستثناء الجرائم التي تطلب قانون أصول المحاكمات الجزائية تحريك الدعوى بشأنها بناء على شكوى من المجني عليه أو من يقوم مقامه قانونا^(٧٠)، من غير إن يكون للمحافظ الحق في إصدار أوامر القبض أو التوقيف كما كان له ذلك في ظل قانون المحافظات الملغي^(٧١).

٢ - استحداث وإلغاء مراكز الشرطة، بمصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إن يراعي في ذلك الشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية^(٧٢).

٣ - للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة باستثناء القوات المسلحة العسكرية (قطعات الجيش)^(٧٣)، خلافا لقانون المحافظات الملغي الذي خول المحافظ إصدار أمر تحريري إلى الوحدة العسكرية في المحافظة عند حدوث حالة تهدد الأمن والنظام العام^(٧٤).

٤ - أعطى المشرع للمحافظ سلطة تقدير الوضع الأمني في المحافظة، فمتى ما رأى إن الأجهزة الأمنية غير قادرة على انجاز واجباتها في حفظ الأمن والنظام، إن يعرض الأمر فوراً على وزير الداخلية مبيناً مقدار القوة الكافية لانجاز تلك الواجبات^(٧٥).

ومما تقدم نجد إن القانون العراقي اقترب كثيراً في اختصاص المحافظ في المحافظة على الجانب الأمني من زميله القانون المصري الذي عد المحافظ مسؤولاً عن كفالة الأمن الغذائي وحماية الأمن والأخلاق والقيم العامة في المحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية^(٧٦)، وكذلك في فرنسا حيث يختص المحافظ باتخاذ الإجراءات الكفيلة بحسن سير العمل والحفاظ على الأمن والنظام^(٧٧).

المبحث الثاني

الاختصاص الرقابي للقائمقام ومدير الناحية

اعتبر المشرع كل من القائمقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية، حيث يتم انتخاب كل واحد منهم من قبل مجلس القضاء ومجلس الناحية على التوالي إذا ما توفرت بهم الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون بالإضافة إلى ذلك إن يكون كل منهم حاصلاً على شهادة جامعية، وكان من الأفضل إن يكمل المشرع عبارة (أو ما يعادلها) كما تطلب ذلك بالنسبة لاختيار المحافظ، وبعد ذلك يلتزم المحافظ بإصدار الأمر الإداري الخاص بتعيينهما على إن يكون القائمقام بدرجة مدير عام ويكون مدير الناحية بدرجة معاون مدير عام^(٧٨)، ولا يكون كل منهم مسؤولاً عن تنفيذ قرارات المجلس المحلي للقضاء والناحية فقط بل أوجب عليهم القانون القيام بالإعمال والمهام التي يفرضها الدستور والقوانين الأخرى بما لا يتعارض مع الدستور^(٧٩)، كما هو الحال بالنسبة للمحافظ بوصفهما أعلى موظف تنفيذي ضمن الوحدة الإدارية، وعليهما ذات الدور الرقابي الذي يقوم به المحافظ على مستوى المحافظة إلا أنه على نطاق أضيق يقدر على مستوى القضاء بالنسبة للقائمقام وعلى مستوى الناحية بالنسبة لمدير الناحية الأمر الذي سنبينه على النحو التالي:

المطلب الأول

الرقابة على المجلس المحلي

يتمتع كل من القائم مقام ومدير الناحية بدورا رقابيا مميزا على المجلس المحلي في وحدته الإدارية يشابه إلى حد كبير ما يتمتع به المحافظ في مواجهة مجلس المحافظة في عدة وجوه، إذ يستطيع القائم مقام طلب حل مجلس القضاء ومدير الناحية طلب حل مجلس الناحية من مجلس المحافظة إذا ما تحققت احد الأسباب الآتية:

١ - الإخلال الجسيم بالإعمال والمهام الموكلة إليه.

٢ - مخالفة الدستور والقوانين.

٣ - فقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية^(٨٠).

شرط إن يصدر مجلس المحافظة قراره بحل المجلس المحلي بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٨١).

فالرقابة التي يمارسها رئيس الوحدة الإدارية بهذا الشأن تؤدي إلى إشعار المجالس المحلية بوجود أكثر من رقابة على إعمالهم عند مخالفتهم للشروط المنصوص عليها في القانون مما يضاعف من ضمانات المجالس المحلية في أداء إعمالهم بصورة سليمة^(٨٢)، وإن كان الأجدر بالمشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إن يتخذ من المشرع الدستوري أسوة حسنة فيما يتعلق بتقديم طلب حل مجلس النواب من قبل رئيس مجلس الوزراء^(٨٣)، وإن ينص أيضا على عدم جواز حل مجلس القضاء ومجلس الناحية بناء على الطلب المقدم من القائم مقام أو مدير الناحية خلال مدة استجواب أي منهما من قبل مجلسه المحلي وكذلك الحال بالنسبة لتقديم طلب حل مجلس المحافظة من قبل المحافظ، وذلك لضمان جدية طلب الحل من غير أن يكون من ورائه ذريعة للتهرب من إقالة أو مسؤولية رئيس الوحدة الإدارية خاصة في ظل الاصطفافات الحزبية والطائفية التي تقوم عليها المجالس المحلية في الوقت الحاضر.

وفي مقابل ذلك يجوز للمجلس المحلي أو لثلث أعضائه الاعتراض على قرار الحل أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوم من تاريخ صدوره ويجب على المحكمة إن تبت في الاعتراض خلال ثلاثون يوم من تاريخ تسليمه لها^(٨٤)، وكان الأحرى بالمشرع إن يجعل الاعتراض أمام محكمة القضاء الإداري بدلا من مخالفة الدستور الذي حدد اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا على سبيل الحصر، حيث إن هذا الاختصاص اقرب إلى القضاء الإداري مادام هذه المحافظات تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية الواسعة^(٨٥)، وعليه ينتهي عمل المجلس المنحل من تاريخ تصديق قرار الحل من قبل المحكمة المختصة أو مرور مدة الاعتراض عليه دون وقوع الاعتراض، وعند ذلك يقوم رئيس الوحدة الإدارية بتصريف الأمور اليومية لحين انتخاب مجلس

جديد^(٨٦)، ويقصد بالأمور اليومية تلك الأمور المألوفة للجهاز الإداري والتي لا تتضمن أي بعد سياسي يمكن إن ينتج عنه أثر سياسية في المستقبل ويؤدي عدم القيام بها إلى إلحاق ضرر جسيم في سير المرافق العامة، أي بمعنى إن هذه الأعمال تعد ضرورية لاستمرار عمل المرافق العامة في الدولة وبما يتناسب والظروف التي تمر بها^(٨٧).

ولكن من يتولى الرقابة على رؤساء الوحدات الإدارية خلال مدة تصريف الأمور اليومية، بعد حل المجلس أو انتهاء مدة عمله؟ وهو ذات السؤال الذي لم يجبه المشرع المصري الذي حدد مدة عمل المجلس المحلي بأربع سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، لا سيما وإن القانون اعتبر المحافظين مستقلين بحكم القانون بانتهاء مدة رئاسة الجمهورية^(٨٨)، وهنا لا تتفق المدة القانونية للمجالس الشعبية المحلية مع مدة رئاسة الجمهورية في مصر المحددة بموجب الدستور المصري بست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء^(٨٩)، وإمام ذلك لابد من تطبيق القواعد العامة في رقابة البرلمان على الحكومة في النظام البرلماني بوجوب عرض القرارات التي يصدرها رئيس الوحدة الإدارية المختص خلال فترة تصريف الأعمال اليومية على المجلس المحلي الجديد، وبذلك نكون إمام رقابة لاحقة على أعمال رؤساء الوحدات الإدارية^(٩٠).

وكذلك الحال في فرنسا بالنسبة للمجلس البلدي الذي ينتخب بالاقتراع العام المباشر لمدة ست سنوات والذي بدوره ينتخب العمدة ومساعديه من بين أعضائه طوال مدة بقاء المجلس^(٩١)، على عكس المجلس العام (مجلس المحافظة) الذي تكون رقبته مستمرة لاستمرارية هذا المجلس في مزاولة أعماله حيث تكون مدة عضويته ست سنوات على إن تتجدد عضوية نصف أعضائه كل ثلاث سنوات لضمان فاعلية وحيوية المجلس وممارسة عمله الرقابي بصورة مستمرة^(٩٢).

وأسوة بالمحافظ كلف القانون القائم مقام ومدير الناحية بالدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة بعد المصادقة على قرار حل مجلس القضاء أو مجلس الناحية من قبل المحكمة الاتحادية أو انتهاء مدة الطعن القانونية^(٩٣)، من غير إن يحدد المدة اللازمة لإجراء تلك الدعوة، لذلك ندعو المشرع إلى وضع سقفاً زمنياً لها.

إضافة إلى ذلك يلتزم القائم مقام بدعوة مجلس القضاء ومدير الناحية بدعوة مجلس الناحية إلى الانعقاد خلال مدة خمسة عشر يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، ولا يمكن لهما التنصل عن تلك الدعوة ومخالفة القانون بما يعرضهم للمسائلة القضائية إلا إذا حال دون ذلك سبب مشروع فتكون الدعوة من قبل من يحل محله تفويضا بالاختصاص^(٩٤)، كما حمل القانون القائم مقام مسؤولية تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس القضاء متى ما كانت موافقة للدستور والقوانين النافذة^(٩٥)، وهو الأمر ذاته بالنسبة لمدير الناحية حيال القرارات التي يتخذها مجلس الناحية وإن لم ينص القانون

صراحة إلا إن ذلك من أولويات عمل مدير الناحية كونه أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية^(٩٦)، ولكن القانون لم يمنح القائمقام ولا مدير الناحية حق الاعتراض على القرارات الصادرة من مجلس القضاء أو مجلس الناحية إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة، أو إذا لم تكن من اختصاصاتهما، أو إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة، بل جعل ذلك من صلاحية المحافظ حصراً^(٩٧)، وعليه يمكن القول إن دور القائمقام ومدير الناحية في هذا المجال يقتصر على إبلاغ المحافظ متى ما توافرت أحد أسباب الاعتراض المشار إليها في قرارات المجلس المحلي.

بينما نجد القانون المصري أجاز للمحافظ أو لرئيس الوحدة الإدارية في جميع المستويات المحلية الأخرى الاعتراض على أي قرار يصدر مخالفاً للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوي على أية مخالفة للقوانين واللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة وفقاً لهذا القانون، ومن بعد ذلك للمعتراض إعادة القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظات والأسباب التي بني عليها الاعتراض خلال خمسة عشر يوم من تاريخ إبلاغه بالقرار، وفي حالة إصرار أي من المجالس الشعبية المحلية على قراره فإن المحافظ المختص يخطر به رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي يصدر قراره النهائي خلال ثلاثون يوم من تاريخ عرضه عليه^(٩٨).

إما فرنسا فإن العدة يجمع بين رئاسة المجلس البلدي ورئاسة الجهاز التنفيذي الإداري في البلدية التي تمثل المستوى الأخير من مستويات الإدارة المحلية فيها وهو بذلك يشترك في الجانب التقريري والجانب التنفيذي في القرارات التي يتخذها المجلس البلدي كونه يمثل السلطة المركزية والمحلية في نفس الوقت^(٩٩).

المطلب الثاني

الرقابة على الدوائر والأجهزة التنفيذية

على شاكلة الدور الرقابي الذي يمارسه المحافظ على الدوائر والأجهزة التنفيذية في المحافظة يمارس كل من القائمقام ومدير الناحية ذات الدور الرقابي في نطاق دائرة اختصاصه بوصفه رئيس الوحدة الإدارية فيها^(١٠٠)، ويمكن إجمال ذلك الدور الرقابي على الوجه التالي:

أولاً - الإشراف المباشر على دوائر الدولة وموظفيها في القضاء والناحية باستثناء الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد، والمشرع في ذلك قد منح القائمقام ومدير الناحية كلا منهما في دائرة اختصاصه صلاحية اتحادية بمراقبة جميع دوائر الدولة وحتى الاتحادية منها^(١٠١)، إلا أنه ميز بين القائمقام

ومدير الناحية حيث أعطى للأول صراحة حق فرض العقوبات الانضباطية على الموظفين المخالفين في الدوائر الخاضعة لرقابته بمصادقة مجلس القضاء، دون إن يمنح ذلك إلى مدير الناحية وعلى ما يبدو قد قصر سلطته على رفع التوصية بذلك الخصوص إلى القائمقام^(١٠٢).

ثانيا - للقائمقام إن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء، وكذلك الأمر بالنسبة لمدير الناحية في الجرائم التي تقع في حدود الناحية، وإحالة الأمر إلى قاضي التحقيق المختص والذي عليه إعلامهم بنتيجة التحقيق حال الانتهاء منه^(١٠٣)، واختصاصهم بذلك شاملا لجميع أنواع الجرائم سواء كانت الجريمة جنائية أم جنحة أم مخالفة باستثناء الجرائم التي يتطلب القانون إن تحرك بشأنها الدعوى بشكوى من المجني عليه أو من يقوم مقامه قانونا^(١٠٤)، من غير إن يكن لهم الحق في إصدار أوامر القبض كما كان لهم ذلك في قانون المحافظات الملغي^(١٠٥).

ثالثا - الحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم بالإضافة إلى المحافظة على حقوق الدولة وصيانة أملاكها وتحصيل إيراداتها^(١٠٦)، وبذلك نجد المشرع قد منح القائمقام ومدير الناحية دورا بارزا في مجال المحافظة على الأمن والنظام في حدود القضاء والناحية، مما يعزز الدور الرقابي لرئيس الوحدة الإدارية فيما يتعلق بالضبط الإداري المحلي والخاص^(١٠٧)، إما العمدية في فرنسا يكون له دورا رقابيا أوسع في المحافظة على النظام العام بكافة عناصره المتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة بالإضافة إلى اختصاصه بالضبط القضائي حيث يمارس سلطة البوليس القضائي وضبط مرتكبي الجرائم^(١٠٨)، في حين إن العمدية في مصر وإن كان من أعضاء الضبط القضائي إلا أنه ليس من أعضاء الضبط الإداري بل هو ممثل السلطة المركزية في القرية والتي تمثل المستوى الأخير من مستويات الإدارة المحلية في مصر ومن ثم تقع عليه مهمة تنفيذ القوانين واللوائح التي تصدرها السلطة المركزية من أجل الحفاظ على الأمن والنظام في القرية^(١٠٩)، إما مأموري المراكز والمدن فيمارسون الضبط بنوعيه القضائي والإداري من أجل المحافظة على النظام العام كونهم من أفراد هيئة الشرطة والتي تختص بالمحافظة على النظام والأمن والآداب، وبحمائية الأرواح والإعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها^(١١٠).

رابعا - للقائمقام إن يأمر الشرطة بتشكيل المخافز والمفاوز بصورة مؤقتة في القضاء للحفاظ على الأمن عند الحاجة^(١١١)، ونلاحظ إن القانون هنا قد منح القائمقام سلطة تقديرية إذ ما رأى إن المحافظة على الأمن في القضاء تتطلب ذلك، إذ إن الاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية قد يتسع إذ ما استجدت ظروف استثنائية تهدد أمن الدولة بخطر حال جسيم لم يتنبأها المشرع

ويتعذر تداركها بالوسائل القانونية العادية مما تضطر الدولة معها إلى إن تخضع وتقع لهذه الظروف من أجل الحفاظ على النظام وسير المرافق العامة، لذلك تلجأ غالباً إلى تحويل السلطة التنفيذية باتخاذ إجراءات ضرورية حتى وإن خرجت على مبدأ المشروعية لمواجهة تلك الظروف^(١١٢)، التي تتمثل بالخطر الخارجي كالحروب أو الاضطرابات الداخلية كالتمرد والعصيان المدني والكوارث الطبيعية وغيرها مما يستوجب توسيع صلاحيات الاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية على المستوى المحلي من خلال منحهم صلاحيات استثنائية من قبل الحكومة المركزية إلى حين التغلب على ما استجد من ظرف استثنائي^(١١٣)، بحيث تخولهم ممارسة أعمال غير مشروعة في ظل الظروف العادية ولكنها تعتبر مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية.

ففي ظل قانون السلامة الوطنية يجوز لرئيس الوزراء الرقابة على المطبوعات والمراسلات وجميع وسائل النشر الأخرى إذ يمكن له تعطيل تلك المطبوعات ومنع تداولها إذا كانت تهدد الأمن، كما له فرض الرقابة على السلع الضرورية وتحديد أسعارها والاستيلاء عليها إذا اقتضت المصلحة العامة، وله بموافقة مجلس الوزراء إن يخول غيره للقيام في كل أو بعض السلطات المذكورة في جميع أنحاء العراق أو في منطقة أو مناطق معينة منه على إن يباشر المخول السلطات التي خولت له من تاريخ نشر قرار مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية^(١١٤)، ومن ثم لا مانع من تحويل تلك السلطات لرئيس الوحدة الإدارية إذا ما تطلب الأمر ذلك.

كما إن رئيس الوحدة الإدارية بموجب قانون الاستعانة الاضطرارية يكتسب سلطة قاضي الجزاء من الدرجة الأولى لغرض تنفيذ أحكامه إذ يكون له حق إنزال العقوبات بحق من يخالف الأوامر^(١١٥)، إما في الوقت الحاضر فإن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لم يخول رئيس الوحدة الإدارية أية صلاحية لمواجهة الظروف الاستثنائية بعد إن حصر ذلك برئيس الوزراء بموافقة هيئة رئاسة الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ في أي منطقة من أنحاء العراق^(١١٦).

وبعد نفاذ دستور الحالي حصر الموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على إن يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد إثناء مدة إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ^(١١٧)، ومن خلال ذلك يستطيع رئيس مجلس الوزراء إن يفوض رؤساء الوحدات الإدارية في المحافظات بعض الصلاحيات بما يوسع اختصاصهم الرقابي لمواجهة تلك الظروف، بعد إن أجاز الدستور تفويض سلطات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين على إن ينظم ذلك بقانون^(١١٨).

إما في مصر فقد خول دستورها النافذ رئيس الجمهورية بعد اخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى باتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة أي خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري بعد إن يوجه بياناً إلى الشعب^(١١٩)، كما هو الحال في الدستور الفرنسي الذي اشترط بالإضافة إلى ذلك استشارة المجلس الدستوري^(١٢٠)، ومن ثم يمكن لرئيس الجمهورية وفقاً للقواعد العامة لتفويض الاختصاص إن يفوض بعض صلاحياته إلى رؤساء الوحدات الإدارية في المحافظات بما يزيد من اختصاصهم الرقابي لمواجهة ما يستجد من ظروف وأحوال طارئة أو استثنائية.

الخاتمة

بعد إن انتهينا من هذا البحث فقد خلصنا إلى أهم النتائج والتوصيات التالية:

أولاً - النتائج:

١ - اخذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بالمستوى الثلاثي في تقسيم الوحدات الإدارية بعد إن قسمها في المادة (١) إلى محافظة وقضاء وناحية وذلك للحد من تعدد وتشابك المستويات الرقابية حيث منح في المادة (٢٢) منه كل وحدة إدارية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري من غير إن يجعل من القرية وحدة إدارية مستقلة كما أراد لها الدستور الذي نص في البند (أولاً) من المادة (١٢٢) (تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى).

٢ - يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة بدرجة وكيل وزير ينتخبه مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه من داخل المجلس أو من خارجه على إن يكون حاصل على شهادة جامعية أولية أو ما يعادلها إضافة إلى الشروط المطلوب توافرها في انتخاب أعضاء المجالس المحلية، وكذلك الحال بالنسبة للقائ مقام ومدير الناحية على مستوى مجلس القضاء ومجلس الناحية على التوالي على إن يكون القائ مقام بدرجة مدير عام ويكون مدير الناحية بدرجة معاون مدير عام وبذلك يكون رئيس الوحدة الإدارية ليس معين من قبل الحكومة المركزية كما كان في السابق بل منتخب على درجتين مما يعتبر أكثر تماشياً مع ديمقراطية الإدارة المحلية.

٣ - يمارس رؤساء الوحدات الإدارية اختصاصهم الرقابي طيلة مدة الدورة الانتخابية للمجالس المحلية والتي حددها القانون بأربع سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة لها، مع إمكانية تجديد انتخابهم لأكثر من دورة انتخابية إذ لا يوجد مانع قانوني يحول دون انتخابهم مرة أخرى.

ثانياً - التوصيات:

من أجل تفعيل الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية نقترح التوصيات الآتية:

١ - إعطاء الحق لرؤساء الوحدات الإدارية في دعوة المجالس المحلية التي يتبعونها إلى الانعقاد في الظروف الاستثنائية أو الحالات التي تتطلب اتخاذ قرارات سريعة من قبل المجالس المحلية، كما

يجب إن يمنح رؤساء الوحدات الإدارية الحق في حضور الاجتماعات العادية لتلك المجالس من غير إن يتوقف ذلك على دعوة أو موافقة المجالس المحلية لهم، لتمكينهم من المشاركة في مناقشة الأمور التي تهم الوحدة الإدارية التي يرئسونها والعقبات التي تعترضها وإبداء وجهات النظر فيها ومن ثم الاطلاع الكافي على حيثيات القرارات التي تتخذها مجالسهم المحلية من غير إن يكون لهم صوت محدود في اتخاذ تلك القرارات.

٢ - ندعو المشرع إلى إن يكمل الطريق الصحيح الذي سار به في التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ وجعل القضاء الإداري هو الحكم الفيصل فيما يتعلق بالاعتراض على حل المجالس المحلية أو الاعتراض على قراراتها من قبل المحافظ بدلا من المحكمة الاتحادية العليا ذات الاختصاص ألحصري بموجب المادة (٩٣) من الدستور النافذ، معدلا ما ورد في الفقرة (٢) من البند (ثانيا) من المادة (٢٠) والفقرة (٣) من البند (أحد عشر) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مادام تلك المحافظات تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية فان منازعاتها منازعات إدارية بامتياز بعد النص على منح المجالس المحلية الشخصية المعنوية، شرط إن لا تكون قرارات محكمة القضاء الإداري باتة لما فيه من إجحاف بحق المتقاضين بحرمانهم درجة من درجات التقاضي بل لابد من الطعن بها أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وهو ما نأمل من المشرع في إن يأخذ ذلك بنظر الاعتبار في قانون المحكمة الاتحادية المأمول إصداره في القريب العاجل من قبل مجلس النواب ليحل محل قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ الذي سلب ذلك الاختصاص عنوة من مجلس شورى الدولة.

٣ - ضرورة اعتماد رؤساء الوحدات الإدارية على معايير وآليات موضوعية وتفعيل آلية التقارير الدورية في تقييم عمل الدوائر الأجهزة التنفيذية على مستوى الوحدة الإدارية كالقدرة على اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب، أسلوب التعامل مع السكان المحليين، كيفية التصرف في الأزمات المفاجئة وقياس جودة الخدمات والمرافق المحلية من الناحية النوعية والكمية إذ يترتب على غياب تلك المعايير عدم معرفة أسباب نجاح أو فشل المرافق والخدمات المحلية والاستفادة منها كون الرقابة التقليدية غير كافية في الوقوف على الكفاءة الحقيقية للجهاز الإداري المحلي.

٤ - توجيه العمل الرقابي بالاتجاه الصحيح من خلال التنسيق مع الجهات الرقابية الاتحادية في المحافظة كديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة العامة وبصورة دائمة عن طريق عقد الاجتماعات الدورية فيما بينها لغرض الدراسة والتحقيق في كافة المواضيع والقضايا التي تتعلق بالأخطاء والانحرافات الإدارية والمالية الأمر الذي يدعم شفافية الرقابة المحلية وموضوعيتها.

٥ - تطوير العلاقة بين رؤساء الوحدات الإدارية ومؤسسات المجتمع المدني، والعمل على إيجاد قنوات اتصال دائمة ومستمرة فيما بينها للاستفادة من تخصص تلك المؤسسات وقربها من القواعد الجماهيرية في الوحدات الإدارية مما يساعد في دعم وإسناد الدور الرقابي، إضافة إلى عقد الندوات الجماهيرية والاجتماعات العامة لما توفره هذه الجلسات من فرصة لتبادل المعلومات ومناقشتها مع السكان المحليين في رصد وتشخيص الحالات السلبية على مستوى الوحدة الإدارية.

الهوامش

- (١) ينظر المادتان (٢٥، ٢٤/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢) ينظر المادتان (٢٦/أولا، ٣١/ثانيا، ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣) ينظر المادة (٦٧) من القانون المذكور، وينظر كذلك الفقرة (١) من المادة (١٣) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى .
- (٤) ينظر المادتان (٢٥، ٢٩ مكررة) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وينظر كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان: أساسيات الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٣٢٠.
- (٥) ينظر المادة (٣٤) من قانون الإدارة المحلية الفرنسي رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل، ذكرتها: انتصار شلال مارد: الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهريين، ٢٠٠٨، ص ٨٦.
- (٦) ينظر البند (أحد عشر) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر كذلك د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، ط ١، دار ابن الأثير، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص ١٤٢.
- (٧) ينظر البندين (ثانيا، ثالثا) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٨) ينظر البندين (أولا، ثانيا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٩) ينظر المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وينظر كذلك د. غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٤٧.
- (١٠) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، من دون ذكر سنة، ص ٤١٧.
- (١١) ينظر المادتان (٢١، ٤/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٢) ينظر البند (أولا) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر كذلك دليل خاص: سؤال وجواب في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور على الانترنت على الموقع: <http://www-igp-Iraq.org>
- (١٣) ينظر المادة (٢٢) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (١٤) نقلا عن انتصار شلال مارد، مصدر سابق، ص ٨٨.
- (١٥) ينظر المادة (٢٢) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

- (١٦) ينظر البند (ثانياً) من المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين رقم (١) لسنة ٢٠٠٩، وينظر كذلك ينظر المادة (١١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية (١) لسنة ٢٠٠٩.
- (١٧) ينظر الفقرة (١) من البند (أحد عشر) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٨) ينظر البندان (ثانياً، ثالثاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٩) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، ٢٠٠٩، ص ٨١.
- (٢٠) ينظر البند (أولاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٢١) ينظر البند (رابعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٢) ينظر المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر كذلك دليل خاص: سؤال وجواب في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مصدر سابق، ص ١٢.
- (٢٣) ينظر المادة (٥٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٤) ينظر الفقرة (ب/٢) من البند (أولاً) من المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١١، والفقرة (د/٢) من البند (ثانياً) من المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٢.
- (٢٥) يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون/الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠، ص ١٣٦.
- (٢٦) د. بكر قباني: الوصاية الإدارية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثانية والخمسون، ١٩٨٢، ص ٧٠.
- (٢٧) ينظر المادة (٣٥) من قانون الإدارة المحلية الفرنسي رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل. ذكرتها هدى محمد عبد الرحمن، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨، ص ١٤.
- (٢٨) د. محمد الديدا موني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢١١، ٢١٩.
- (٢٩) ينظر البند (ثاني عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣٠) ينظر المادة (١٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣١) د. محمد عاطف ألبنا: نظم الإدارة المحلية، ط ١، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٨، ص ١١٤.
- (٣٢) ينظر المادة (٣٦) من اللائحة التنفيذية رقم ٧٠٧ لسنة ٩٧٩ المعدلة، وينظر كذلك د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢٣٣.
- (٣٣) ينظر المادة (٤٨) من اللائحة التنفيذية رقم ٧٠٧ لسنة ٩٧٩ المعدلة.

- (٣٤) ينظر المادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل، والمادة (٤٨) مكررة) من اللائحة التنفيذية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدلة، وينظر كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. حسين عثمان محمد عثمان، أساسيات الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ٣٤٠.
- (٣٥) ينظر البند (أحد عشر) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣٦) ينظر المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وينظر كذلك د. غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، مصدر سابق، ص ١٤٨.
- (٣٧) ينظر المادة (٣) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٧ في ٢٠٠٥/٥/٢)، وينظر كذلك مكي ناجي: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وضرورة التدخل التشريعي، بحث منشور في النشرة القضائية، مجلس القضاء الأعلى، العدد الخامس، ٢٠٠٩، ص ٣٢.
- (٣٨) ينظر المادة (١) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠.
- (٣٩) ينظر المادتان (٢٣/أولاً، ٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وينظر كذلك د. حنان محمد القيسي: الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بغداد، ٢٠١١، ص ٨٨.
- (٤٠) ينظر البند (ثالثاً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤١) ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤٢) ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤٣) ينظر البند (رابعاً) من المادة (٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤٤) ينظر المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وينظر كذلك د. غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، مصدر سابق، ص ١٥١.
- (٤٥) ينظر البند (أولاً) من المادة (٢٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤٦) ينظر المادة (٤٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤٧) نقلاً عن د. حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية، لبنان، ١٩٨٣، ص ٣٤، ٣٣.
- (٤٨) ينظر المادة (١) من قانون المذكور، وينظر كذلك د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، من دون ذكر سنة، ص ١٦٥.
- (٤٩) ينظر المادة (١٣٩) من قانون نظام إدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٥٠) د. اشرف حسين عطوة: نظام العمد بين الواقع والمأمول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٩٣.
- (٥١) ينظر الفقرة (٢) من البند (ثالثاً) من المادة (٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥٢) ينظر الفقرة (٢) من البند (ثالثاً) من المادة (١٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

- (٥٣) ينظر في ذلك القرار المرقم (٥٢/٥١/اتحادية/تميز/٢٠١٠ في ١٤/٦/٢٠١٠) منشور في مجلة النشرة القضائية، مجلس القضاء الأعلى، السنة الرابعة، العدد الثاني، ٢٠١٠، ص ٤١.
- (٥٤) ينظر المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٥٥) ينظر البندان (ثانياً، ثالثاً) من المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥٦) ينظر البند (رابعاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥٧) ينظر المادتان (١٠٧، ١٠٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر كذلك عماد الجنابي، محسن جبر: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط ١، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٦٨.
- (٥٨) صدام دحام طوكان الفهداوي: اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ٩٩.
- (٥٩) ينظر المادة (٢٧) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وينظر كذلك د. مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٦١، ١٦٢.
- (٦٠) د. محمد علي الخلايلة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص ٨١، ٨٢.
- (٦١) ينظر المادة (٣٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٦٢) ينظر المادة (٢٢) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.
- (٦٣) صدام دحام طوكان الفهداوي، مصدر سابق، ص ٩٥.
- (٦٤) ينظر البند (أولاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وينظر كذلك يمامة محمد حسن كشكول، مصدر سابق، ص ١٣٧.
- (٦٥) ينظر المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر كذلك دليل خاص: سؤال وجواب عن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مصدر سابق، ص ٢٦.
- (٦٦) رأي غير منشور للمحكمة الاتحادية العليا بالرقم ٣٨/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠/٧/٢٠٠٩.
- (٦٧) د. نواف الكنعان: مبادئ وإحكام القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط ١، مكتبة الجامعة، الشارقة، إثراء للطبع، الأردن، ٢٠٠٨، ص ١٢٣.
- (٦٨) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين ألسلامي: مبادئ وإحكام القانون الإداري، طبعة جديدة، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢١٤.
- (٦٩) ينظر الفقرة (١) من البند (تاسعاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧٠) ينظر المادة (٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل، وينظر كذلك دليل خاص: سؤال وجواب عن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مصدر سابق، ص ٢٦.
- (٧١) ينظر المادة (١٩) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.

- (٧٢) ينظر الفقرة (٢) من البند (تاسعا) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧٣) ينظر الفقرة (١) من البند (عاشرا) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧٤) ينظر المادة (٣٠) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.
- (٧٥) ينظر الفقرة (٢) من البند (عاشرا) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧٦) ينظر المادة (٢٦) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٧٧) د. محمد علي الخلايلة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مصدر سابق، ص ٨١.
- (٧٨) ينظر المادتان (٢٥/أولا، ٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧٩) ينظر البندين (ثانيا، ثالثا) من المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٨٠) ينظر البند (أولا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٨١) ينظر الفقرة (١) من البند (ثالثا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٨٢) عماد الجنابي، محسن جبر: مصدر سابق، ص ٥٩.
- (٨٣) ينظر المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٨٤) ينظر الفقرة (٢) من البند (ثالثا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٨٥) ينظر المادتان (١٢٢، ٩٣/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٨٦) ينظر البند (ثانيا) من المادة (٢١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٨٧) دانا عبد الكريم سعيد: حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٦٤، وينظر كذلك غسان لعبيي مناتي: حكومة تصريف الأعمال، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠، ص ١-١٦.
- (٨٨) ينظر المادتان (٢٥، ٨٩) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٨٩) ينظر المادة (٧٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ المعدل، وينظر كذلك د. محمد الديداوني محمد عبد العال، مصدر سابق، ص ١٤٢.
- (٩٠) د. عادل الطباطبائي: الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون والشرعية، جامعة الكويت، السنة الخامسة عشر، العدد الأول والثاني والثالث، ١٩٩١، ص ١٤.
- (٩١) نقلا عن انتصار شلال مارد: مصدر سابق، ص ٩٢، ٩٣.
- (٩٢) نقلا عن د. زكريا المصري: الإدارة العامة (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧، ص ٢٦٩.

(٩٣) ينظر البندان (أولاً، ثانياً) من المادة (٢١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٩٤) ينظر البند (أولاً) من المادتين (١٢، ٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر كذلك دليل خاص: سؤال وجواب عن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٩٥) ينظر البند (أولاً) من المادة (٤١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٩٦) ينظر البند (أولاً) من المادة (٣٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٩٧) ينظر الفقرة (١) من البند (أولاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٩٨) ينظر المادة (١٣٢) من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل، وينظر كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وإحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٧٤، وينظر كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. حسين عثمان محمد عثمان: أساسيات الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ٣٤٠.

(٩٩) د. اشرف حسين عطوة: نظام العمد بين الواقع والمأمول، مصدر سابق، ص ٩٢.

(١٠٠) ينظر المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٠١) ينظر الفقرة (١) من البند (ثانياً) من المادة (٤١)، والفقرة (١) من البند (أولاً) من المادة (٤٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر كذلك عماد الجنابي، محسن جبر: مصدر سابق، ص ٨٣، ٨١.

(١٠٢) دليل خاص: سؤال وجواب عن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٢٨.

(١٠٣) ينظر الفقرة (٢) من البند (ثانياً) من المادة (٤١)، والفقرة (٢) من البند (أولاً) من المادة (٤٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٠٤) ينظر المادة (٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل، وينظر كذلك دليل خاص: سؤال وجواب عن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مصدر سابق، ص ٢٦.

(١٠٥) ينظر الفقرة (٢) من المادة (١٩) من قانون المحافظات الملغى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.

(١٠٦) ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٤١)، والبند (ثانياً) من المادة (٤٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر كذلك عماد الجنابي، محسن جبر: مصدر سابق، ص ٨١.

(١٠٧) د. محمد قدرى حسن: القانون الإداري، ط ١، مكتبة الجامعة، الشارقة، دار إتراء، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٣٥٤.

(١٠٨) د. اشرف حسين عطوة: نظام العمد بين الواقع والمأمول، مصدر سابق، ص ١٤٣، ١٤٢.

(١٠٩) ينظر المادة (١٧) من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ المعدل، وينظر كذلك احمد عبد العزيز سعيد الشيباني: مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ص ٧٠.

(١١٠) ينظر المادتان (٣، ١) من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ المعدل، وينظر كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان: أساسيات الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ٣٢٢.

(١١١) ينظر البند (خامساً) من المادة (٤١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

- (١١٢) حسن ضياء حسن أخلخالي: نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ٢٣.
- (١١٣) صداع دحام طوكان، مصدر سابق، ص ١٠٨.
- (١١٤) ينظر المادتان (٤،٥) من قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ المعدل. منشور في الوقائع العراقية بالعدد (١٠٧١ في ١٩٦٥/٢/٦).
- (١١٥) ينظر المادتان (٦،٧) من قانون الاستعانة الاضطرارية رقم ٣٧ لسنة ١٩٦١. منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٥٣٢ في ١٩٦١/٦/٥).
- (١١٦) ينظر أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤. منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٧/٩/٢٠٠٤).
- (١١٧) ينظر الفقرتان (أ، ج) من البند (تاسعا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١١٨) ينظر المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١١٩) ينظر المادة (٧٤) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ المعدل.
- (١٢٠) ينظر المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

المصادر

أولاً - الكتب القانونية.

- (١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون ذكر سنة.
- (٢) د. اشرف حسين عطوة: نظام العمد بين الواقع والمأمول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- (٣) د. حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية، لبنان، ١٩٨٣.
- (٤) د. حنان محمد القيسي: الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بغداد، ٢٠١١.
- (٥) دانا عبد الكريم سعيد: حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٠.
- (٦) د. زكريا المصري: الإدارة العامة (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧.
- (٧) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين ألسلامي: مبادئ وإحكام القانون الإداري، طبعة جديدة، بغداد، ٢٠٠٨.
- (٨) عماد الجنابي، محسن جبر: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط١، بغداد، ٢٠٠٨.
- (٩) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، ط١، دار ابن الأثير، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
- (١٠) د. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- (١١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان: أساسيات الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- (١٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وإحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- (١٣) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- (١٤) د. محمد عاطف ألبنا: نظم الإدارة المحلية، ط١، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٨.

- (١٥) د. محمد علي الخلايلة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.
- (١٦) د. محمد قدرى حسن: القانون الإداري، ط١، مكتبة الجامعة، الشارقة، دار إثراء، الأردن، ٢٠٠٩.
- (١٧) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، من دون ذكر سنة.
- (١٨) د. نواف الكنعان: مبادئ وإحكام القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط١، مكتبة الجامعة، الشارقة، إثراء للطبع، الأردن، ٢٠٠٨.

ثانياً – الرسائل والاطاريح.

أ - الرسائل.

- (١) صدام دحام طوكان الفهداوي: اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
- (٢) يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون/الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠.

ب - الاطاريح.

- (١) احمد عبد العزيز سعيد الشيباني: مسؤولية الإدارة عن إعمال الضبط الإداري في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
- (٢) انتصار شلال مارد: الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
- (٣) حسن ضياء حسن أخلخالي: نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
- (٤) غسان لعيبي مناتي: حكومة تصريف الأعمال، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠.
- (٥) هدى محمد عبد الرحمن، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨.

ثالثا – الأبحاث.

- (١) د. بكر قباني: الوصاية الإدارية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثانية والخمسون، ١٩٨٢.
- (٢) د. عادل الطباطبائي: الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون والشريعة، جامعة الكويت، السنة الخامسة عشر، العدد الأول والثاني والثالث، ١٩٩١.
- (٣) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، ٢٠٠٩.
- (٤) د. غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨.
- (٥) مكي ناجي: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وضرورة التدخل التشريعي، بحث منشور في النشرة القضائية، مجلس القضاء الأعلى، العدد الخامس، ٢٠٠٩، ص ٣٢.

رابعا – الدساتير والتشريعات الأخرى.

أ. الدساتير.

- (١) الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.
- (٢) دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ المعدل.
- (٣) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ب. التشريعات الأخرى.

- (١) قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- (٢) قانون الاستعانة الاضطرارية رقم ٣٧ لسنة ١٩٦١.
- (٣) قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ المعدل.
- (٤) قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغي .
- (٥) قانون هيئة الشرطة المصري رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ المعدل.
- (٦) قانون العمد والمشايخ المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ المعدل.
- (٧) قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٨) قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغي.

- (٩) أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.
- (١٠) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١١) قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١١.
- (١٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٢.

ج . الأنظمة الداخلية.

- (١) اللائحة التنفيذية المصرية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدلة.
- (٢) النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
- (٣) النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية (١) لسنة ٢٠٠٩.
- (٤) النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين رقم (١) لسنة ٢٠٠٩.

خامسا – الأحكام والقرارات القضائية

- (١) الرأي غير منشور للمحكمة الاتحادية العليا بالرقم ٣٨/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠/٧/٢٠٠٩.
- (٢) القرار المرقم (٥٢/٥١/اتحادية/تميز/٢٠١٠ في ١٤/٦/٢٠١٠) منشور في مجلة النشرة القضائية، مجلس القضاء الأعلى، السنة الرابعة، العدد الثاني، ٢٠١٠.

سادسا – المواقع على شبكة الانترنت:

(١) <http://www-igp-Iraq.org>

Abstract

The Administrative organization in any state takes one of the two models , Central and Non Central Administration , Choosing of any of them returns to many factors the political factors are the most important of all , in both models the chief of local Administrative Section is practicing an important role in the leading of administrative activity .

In Iraq , after Apr. 9th , 2003 , Administrative system has witnessed a turning from Central system in its true reality into Non Central Administration in its local administrative organizing , It mentioned by its constitution of 2005 the Non Central Administration of Governorates that Non organized in a region , according to that the mended law of Governorates that Non organized in a region No. 21 for the year 2008 has been issued granting the Governorates wide administrative jurisdictions for the managing of their administrative and financial affairs considering the chief of administrative Unit as the superior executive employee in his administrative Unit , which makes him practicing an effective supervising role on the local council of the administrative Unit , all offices and its executive systems only those which excluded with a particular law for improving of local reality of the Administrative Unit and to meet the needs of its populations .

Legal Organizing of Control Specialization for the chiefs of Administrative Units in the Iraqi Law

(*Comparative Study*)

By

A.P.Dr. Ismaeel Sa'saa Al – Bdairy

&

Mohammed Haddam Al – Amery