

مجلة جامعة تكريت للحقوق  
السنة ( ٢ ) المجلد ( ٢ ) العدد ( ٤ ) الجزء ( ٢ )  
حزيران ٢٠١٨ م - جمادي الاخر ١٤٣٩ هـ



## الاذن (الترخيص) بالتعاقد في إطار اللامركزية الإقليمية والمرفقية

د. ذكرى عباس علي

المديرية العامة لتربية محافظة ديالى

م.م. محمد حميد علي

المديرية العامة لتربية محافظة ديالى



**الاذن (الترخيص) بالتعاقد في إطار اللامركزية الإقليمية والمرفقية**

د. ذكرى عباس علي      م.م. محمد حميد علي

**المستخلص :**

من القيود التي ترد على جهة الإدارة عند إبرام العقود الإدارية ضرورة الحصول على ترخيص - اذن سابق بالتعاقد - فالمشرع سواء أكان مشرعاً دستورياً أم عادياً، يتطلب من جهة الإدارة قبل أن تبرم عقوداً معينة ضرورة الحصول على هذا الترخيص أو الاذن لما تمثله تلك العقود من أهمية خاصة وما يترتب عليها من آثار هامة تتعلق أحياناً بسيادة الدولة بالموارد الرئيسية في الدولة أو بالأمن القومي للمجتمع أو المصالح العليا في البلاد. وقد يأخذ الاذن عدة صور فقد يصدر عن البرلمان ويكون بموافقة برلمانية أو من رئيس الدولة في صورة مرسوم أو قرار وقد يصدر عن الوزراء فيأخذ صورة قرار وزاري وما يهمنا في بحثنا هذا هو الاذن بالتعاقد في تطبيق اللامركزية الإقليمية والمرفقية والتي هي اسلوباً يتم فيه توزيع الاختصاصات الإدارية سواء كان ذلك في إطار الدولة البسيطة أم الدولة الاتحادية. إضافة لخضوع الهيئات الإقليمية المحلية والمرفقية للرقابة المركزية فإن اللامركزية الإدارية بنوعها لا تعني الاستقلال التام والمطلق للهيئات بعد تمتعها بالشخصية المعنوية وإنما تخضع لرقابة قضائية وتشريعية وهذه الرقابة تكون بيد الأشخاص وعلى الهيئات والاعمال.

**Abstract :**

One of the restrictions that appears on the management side when the administrative contracts are concluded they are need a license (pre-contract permission), legislator whether it is a constitutional or a regular legislature, requires that the management side before concluding certain contracts or permission for the similarity of those contracts of particular importance and their important implications sometimes

related to state sovereignty with the main resources of the state or national security or the highest interests in the country. The permission may takes several forms, it may be passed by parliament and by parliamentary approval or by the head of state in the form of decree or a decision, or it may be issued by ministers and it takes the form of ministerial decision, and what we care about in our research is permission to contract in the application of the regional decentralization and eligibility, which is a method used to distribute administrative functions whether it be under the simple state or the federal state in addition to submission of local regional bodies and the eligibility to the central control, where administrative decentralization in both of its types does not mean the total and absolute independence of the bodies after having enjoyed the moral character but its subject to judicial and legislative control, and this control be on people and on bodies and businesses.

### المقدمة :

تقوم الهيئات المحلية بوظائف تنفيذية تتمثل في إدارة المرافق المحلية العامة، والاشراف عليها، طبقاً لما تنص عليه القوانين المنظمة لها من منحها هذه الاختصاصات , وهذه الهيئات المحلية تقوم بنوعين من الاعمال: أحدهما قانوني ويتمثل في القرارات الإدارية التي تصدرها، والعقود الإدارية التي تبرمها من اجل انشاء أو تيسير المرافق العامة، والآخر مادي تقرر مسؤوليتها تجاه الافراد إذا ما لحقهم ضرر جراء هذه الاعمال. وتخضع هذه الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية التي خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو على اعمالها، حيث ان هناك أكثر من نظرية لإدارة شؤون الدولة.

ويمكن القول ان التنظيم الإداري في اية دولة يتخذ أحد اسلوبين هما: المركزية الادارية او اللامركزية الإدارية، ذلك ان الدول تختلف في كيفية إدارة اقليمها وهذا يعود لعدة عوامل تتمثل بعوامل سياسية وتاريخية واقتصادية واجتماعية، الا ان اهم تلك العوامل هي العوامل السياسية.

وجدير بالذكر ان توزيع الوظيفة الإدارية يمكن ان يتم بتطبيق النظام المركزي الإداري مع عدم التركيز الإداري، وهو توزيع عن طريق تفويض الاختصاص، واما ان يتم عن طريق النظام اللامركزي الإداري الذي تمنح فيه المرافق العامة الشخصية المعنوية فتكون امام لامركزية إدارية مرفقية، أو ان تمنح أجزاء من إقليم الدولة الشخصية المعنوية فتكون امام لامركزية إدارية إقليمية، والتي نشأت لأول مرة نتيجة الزيادة المتنامية لوظائف الدولة وانتقالها من وظائف الدولة الحازمة الى دولة الخير الصافي التي جعلت من المستحيل على الدولة القيام بها بمفردها فقررت السلطة المركزية حلاً لهذه المعضلة بنقل السلطة وكثير من الوظائف والاختصاصات الى هيئات محلية منتخبة تقوم على وجه الاستقلال مع ضمان قدر من الرقابة عليها، واحتفظت لنفسها بوظائف واختصاصات رئيسية مثل الحفاظ على الامن الخارجي والداخلي وتنظيم شؤون القضاء والمرافق الأخرى.

#### ثانياً: أهمية البحث

ان أهمية هذا البحث تتجلى عند البحث في تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية والمرفقية من كونها تحقق الكفاءة الإدارية في إدارة هذه الوحدات الإقليمية والمرفقية، وكذلك تعزيز الشراكات بين عناصر الحكم المحلي والذي لا يستطيع ذلك التطبيق بدون رقابة مركزية فاعلة، وتعود أهميته الى البحث في مبررات تحقيق المصلحة العامة بالاستخدام الأمثل للمواد المتاحة لتوفير الخدمات للمواطنين وابرار عقود فيها الصالح العام بعد حصول الاذن إذا ما اشترط المشرع ذلك.

### ثالثاً: مشكلة البحث

الاذن (الترخيص) بالتعاقد والذي يعتبر استثناء من الحرية وليس من الحظر، فهذا هو الأصل العام ولكن هناك بعض العقود الإدارية المهمة التي تبرم في إطار تطبيق اللامركزية الإقليمية أو المصلحية يستلزم ضرورة صدور اذن من السلطة التشريعية بإبرامها، حيث يصدر قانون بالموافقة على ابرام مثل هذه العقود ويأتي ذلك كله بنص من المشرع. الا ان الاحكام المنظمة لها في العراق ومنذ امد بعيد ولا تزال غير مقننة بإطار نصوص قانونية موحدة تجمع بين ذمتها تنظيمياً قانونياً واضح المعالم حيث هناك تشريعات متفرقة في هذا المجال تشير الى الحصول على اذن أو مصادقة قبل ابرام العقد ومنها تعليمات رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ والتعليمات اللاحقة عليها التي صدرت من وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، إضافة الى ان القضاء المختص بتسوية منازعات العقود الإدارية، حيث لا تزال تخضع هذه المنازعات الى القضاء العادي، في حين يجب ان لا تخرج عن ولاية القضاء الإداري.

### رابعاً: منهجية البحث

ستكون دراسة موضوع البحث باتباع المنهج المقارن، وذلك من خلال اجراء المقارنة بين التشريع الفرنسي والمصري والعراقي، حتى يتسنى لنا الاستفادة من التجربة التشريعية العراقية مما تضمنه التشريع المقارن من إيجابيات يفقر اليها التشريع العراقي، وسوف نعتمد المنهج التحليلي من خلال عرض المسائل التي تناولها التشريع الفرنسي والمصري والعراقي ثم بيان اراء فقهاء القانون، وموقف القضاء من المسألة محل البحث.

### خامساً: خطة البحث

اقتضى البحث بتقسيمه الى ثلاث مباحث تناولنا في المبحث الأول البحث في ماهية اللامركزية الإقليمية والمرفقية مقسماً الى مطلبين. وتناولنا في المبحث الثاني اذن التعاقد وأثر مخالفة الإدارة لقواعده مقسماً الى مطلبين.

وتناولنا في المبحث الثالث الرقابة اللامركزية على الهيئات المحلية مقسماً الى مطلبين. ثم انتهينا الى خاتمة تتضمن اهم النتائج التي توصلنا اليها مع المقترحات.

## المبحث الأول

### ماهية اللامركزية الإقليمية والمصلحية

يتضمن التنظيم الإداري للدولة الكثير من الأجهزة الإدارية، وقد تنوع تلك الأجهزة ولكن قد لا يؤدي هذا الى تعدد السلطات الإدارية في الدولة التي تأخذ بالنظام المركزي لوجود سلطة إدارية واحدة تتولى جميع الاختصاصات مباشرة في جميع أقاليم الدولة، وتوجد دول تأخذ بالنظام اللامركزي، بمعنى ظهور اشخاص معنوية عامة أخرى من غير الدولة سواء اكانت إقليمية (محلية) أو مرفقية (مصلحية)<sup>(١)</sup> ولتطبيق اللامركزية الإدارية بنوعها لا بد من توافر ثلاث اركان أساسية تتمثل بـ:

**الركن الأول:** ظهور اشخاص معنوية عامة داخل الدولة، والتي تعني مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غاية معينة ويعترف لها المشرع بالشخصية المقررة للإنسان الطبيعي فتصبح اهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وفي العراق يقوم المشرع بمنح الشخصية المعنوية للهيئات الإدارية المرفقية مباشرة بقانون انشائها أو بقرار اداري بناء على قانون وتصبح هذه الهيئات اللامركزية خاضعة لقيدين قيد التخصص وقيد الرقابة<sup>(٢)</sup>.

**الركن الثاني:** استقلال تلك الأشخاص المعنوية العامة وهذا الاستقلال يتمثل بكيفية اختيار الهيئات التي تعبر عن أرادة الشخص اللامركزي.

**الركن الثالث:** عدم خضوع الأشخاص المعنويون العاميون للسلطة الرئاسية وخضوعهم للرقابة أو الوصاية الإدارية<sup>(٣)</sup>.

## المطلب الأول

## التعريف باللامركزية الإقليمية

تكون رقابة الحكومة المركزية أو البرلمان أو أية جهة أخرى، ورقابة الحكومة المركزية هي رقابة تنصب على المشروعات أي مدى مطابقة أعمال الإدارة المحلية للقانون ورقابة ملائمة أي مدى انسجام هذه الأعمال مع الخطة العامة للدولة<sup>(٤)</sup>.

وقد عرفت غالبية الدول تطبيقات أسلوب اللامركزية الإدارية، والتي عرفت على أنها ((نظام اداري لتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإدارية المحلية المنتخبة في المحافظات التي تتولى إدارة شؤونها المحلية بالتنسيق مع السلطة المركزية وتحت رقابتها))<sup>(٥)</sup>

وبعد ان عرفنا اللامركزية الإدارية نوضح معنى اللامركزية الإدارية الإقليمية، والتي تباينت مواقف الفقهاء في شأن تحديد معناها، فذهب بعض الفقهاء الفرنسيين الى القول باللامركزية الإقليمية تعني نقل وتحويل سلطة اصدار الأوامر والقرارات الإدارية الى مجالس محلية منتخبة وبحرية من المعنيين انفسهم<sup>(٦)</sup>.

والبعض الآخر ومنهم الفقيه الفرنسي (دي لوبادير) يقصد بها هيئات محلية لامركزية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي<sup>(٧)</sup>.

اما الفقه العربي فقد عرفها الدكتور خالد سمارة الزعبي بأنها: ((عملية توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة والعاصمة والوحدات الإقليمية ذات الشخصية المعنوية والتي تمثلها مجالس محلية منتخبة على ان تخضع هذه المجالس لرقابة السلطة المركزية))<sup>(٨)</sup>

ويرى الدكتور سليمان الطماوي ((ان اللامركزية الإقليمية التي تسمى الإدارة المحلية وبعض الأحيان الحكومة المحلية، تتحقق بمنح جزء من الإقليم الشخصية المحلية وسلطة الاشراف على المرافق المحلية))<sup>(٩)</sup>.

اما الفقه العراقي فقد عرف اللامركزية الإدارية الإقليمية بانيها ((تقوم على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، سواء كانت مرفقية أو إقليمية، ومن ثم تستطيع اتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري على ان تخضع لإشراف السلطة المركزية ورقابها))<sup>(١٠)</sup>.

وان اغلب دول العالم قد اخذت بهذا النظام لغرض التوفيق بين مصالح وحاجات الفئات المتنوعة في المجتمعات البشرية، اذ تعمل هذه الفئات على اثبات وجودها داخل الكيان السياسي الذي يجمعها وهو الدولة لتتخذ شكل وحدات محلية تتمتع بقدر من الاستقلال المحلي الذي تختلف صوره تبعاً لتباين الظروف وفق نماذج أنظمة تتراوح بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية<sup>(١١)</sup> ضيقاً ومساحة.

ولا بد لنا من توضيح المعيار الذي يميز اللامركزية الإدارية الإقليمية عن اللامركزية السياسية، وهي ان اللامركزية الإدارية الإقليمية هي أسلوب للتنظيم الإداري، بينما اللامركزية السياسية هي أسلوب للتنظيم الدستوري، واللامركزية الإقليمية توزع فيها اختصاصات الوظيفة الإدارية، وفي اللامركزية السياسية تتوزع فيها السلطات السياسية<sup>(١٢)</sup>.

وترتبط اللامركزية السياسية بالدولة الفدرالية أو الاتحادية، كما في الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الامارات العربية المتحدة، أي انها متعلقة بالتكوين المادي للدولة، على خلاف الدولة الموحدة أو البسيطة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية مثل فرنسا ومصر<sup>(١٣)</sup> ، والعراق من تجربته الحالية المطبقة في بعض المحافظات.

ولكل ما تقدم، نرى ان اللامركزية الإدارية الإقليمية هي أسلوب للتنظيم الإداري الجيد توزع فيه الصلاحيات والمهام بين السلطة المركزية والسلطات الإقليمية والمحلية المنتخبة وتطبق في الوحدات الإدارية الإقليمية والمحلية التي منحها الدولة الشخصية المعنوية ونلاحظ ان اللامركزية الإدارية الإقليمية هي لصيقة بالوحدات الإدارية في الدولة ولكنها ومن المفترض



ان لا تمس الوحدة السياسية فالقانون هو من اختصاص السلطات المركزية ولكن تنفيذه يصبح واجب يقع على السلطات المركزية والسلطات المحلية.

وهناك عدة مسوغات للامركزية الإدارية الإقليمية، منها المسوغات السياسية والتنمية وتعني الارتباط الواضح بين النظامين السياسي والإداري والذي يعتبر النظام الإداري من النظام السياسي بمثابة الفرع من الأصل، فقد عززت اللامركزية الإدارية الإقليمية في فرنسا بإصدار قوانين في عام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ في ٢٨ آذار ٢٠٠٣ اعتمد القانون الدستوري في تطبيق هذا النظام الاستقلال المالي للمجتمعات المحلية بتنمية مواردها المالي، ومن دستورها لعام ٢٠٠٤ فقد نظم اليات نقل المهارات والموارد لتغطية عدة مجالات كالنتمية الاقتصادية والطرق والسكن والصحة وغيرها من المجالات الأخرى<sup>(١٤)</sup>.

اما المسوغات الإدارية فتتمثل بـ:

- أ. الأجهزة الإدارية المركزية والتي تكون عادة من العاصمة ولها فروعاً من الدولة أي تابعة لها، ولا تتمتع بأي شخصية معنوية مستقلة.
- ب. الإدارة اللامركزية الإقليمية.
- ج. الادارة اللامركزية المرفقية .
- د. المجالس الاستشارية.

وان وجود الإدارة اللامركزية الإقليمية والمرفقية والاستشارية يتوقف على الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة، والتي يجب ان تكون قريبة من الأجهزة الإدارية المركزية وان تكون متصلة اتصالاً وثيقاً بالحاجات التي تقوم بإشباعها حتى تفهم مقتضياتها وتحدد سلوكها واعمالها<sup>(١٥)</sup>.

وتساهم اللامركزية الإقليمية... بتبسيط الإجراءات والقضاء على مشكلة الروتين، وتحقيق السرعة في انجاز المعاملات الإدارية. وبما ان اللامركزية الإدارية الإقليمية تعتبر من الأساليب الحديثة التي تطبقها الدول ويعتمد نجاحها وعدم نجاحها على التطبيق السليم من

سوء التطبيق، وقد جاء صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ خطوة مهمة في اتجاه تطبيق للامركزية الإدارية الإقليمية ثم تبعه صدور دستور العراق عام ٢٠٠٥ الذي اعتمد اركان وأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، الذي حاول من خلاله ومن خلال القوانين التي صدرت ومنها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

حيث حدد الدستور اختصاصات الأقاليم باعتماده أسلوب تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية، ومن ثم الاختصاصات المشتركة، وبعدها تحديد اختصاصات الأقاليم.

حيث منح الدستور في المادة (١١٥) صلاحيات واسعة للأقاليم والمحافظات في مواجهة السلطة المركزية من حيث التحديد الحصري ومن جهة وجود اختصاصات مشتركة بين الطرفين وأولوية القوانين المحلية على القانون الاتحادي بشأن الاختصاصات المشتركة مما يخلق ويثير مشاكل بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية.

وفي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ نجده قد نظم صلاحيات المحافظات طبقاً لنظام اللامركزية الإدارية والصادر بموجب المادة (١٢٢) ثانياً من دستور ٢٠٠٥ النافذ، ونجد ان هناك تداخل في الاختصاصات حاول المشرع في التعديل الأول بالقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ حل هذا التداخل، لكنه اقتصر على تعديل جوانب إجرائية تتعلق بالطعون، مع تمكين مجلس النواب الاعتراض على قرارا مجلس المحافظة المخالفة للدستور والقوانين النافذة لسد الفراغ التام عن غياب الرقابة الإدارية للحكومة المركزية.

وحاول المشرع في التعديل الثاني لقانون المحافظات النافذ في المادة (٤٥) بتعزيز مبدأ اللامركزية الإدارية في إدارة المؤسسات التنفيذية، وفي تأسيس وترسيخ مبدأ المؤسساتية في إدارة المؤسسات فضلاً عن تمكين صانع القرار في قيادة المؤسسة نحو التغيير الشامل، والذي حاول خلق حالة من التوازن في عملية إدارة المؤسسات التنفيذية بين المحافظة ودوائرها وللتخفيف من أعباء تشكيل الأقاليم كون إعطاء الصلاحيات للمحافظات وفقاً لما تراه مناسباً لتقديم الخدمات للمواطنين.

## المطلب الثاني

### التعريف باللامركزية المرفقية أو المصلحية

تعد اللامركزية المرفقية (المصلحية) النوع الثاني من أنواع اللامركزية الإدارية، التي تبرز أهميتها بازدياد وتدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فمن البديهي ان يزداد عدد الأجهزة الإدارية التي تلبي احتياجات المواطنين فعندما يقرر المشرع ان مرفقاً ما من المرافق العامة كالبريد، أو الهاتف، أو الكهرباء من الأفضل ان يدار بالأسلوب اللامركزي عندما يمنح هذا المرفق الشخصية المعنوية والتنظيم المستقل لضمان الكفاءة الفنية في ادارته<sup>(١٦)</sup>.

وهذا الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لاحد المرافق القومية أو المحلية لغاية منه حتى يتمكن من إدارة شؤونه بحرية، واتباع أساليب تتفق وطبيعة نشاطه. وهذه الأشخاص المعنوية المرفقية لها تسميات متعددة منها المؤسسات العامة والهيئات العامة<sup>(١٧)</sup>.

وان قيام هذه الهيئات العامة المستقلة تحديد اختصاصها على أساس مصلحي أو منح مرفق قومي الشخصية المعنوية، وقدراً من الاستقلال وتمارس اختصاصها على مستوى الدولة أو على مستوى إقليم أو عدة أقاليم<sup>(١٨)</sup>.

وترجع ايضاً الى اعتبارات فنية تتعلق بالتخصص وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، للتخلص من تعقيدات العمل الإداري المكتبي المتمثل في الروتين وبطئ الإجراءات .

وفي العراق، عرف هذا النوع من اللامركزية الإدارية بعد السياسة التدخلية التي تبنتها السلطات العامة في العراق بعد سيطرة الدولة على وسائل الإنتاج، وقيام المشروعات العامة التي تتوفر لها معايير المؤسسة العامة، وهذا جاء من شعور الدولة بمسؤوليتها في اشباع أوجه النشاط العام الذي يقوم بتلبية احتياجات الافراد.

حيث توسعت الدولة في الكثير من المرافق الاقتصادية بمنحها الشخصية المعنوية وقدراً من الاستقلال المالي والإداري، وأطلق على هذا النوع من الإدارة في العراق بمصطلح الدوائر شبه الرسمية<sup>(١٩)</sup> بمعنى ان اللامركزية الإدارية المرفقية تتصرف الى إدارة مرافق عامة معينة بواسطة منظمات عامة مشخصة، وهي اما مؤسسات عامة أو هيئات عامة على مختلف التسميات والانواع.

وهذه الإدارات اللامركزية المرفقية لا تقوم الا بنوع معين من الخدمات بوصفها إدارات محدودة الغرض، وتستوي في ذلك المرافق العامة الإدارية أو المرافق العامة الاقتصادية أو المرافق العامة المهنية<sup>(٢٠)</sup>.

وبناء على ما سبق تقديمه بشأن اللامركزية الإدارية بنوعها اللامركزية الإدارية الإقليمية، واللامركزية الإدارية المرفقية، فان من مزاياها هو تخفيف من أعباء السلطة الإدارية المركزية، إضافة الى تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية وما يترتب عليها من التمتع بذمة مالية مستقلة يسمح بزيادة الموارد المالي لهذه السلطات عن طريق التبرعات أو الهبات أو الوصايا إضافة للضرائب المحلية، مما يسمح لها بالتعاقد بعد الحصول على اذن أو ترخيص من السلطات المركزية.

ولكن سوء تطبيق وضعف أو انعدام الرقابة من السلطة المركزية وضعف الإمكانيات الفنية والمالية يؤدي الى فشل هذه السلطات ورداءة اعمالها أو تفضيل المصالح المحلية على المصالح العامة.

إضافة لذلك نجد ان هناك اختلاف بين اللامركزية الإقليمية والمرفقية من حيث الطبيعة والمدة الزمنية والنظام القانوني الذي يحكم تنظيمها<sup>(٢١)</sup>.

#### أ. من حيث الطبيعة:

اللامركزية الإقليمية يتسم نشاطها الإداري بالعمومية والشمولية، بينما اللامركزية المرفقية يتصف نشاطها بالخصوصية والتحديد.

**ب. من حيث المدة الزمنية:**

فان للامركزية الإقليمية مدة زمنية لممارسة نشاطها الإداري مدة غير محدودة ومستمرة بمعنى ان نطاقها يقوم على مدى الحاجة لتقديم الخدمات العامة المحلية. اما اللامركزية المرفقية وان كانت غير محددة لكن بالإمكان تحديثها بفترة زمنية معينة لأجل تحقيق هدف معين.

**ج. اما من حيث النظام القانوني الذي يحكمها:**

فان اللامركزية الإقليمية تخضع لنظام قانوني واحد يحكمها ويحدد اختصاصها. اما اللامركزية المرفقية فإنها لا تخضع لنظام قانوني واحد يحكمها بسبب اختلاف طبيعة نشاطها.

**المبحث الثاني****الاذن بالتعاقد وأثر مخالفة الإدارة لقواعده**

قد تبرز الحاجة قبل الاقدام على ابرام العقود الإدارية بضرورة حصول جهة الإدارة الراغبة في التعاقد على تصريح أو اذن بالتعاقد من الجهة التي يحددها المشرع وذلك للأهمية الخاصة التي تتسم بها تلك العقود، ويكون جراء مخالفة هذا القيد هو بطلان العقد الذي تم ابرامه بطلاناً مطلقاً حيث تكون الإدارة قد ابرمت العقد على خلاف ما يقضي به القانون، وهذا ما أكدته قسم الرأي بمجلس الدولة المصري من الفتوى الذي ذهب بها الى انه ((إذا كانت السلطة التشريعية وهي سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية لم تعبر عن رأيها فان إرادة الدولة لا تكون حينئذ معينة فحسب، وانما تكون منعقدة اطلاقاً، اذ ان انفراد السلطة التنفيذية الممثلة في مجلس الوزراء بالتعبير عن رأي الدولة في عقد التبرع يعتبر فيه طغياناً على السلطة التشريعية بعدم إرادة الدولة متى انعدمت الإداة التي تعتبر العنصر الأساسي في تكوين العقد، فيكون العقد باطلاً بطلاناً مطلقاً في نظر القانون))<sup>(٢٢)</sup>.

لذا من خلال هذا البحث سوف نوضح المقصود بالإنذن بالتعاقد وما يشته به من الأنظمة الأخرى وذلك بالمطلب الأول ، قواعد وصور الاذن بالتعاقد وأثر مخالفة الإدارة لتلك القواعد وذلك بالمطلب الثاني.

### المطلب الأول

#### التعريف بالإنذن (الترخيص) بالتعاقد وما يشته به

تدل لفظة الرخصة في اللغة العربية - ضمن ما تدل عليه من معاني أخرى - أي التسهيل في - كذا - رخص له فيه، وتدل على التيسير والتخفيف على الانسان<sup>(٢٣)</sup> .  
والتخفيف والتيسير معناه منح الاذن بممارسة حق معين، أي الاذن بمزاولة امر مباح فعلاً، أي استثناء من الحرية لا من الحظر.

ويأخذ الاذن أو الترخيص صوراً عديدة، اذ قد يصدر عن البرلمان فيأخذ صورة قانون أو موافقة برلمانية وقد يصدر عن رئيس الدولة فيأخذ صورة مرسوم أو قرار جمهوري، وقد يصدر عن الوزراء فيأخذ صورة قرار وزاري<sup>(٢٤)</sup> . وقد يشته الاذن في بعض الأحيان مع بعض الأنظمة مثل:<sup>(٢٥)</sup>

أ. التسامح الإداري: ويعني ان الإدارة قد تتسامح مع بعض الأشخاص أو الفئات عند قيامهم ببعض التصرفات أو تقف موقف المتسامح بسكوتها عن المطالبة بالترخيص، مثلاً تتسامح الإدارة في فترات أو مناسبة معينة مع البائعين المتجولين عند قيامهم بالنشاط التجاري بدون ترخيص مخالفين احكام القانون.

ب. الاذن المادي: قد تسمح الإدارة بدخول بعض الأشخاص من غير منتسبها الى ابنية الوزارة أو المؤسسة الممنوع الدخول بها لغير منتسبها للصفة الفنية أو السرية .

ج. التصريح: هو عملية السماح بحياسة بعض الأموال المحظور الحصول عليها كحيازة جهاز استقبال أو حيازة سلاح معين.

د. ترخيص المشرع أو السلطات الإدارية الى هيئة عامة أخرى، بمعنى منح احدى الهيئات الإدارية الى جهة إدارة أخرى اذن أو ترخيص لغرض القيام بعمل محدد، مثل لا يجوز للمؤسسات ذات النفع العام قبول الهبات والهدايا الا بعد الحصول على الاذن من الجهة الإدارية المختصة كفرنسا.

وفي العراق ايضاً، لا يسمح لبعض الوحدات الإدارية في المحافظات قبول الهبات والتبرعات والهدايا الا بعد الحصول على اذن من السلطة المركزية.

هـ. الترخيص الإداري: يعد قراراً ادارياً وتتمتع الجهة الإدارية في مواجهة الترخيص له بسلطات واسعة فهي تملك ان ترفض الترخيص ... وتستطيع ان توقف الاستعمال الخاص للمال العام وان تعدل في شروط هذا الاستعمال أو تلغي الترخيص، وتذهب محكمة القضاء الإداري المصرية في احدى احكامها الى ان ((منح التراخيص أو منعها أو الغائها هي اعمال إدارية تستند الى احكام القانون العام الذي يقضي بإطلاق سلطة الإدارة في إدارة المال العام وفقاً للمصلحة العامة ومراعاة لطبيعة استعماله))<sup>(٢٦)</sup>.

ولكل ما تقدم يمكننا ان نقف على الطبيعة القانونية للإذن (الترخيص) فالإذن هو وسيلة من وسائل تدخل الدولة في محاربة النشاط الفردي حماية للنظام العام والصالح العام من الاضرار التي قد تصيبه، اذن هو اجراء وقائي لأخذ الاحتياطات اللازمة فهو استثناء من الحرية وليس الحظر فهو يعد اجراء ضبطي وقائي وضروري في نفس الوقت ولا سيما عندما يمنح هذا الاذن أو الترخيص لتعاقد الإدارة مع بعضها أو مع الافراد، وهذا ما أكدته اللائحة التنفيذية للقانون المصري رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ في شأن المناقصات والمزايدات في المادة (١٠) منه والذي جاء به انه ((على الجهة الإدارية قبل طرح العملية للتعاقد الحصول على الموافقات والتراخيص اللازمة ذات الصلة بموضوع التعاقد من الجهات المعنية وفقاً للقوانين والقرارات التي تقضي بذلك))<sup>(٢٧)</sup>.

ان قيام الإدارة بإبرام العقود الإدارية ليس الا ممارسة لاختصاص من اختصاصاتها، والتي قد يشترط عليها المشرع الحصول المسبق على اذن (ترخيص) بالتعاقد وذلك تلافياً لوقوع الإدارة في مأزق فني أو قانوني وعدم حصولها على هذا الاذن يعتبر العقد باطلاً بطلاناً مطلقاً.

وهذا ما أكدته المشرع العراقي في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ في المادة ٢ / أولاً / ب والتي تنص ((لا يجوز للوزارة المعنية ادراج أي مشروع في الموازنة الاستثمارية الاتحادية دون استحصال مصادقة وزارة التخطيط على ما منصوص عليه في الفقرة /أ من هذا البند وتحمل الوزارة والجهة طالبة ادراج المشروع المسؤولية بخلاف ذلك))<sup>(٢٨)</sup>.

ويظهر من خلال هذا النص بان المشرع العراقي قد اشترط على الاخذ بالاذن المسبق، وأشار اليه بتعبير المصادقة قبل تنفيذ المشروع وقبل التعاقد وهذا يعني ان أي مخالفة في عدم اخذ الاذن قبل التعاقد يعتبر العقد باطلاً بطلاناً مطلقاً كونه من النظام العام الذي لا يجوز مخالفته.

### المطلب الثاني

#### قواعد وصور الاذن بالتعاقد وأثر مخالفة الإدارة للقواعد والصور

تعدد صور الاذن بالتعاقد تبعاً لاختلاف الجهات التي اناط بها الدستور والقانون ان يصدر عنها الاذن (الترخيص)، لكن الواقع العملي يشير الى ان الاذن بالتعاقد (الترخيص) يأخذ صورتين وهذا ما سنوضحه وكالاتي:

#### اولاً: صدور الاذن من السلطة التشريعية

ان لبعض العقود أهمية خاصة واتصال مباشر بأداء الخدمات العامة واشباع الحاجات المختلفة للجمهور، وان بعض الدساتير قد حرصت على النص صراحة على وجوب حصول الإدارة على اذن من السلطة التشريعية قبل ابرام مثل هذه العقود<sup>(٢٩)</sup>.



وترجع أهمية ذلك لاتصالها بالمصالح العليا للبلاد أو تمس الامن الوطني. فقد اشترط الدستور الفرنسي صدور تصريح بالتعاقد في عقود القرض العام، وكذلك في بعض العقود التي تتعلق بالتصرفات العقارية اذا تجاوزت قيمة العقار مبلغاً معيناً<sup>(٣٠)</sup>.

اما الدساتير المصرية المتعاقبة فقد ألزمت على استحصال موافقة مجلس الشعب قبل ابرام بعض العقود المهمة لما لها من أثر بالغ على أموال الدولة<sup>(٣١)</sup>، حيث تطلبت الدساتير المصرية بدءاً من دستور ١٩٢٣ وحتى دستور ٢٠١٤ ضرورة موافقة السلطة التشريعية قبل ابرام العقد، فقد نصت المادة (١٢٧) من دستور ٢٠١٤ على ((لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المتعمدة يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة، الا بعد موافقة مجلس النواب))<sup>(٣٢)</sup>.

ولكن ما نص عليه قانون المناقصات والمزايدات الحالي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨٩ في المادة (٧) منه الذي أجاز التعاقد بطريق الاتفاق المباشر بناء على ترخيص، من رئيس الهيئة، الوزير المختص ومن له سلطاته أو المحافظ، وأعطى الحق لرئيس مجلس الوزراء في حالة الضرورة ترتبط بطبيعة عمل ونشاط جهة ما<sup>(٣٣)</sup>.

وهذا ما أكدته مجلس الدولة المصري في مجلس جلسة ١٩ / ١ / ٢٠٠٠، ((... إذا ما تم الترخيص بالتعاقد بطريق الاتفاق المباشر من رؤساء الهيئات أو المصالح ومن لهم سلطاتهم كان حده الأقصى خمسين ألف جنيه بالنسبة لشراء المنقولات أو تلقي الخدمات أو الدراسات الاستشارية أو الاعمال الفنية... وسلطة الاستثناء من هذه الحدود القصوى معقودة لرئيس مجلس الوزراء شريطة ان تكون هناك حالة ضرورة قصوى ملجئه الى الاذن بالتجاوز...))<sup>(٣٤)</sup>.

## ثانياً: صدور الاذن من جهة ادارية

في بعض الاحيان يلتزم المشرع صدور اذن من جهة ادارية اعلى قبل البدء بأجراءات التعاقد الاداري كشرط وجوبي ويرمي المشرع الى تحقيق رقابة ذاتية لجهة الادارة , بحيث تراقب الجهة الاعلى الجهة الادنى منها حيث تلجأ هذه الجهة الى ابرام عقودها<sup>(٣٥)</sup> .

وهذا ما نجده في فرنسا ومصر حيث استوجبت بعض التشريعات الخاصة بالادارة المحلية من ضرورة حصول الهيئات الاقليمية والمحلية على اذن بالتعاقد من سلطات ادارية اعلى<sup>(٣٦)</sup> .

اما في العراق فيشترط المشرع موافقة وزارة التخطيط على تقارير الجدوى الفنية، والاقتصادية للمشاريع التي تقترحها جهات التعاقد.

وقد يشترط المشرع قبل ابرام العقد الإداري صدور اذن (الترخيص) من جهة إدارية معينة لغرض اجراء التعاقد، وفي هذه الحالة يحضر على الإدارة السير في إجراءات التعاقد قبل الحصول على هذا الاذن، فهو يقع ضمن اطار السلطة التقديرية للإدارة تصدره حتى ما قدرت ان المصلحة العامة تقتضي منها اتخاذ مثل هذا القرار، ولكن عليها ان لا تنسى الى هذه السلطة وان تحدد نوع وعدد وكمية الأموال منعاً للتلاعب بها الأموال أو تبذيرها مبتعدة بذلك عن تحقيق المصلحة العامة<sup>(٣٧)</sup>.

## ثالثاً: أثر مخالفة الإدارة قواعد الاذن بالتعاقد

تجدر الإشارة الى ان مجرد حصول الإدارة على الاذن (الترخيص) بالتعاقد قد لا يجبر الإدارة على إتمام هذا العقد، فلها الحرية في إتمام الرابطة التعاقدية أو عدم اتمامها طبقاً لمقتضيات الصالح العام فالقانون الصادر من البرلمان متضمناً هذا الاذن وان كان شرطاً لإبرام العقد، الا انه غير ملزم للسلطة المختصة بالمنح، فيبقى لهذه السلطة دائماً ان تترخص في تقدير ملائمة منح الترخيص من عدمه لما لها من حق الاشراف والرقابة على حسن استغلال موارد الثروة الطبيعية في البلاد<sup>(٣٨)</sup>. بمعنى ان الإدارة تملك سلطة تقديرية في ابرام

عقودها إذا ما قدرت ان المصلحة العامة تقتضي ذلك، ولكن التعاقد دون الحصول على اذن (ترخيص) بالتعاقد والذي يعتبر شرط لازم لقيام الرابطة التعاقدية فاذا ما تخلف يعتبر العقد المبرم دون الحصول على الاذن باطل بطلاناً مطلقاً. ولكن جانب من الفقه العراقي يجعل العقد المبرم دون اذن سابق موقوفاً على إجازة السلطة المختصة بإبرامه<sup>(٣٩)</sup>.

مستنداً في الرأي الى ما قضت به محكمة التمييز في حكم لها جاء فيه ((ان العقد الذي تبرمه الحكومة مع الشركة المميزة هو عقد اداري... ومثل هذا العقد لا ينعقد الا بعد موافقة هيئات إدارية عينها قانون أصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠... فالرابطة العقدية في مثل هذا العقد الإداري لا تتم الا بعد اخذ رأي الهيئات الأخرى...))<sup>(٤٠)</sup>.

بينما يذهب البعض من الفقه العراقي الى ان العقد الذي تبرمه الإدارة دون الحصول على الاذن القانوني المسبق يجعله باطل بطلاناً مطلقاً ولا يجوز تصحيحه بصور اذن لاحق<sup>(٤١)</sup>.

ومن جانبنا نرى ان ترتيب البطلان المطلق على تخلف الحصول على اذن قبل اجراء العملية هو الرأي الاصب، كون القواعد المتعلقة بالإذن تعد من النظام العام، لتعلقها بالمصلحة العامة والتي لا يجوز مخالفتها وتعزيزاً لثقة الافراد بالدولة واستقراراً للمعاملات.

ولا سيما وان محكمة التمييز في حكم اخر حديث لم تأخذ بالقواعد الإدارية المتعلقة بالعقد الإداري وانما اعتمدت على قواعد القانون المدني، وان كان أحد اطراف العقد هو الإدارة وكل ما يحيط بالعقد من ظروف يعطيه وصف العقد الإداري، فيما يخص اشتراط الحصول على الاذن قبل التعاقد قررت المحكمة اعتبار العقد مفسوخ وليس باطل ، حيث ذهبت محكمة التمييز الى ان قيام مدير بلدية بني سعد بتأجير ساحة لبيع الغاز بموجب المزايدة العلنية مع عدم الحصول على الاذن المسبق من الجهات ذات العلاقة يؤدي الى فسخ العقد<sup>(٤٢)</sup>.

وبهذا نجد القضاء العراقي قد اعتمد قواعد القانون المدني فقرر الفسخ وليس البطلان، فيكون قد خرج عن القواعد المطلوب اتباعها في هذا الموضوع والتي تقتضي بوجوب البطلان.

ومن رأينا كان الاجدر بالقضاء العراقي اعتماد القواعد الإدارية في المنازعات الإدارية بوجه عام وفي منازعات العقود الإداري بوجه خاص.

ولكن الفقه الإداري الفرنسي والمصري يكاد يجمع على ان القواعد المتعلقة بالإذن السابق هي من النظام العام، لقيامها على أسباب جوهرية تتصل اتصالاً وثيقاً بالصالح العام<sup>(٤٣)</sup> . وان الاذن بالتعاقد في الحالات التي يفرضها المشرع تعد شرطاً لازماً لصحة التعاقد.

### المبحث الثالث

#### الرقابة المركزية على الإدارة المحلية

ان اللامركزية لا تعني الاستقلال التام للهيئات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني ايضاً الخضوع والتبعية بل تعني تمتع الهيئات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة وأطلق عليها اصطلاحاً بالرقابة الوصائية، وهذا ما سوف نوضحه من خلال المطالبين التاليين.

#### المطلب الأول

##### أنواع الرقابة المركزية

لتوضيح مظاهر الرقابة المركزية لا بد لنا من الإشارة الى ان معظم نظم الإدارة المحلية تخضع للعديد من أنواع الرقابة والاشراف والتقييم والتي يمكن ان تلخيصها بـ: <sup>(٤٤)</sup>

##### ١. الرقابة القضائية:

وتتعلق بالنظر في مدى مشروعية الاعمال التي تقوم بها هيئات الإدارة المحلية في ضوء التشريعات والقوانين النافذة. ففي هذا النوع من الرقابة تمثل المحاكم على اختلاف نوعها ودرجاتها، ويعتبر القضاء وفق هذا المدلول سلطة مستقلة عن الإدارة، فهي ترمي لحماية حقوق الافراد والدفاع عن حرياتهم بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة وتلغي العقود

الإدارية التي لم تحصل على الاذن بالتعاقد قبل ابرام العقد وبذلك فهي تقويم اعوجاج الإدارة وجبارها على احترام القانون بإلغاء قراراتها وعقودها غير المشروعة.

## ٢. الرقابة التشريعية

وتتمثل في مجموعة من التشريعات والنظم التي يصدرها البرلمان وتتعلق بشكل مباشر أو غير مباشر بنظام الإدارة المحلية<sup>(٤٥)</sup>.

وتعتبر هاتين الرقابتين كضمانتين لتحقيق الاعتبارات السياسية والفنية، فهي من جهة تراقب مشروعية عمل هيئات ووحدات الإدارة المحلية قانوناً ومن جهة أخرى تضمن عدم خرق أو الانحراف عن ذلك القانون.

ففي فرنسا نجد ان هناك عدة عوامل سياسية وايدولوجية واقتصادية قد تسببت في تحقيق اللامركزية وتقليص سلطة الرقابة المركزية لتطبيق اللامركزية، واتخذت فرنسا منهجاً مركزياً يتلائم مع طبيعتها لمحاولة خلق توازن بين النمو الإقليمي والنفوذ، وفي عام ٢٠٠٣ حصلت خطوة أخرى جديدة نحو تحقيق اللامركزية لزيادة كفاءة الإدارة المحلية.

وحدث اصلاح في عام ٢٠١٤ لزيادة كفاءة السياسة العامة نحو الإصلاح وتطبيق اللامركزية وتفعيل الرقابة على الهيئات المحلية، فتمارس السلطة المركزية صلاحية الغاء القرارات لعدم المشروعية أو الملائمة بالنسبة لبعض القرارات التي لا يحتاج نفاذها الى تصديق أو اذن<sup>(٤٦)</sup>.

اما في مصر فان تطبيق اللامركزية ورقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية فهي ما زالت على علاقة سلطوية فالقرار بيد الوزراء حتى لو نص القانون على غير ذلك، فالمحافظ مفوض من قبل الوزراء في ممارسة اختصاصات الهيئات المحلية باعتباره اعلى سلطة محلية في المحافظات، وعلى الرغم من نص القانون بان المحافظ هو الرئيس الأعلى لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة، فهو لا يستطيع ان يفوض احد من المستويات القيادية داخل المحافظة، وعدم قدرته على نقل أي مبلغ من بند الى بند من موازنة المحافظة

قبل موافقة وزارة المالية مما يعني ان رقابة السلطة المركزية لا تتمتع بالمرونة والدقة والموضوعية<sup>(٤٧)</sup> على الرغم من النص في دستورها النافذ<sup>(٤٨)</sup> يجعل الدولة تتكفل في دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية مع توفير كل ما تحتاجه الوحدات الإدارية مع تفعيل الرقابة عليها.

اما في العراق فان الرقابة المركزية في ظل تطبيق اللامركزية الإقليمية أو المرفقية تتمثل في تنوع رقابتها فقد تكون رقابة سياسية، أو تمارسها الهيئات المستقلة، وقد تكون رقابة قضائية.

والرقابة السياسية تتمثل بالرقابة التشريعية حيث نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ( ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ) في المادة /٢/ ثانياً ((يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب، اما تطبيقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية فتتمثل من ان الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية الموجودة في العاصمة، اما رقابة السلطة التشريعية في هذا الامر فهو خرق واضح لأركان اللامركزية الإدارية الإقليمية))<sup>(٤٩)</sup>. إضافة للرقابة القضائية التي تتوجب على المجلس المحلية عند ممارسة اختصاصها احترام القوانين النافذة، وعدم تجاوزها والا أصيبت هذه الاعمال بعيوب القرار الإداري وكانت عرضة للطعن والالغاء<sup>(٥٠)</sup>.

ولا سيما فيما يتعلق بضرورة الحصول على اذن (ترخيص) بالتعاقد، إذا ما اشترط المشرع ذلك في بعض العقود قبل ابرامها.

وكل ما تقدم فان مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الاشراف ابطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية ، والرقابة المركزية تشمل الاعمال الايجابية والاعمال السلبية لهذه الهيئات المحلية وان استدعى الامر الغت القرارات غير السليمة وحلت السلطة اللامركزية لتؤمن وتضمن سير المصالح العامة.

## المطلب الثاني

### مظاهر الرقابة المركزية

تتجلى مظاهر الرقابة المركزية على اعمال الإدارة المحلية في ثلاث مظاهر هي: <sup>(٥١)</sup>

أ. الرقابة على الأشخاص.

ب. الرقابة على الهيئة.

ج. الرقابة على الاعمال.

أ. الرقابة على الأشخاص

وتتمثل هذه الرقابة بإمكانية السلطة المركزية من تعيين لبعض الأعضاء في هيئات مجالس الإدارة المحلية وحقها في الفصل والعزل والتتحية، وبقية أعضاء الهيئة المحلية يتم انتخابهم وتكون لهم الغلبة العددية، وهؤلاء الأعضاء المعنيين يكونون في وضع المراقب للسلطة المركزية على الأعضاء واعمال الإدارة المحلية. وتستند الى أحدهم رئاسة مجلس الإدارة، اما بالنسبة للمنتخبين فيجوز وقفهم واقصائهم من المجالس المنتخبة وفقاً للإجراءات المحددة قانوناً.

ب. الرقابة على الهيئة

تملك السلطة المركزية ممارسة صلاحية على الهيئة تتمثل في الحل، ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين)، ونظراً لخطورة هذا الاجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته، كما تم رسم وتبيان حالاته واجراءاته.

ج. الرقابة على الاعمال

تتجلى هذه الرقابة في المصادقة والالغاء والحلول. ويعتبر هذا النوع من الرقابة أكثر الأنواع تأثيراً منها كانت درجة الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات فان اعمالها خاضعة لرقابة

المشروعية ورقابة الملائمة، ويقصد بالمصادقة أو الإقرار هو صدور موافقة السلطة المركزية على تنفيذ قرار الإدارة المحلية وهذا الإقرار والمصادقة قد يكون صريحاً أو يكون ضمناً. أما الإلغاء فيعني إذا كانت القرارات التي تصدر من المجالس أو الهيئات المحلية مخالفة للقواعد القانونية أو متعارضة مع مصلحة البلاد جاز للسلطة المركزية إيقافها أو إبطالها باللجوء الى وسيلة الإلغاء الإداري أو القضائي.

والمبدأ الأخير من المبادئ العامة للرقابة على أعمال الإدارة المحلية، هو الحلول والذي يعني ان السلطة المركزية محل المجالس المحلية في أداء العمل الذي رفضت القيام به، ويشترط لصحة الحلول ان يكون القانون قد اوجب على المجالس القيام بعمل معين أو امتناعه عن القيام به وبالرغم من طلب السلطة المركزية ووجود نص يسمح للسلطة المركزية بالحلول محل الإدارة المحلية ، فهو أي الحلول اجراء خطير، لذا وجب ان يقيد من حيث الاختصاص والإجراءات ومن حيث الموضوع.

### الخاتمة :

بعد الانتهاء من استعراض الجوانب المختلفة للبحث الموسوم الاذن (الترخيص) بالتعاقد في إطار اللامركزية الإقليمية والمرفقية ودراسة مقارنة توصلنا الى عرض النتائج والتوصيات وهي على النحو الاتي:

### أولاً:- النتائج

- ١- ان اللامركزية الإدارية الإقليمية هي طريقة من طرق الإدارة يتم بموجبها توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة مع رقابة السلطات حفاظاً على وحدة الدولة السياسية ولضمان مشروعية اعمالها.
- ٢- تتميز اللامركزية الإدارية الإقليمية من اللامركزية السياسية بان تعد اللامركزية الاقتراحات الإدارية، سواء اكان ذلك في إطار الدولة البسيطة ام الدولة الاتحادية، بينما اللامركزية السياسية لا تقوم الا في ظل الدولة الاتحادية الفدرالية.



٣- تتميز اللامركزية الإدارية الإقليمية عن اللامركزية الإدارية المرفقية بوجود مبدأ التخصص في الهيئات العامة في إدارة مرافق عامة معينة في اللامركزية الإدارية المرفقية لها القدرة في التصرف داخل نطاق هذا المرفق. وحتى في مجال الرقابة تكون رقابة السلطة المركزية أكثر مرونة من رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية.

٤- يمتاز أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية إذا ما طبق بصورة صحيحة بان يحقق الكفاءة الإدارية من خلال الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، مع نظام تعزيز الشراكة بين عناصر الحكم المحلي وزيادة الفاعلية بين نظام الحكم على المستويين الوطني والمحلي.

٥- يجب على عناصر الحكم المحلي المتمثلة بالمجالس المحلية الحصول على الاذن (الترخيص) بالتعاقد إذا ما نص المشرع على ذلك، والتي يكون مناط السلطة المختصة في الموافقة أو عدم الموافقة هو تحقيق المصلحة العامة وان عدم مراعاة ذلك يترتب عليه بطلان العقد.

#### ثانياً:- المقترحات

- تتاول مجموعة من المقترحات التي تولدت لدينا من خلال البحث وعلى النحو الاتي:
- ١- تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨)، بما يحقق اعتماد تطبيق اركان اللامركزية الإدارية الإقليمية السليمة، بما يزيل التداخل مع اركان اللامركزية السياسية في النص القانوني وفي التطبيق العملي.
  - ٢- نقترح على المشرع العراقي بجعل القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعية القرارات الإدارية التي تصدر نتيجة تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية والتي تتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة وليس المحكمة الاتحادية العليا.

٣- تفعيل الرقابة المركزية على اعمال المجالس المحلية المنتخبة والتي تقوم على إدارة الشؤون المحلية وتراعي تحقيق المصالح المحلية وبما لا يتعارض مع المصالح الوطنية والقومية.

٤- نقترح على المشرع العراقي ان يحذو حذو المشرع المصري بجعل بطلان العقد بطلاناً مطلقاً إذا ما تم ابرامه دون الحصول على الاذن بالتعاقد كما هو مقرر قانوناً.

٥- نقترح على المشرع العراقي توسيع نطاق الحصول على الاذن من السلطة الإدارية الأعلى مع تفعيل الرقابة عليها وان تحدد نوع وعدد وكمية الأموال منعاً للتلاعب بتلك الأموال أو تبديدها مبتعدة بذلك عن تحقيق المصلحة العامة.

### الهوامش :

(١) د. عامر إبراهيم احمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي: دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي، منشورات زين الحقوقية، ص ٦٢.

(٢) د. مهدي ياسين السلامي، نظرية اللامركزية الإدارية المرفقية وافاق تطورها في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، ع ٦، م ١٠، ١٩٩٤، ص ٣١١-٣١٢.

(٣) الوصاية الإدارية تعني مجموعة من السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات والمجالس لنظام اللامركزية الإدارية يهدف الى تحقيق المصلحة العامة، للمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك: د. عصام علي الدبس، القانون الإداري، ك ١، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٤، ص

(٤) محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧١، ص

(٥) د. زهير الحسني، اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، ع ٣٣ سنة ٢٠١٣، ص ٥.

(٦) د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول: التنظيم الإداري، ط١، دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ١٩٩٣، ص ٢٢٣.

(٢) Andre DeLaubaere, Tratede Driot Administratif, Toml, L.G.J. Pan's, 1984, P: 102.

(٧) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية واشراف على كفايتها: دراسة مقارنة، بدون سنة طبع، ص ٣٤ وما بعدها.

(٨) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، مصر - القاهرة، ١٩٨٦، ص ٦٥.

(٩) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٦، ص ٣٨. وكذلك مؤلفه الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص ٨٤ وما بعدها.

(١٠) وتعني الفيدرالية: نظام سياسي دستوري لتوزيع السلطات العامة التنفيذية والتشريعية والقضائية بين السلطة الاتحادية المركزية والولايات الاتحادية مع الأولوية للأولى على الثانية، للمزيد من المعلومات ينظر في ذلك: د. زهير الحسني، مصدر سابق، ص ٩.

(١١) د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٦١.

(١٢) د. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق: دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، س ٤، ع الخاص بالمؤتمر الوطني، ٢٠١٢، ص ٢٣.

(١٣) د. عامر إبراهيم احمد الشمري، مصدر سابق، ص ٨٨ وما بعدها.

(١٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٢٣٦.

(١٥) ينظر في ذلك: د. عامر إبراهيم احمد الشمري، مصدر سابق، ص ٨٠. ود. مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص ٢٧٩.

(١٦) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص ٩٤.

(١٧) د. مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص ٢٨٠ وما بعدها.

(١٨) د. محمد قدوري حسن، القانون الإداري، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ط ١، ٢٠٠٩، ص ١٢٣.

(١٩) د. محمد قدوري حسن، مصدر سابق، ص ١٣٢ وما بعدها.

(٢٠) د. عصام علي الدبس، مصدر سابق، ص ٣٢٨-٣٢٩.

(٢١) فتوى قسم الرأي بمجلس الدولة مجتمعاً جلسة ٢٢/٩/١٩٥٤، مجموعة فتاوى السنة الثامنة ص ٢٢٦، منشور من قبل المحامي سعيد الديب على قرص CD.

(٢٢) ينظر في هذا المعنى: لسان العرب، للإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد مكرم ابن منظور الإفريقي المصري، المجلد السابع، بيروت، ١٩٥٦، ص ٤٠.

(٢٣) د. رمضان محمد بطيخ، قيود إبرام العقد الإداري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

[www.unpan024562.pdf](http://www.unpan024562.pdf)

(٢٤) عبد الأمير علي موسى، النظام القانوني للترخيص أو الاجازة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨١، ص ٨٨ وما بعدها.

(٢٥) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري، سنة (١١) جلسة ١٦/٧/١٩٥٧، منشور من قبل د. محمد ماهر أبو العينين، العقود الادارية الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات، ك١: ابرام العقد الإداري، ص ٨٩.

(٢٦) المادة ١٠ / الباب الأول / القسم الأول من قانون المناقصات والمزايدات المصري قانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨٠ - منشور من قبل أسامة احمد شتات، ٢٠٠٦، ص ٣٧.

(٢٧) تنظر: المادة ٢ / أولاً / ب من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.

(٢٨) د. محمد ماهر أبو العينين، تطبيق قانون المزايدات والمناقصات على العقود الإدارية، ك١: المفاهيم العامة، بدون دار نشر، ٢٠١١، ص ٢٢٠.

(٢٩) المادة / ٣٤ من الدستور الفرنسي الصادر في ٤ / تشرين الأول / ١٩٥٨.

(٣٠) د. مصطفى كامل محمد علي، الشروط والإجراءات السابقة على عمل السلطة المتعاقدة واثارها على عقود الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣١٦ وما بعدها. د. عبد الفتاح صبري ابو الليل ، اساليب التعاقد الاداري بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة ، بلا جهة نشر ، ١٩٩٤ ، ص ١٦٦ - ص ١٦٧ .

(٣١) تنظر المادة (١٢٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ.

(٣٢) تنظر المادة ٧ / القسم الأول / الباب الأول من قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ المصري، نشره أسامة احمد شتات، مصدر سابق.

(٣٣) د. محمد ماهر أبو العينين، العقود الإدارية، ملحق الكتاب: جزء خاص بالأحكام والفتاوى غير المنشورة، بلا سنة طبع، ص ١٩٣.

(٣٤) ينظر في ذلك : د. مطيع علي حمود جبير ، العقود الادارية بين التشريع والقضاء ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٠١ ، وحيدر طالب محمد علي ، النظام

القانوني لابرار العقد الاداري في العراق , دراسة مقارنة , اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق , جامعة النهرين , ٢٠٠٤, ص ٨٨.

(٣٥) د. محمود عاطف البنا , العقود الادارية , ط ١ , دار الفكر العربي , ٢٠٠٧ , ص ١١٩ .

(٣٦) هاتف كاظم جاسم , حدود السلطة التقديرية للإدارة في المزايدات العامة: دراسة مقارنة, منشورات الحلبي الحقوقية, ط ١, ٢٠٠٩, ص ٣٠ وما بعدها.

(٣٧) د. سليمان محمد الطماوي, الأسس العامة للعقود الإدارية, ط ٥, مطبعة جامعة عين شمس, ١٩٩١, ص ٣٤٥.

(٣٨) نجيب خلف الجبوري, سلطة الإدارة في اختيار المتعاقدين معها: دراسة مقارنة, كلية القانون والسياسة - جامعة بغداد, ١٩٨٤, ص ١٥٢.

(٣٩) للمزيد من التفاصيل راجع حكم المحكمة التمييز العراقية في القضية المرقمة ١٥٨-١٩٦٦ في ٢٨/١/١٩٦٦, مجلة ديوان التدوين القانوني, س ٥, ع ٢, كانون الأول ١٩٦٦, ص ٢٠٨.

(٤٠) د. إبراهيم طه الفياض, العقود الإدارية, النظرية العامة وتطبيقاتها في القانون الكويتي والمقارن مع شرح قانون المناقصات الكويتي رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤, دون جهة نشر ١٩٧٧, ص ١٤١. ود. فاروق احمد خماس و د. محمد عبد الله الدليمي, الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية, كلية القانون, جامعة الموصل, بلا جهة نشر, ١٩٩٢, ص ٧٥. ود. مازن ليلو راضي, العقود الإدارية, منظمة طبع ونشر الثقافة القانونية, أربيل, ٢٠١٠, ص ٩٤.

(٤١) ينظر حكم محكمة التمييز العراقية (١٠٨) موسعة أولى, ٢٠٠٠ الصادر بتاريخ ٢٦/١٢/٢٠٠١ قرار غير منشور.

(٤٢) ينظر: د. محمد فؤاد مهنا, مبادئ واحكام القانون الإداري, منشأة المعارف الإسكندرية, بلا سنة نشر, ص ٧٨٦. وينظر كذلك: د. عبد الله حنفي, العقود الإدارية, ك ١: ماهية العقد الإداري

واحكام ابرامه، دار النهضة العربية - القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٦٦. ود. عمر حلمي ود. عادل عبد الرحمن، العقود الإدارية: الاحكام العامة والاختصاص القضائي، دار الثقافة الجامعية - القاهرة ١٩٩٨، ص ٢٩٢. ود. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق، ص ٣٤١.

(٤٣) ينظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دور القضاء في علو القانون، بلا جهة نشر، ٢٠٠٨، ص ٤١٤ وما بعدها. ومحمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، مصدر سابق، ص ٣٣٤ وما بعدها.

(٤٤) حسن الفكهاني (محام)، موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية، الدار العربية للموسوعات، ج ٢٢٩، ١٩٨٥، ص ٣٠١.

(٤٥) نظام الإدارة المحلية في فرنسا، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: [www.tadamun.co](http://www.tadamun.co)  
(٤٦) محمد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية في مصر: الواقع وافاق المستقبل (بحث تطبيقي)، منشور على الموقع الإلكتروني:

[www.pdegypt.org](http://www.pdegypt.org)

(٤٧) تنظر المواد (١٧٦، ١٧٧، ١٧٨) من دستور مصر النافذ لعام ٢٠١٤.

(٤٨) د. إسماعيل صمصاع غيدان، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٤٩) د. إسماعيل صمصاع غيدان، نفس المصدر، ص ٣٨.

(٥٠) ينظر في ذلك: أبو بكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بسكرة، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق، ٢٠١٤، ص ١٧ وما بعدها، منشور على موقع الجامعة

[bitstream< jspui< dspace. Univ-biskra.dz](http://bitstream.jspui.dspace.univ-biskra.dz)

وينظر كذلك محمد علي يوسف، مصدر سابق، ص ٣٤٩ وما بعدها، وينظر كذلك د. إسماعيل صمصاع غيدان، مصدر سابق، ص ٣٦ وما بعدها.

## المصادر :

### أولاً: الكتب والمؤلفات

- ١- إبراهيم طه الفياض، العقود الإدارية: النظرية العامة وتطبيقاتها في القانون الكويتي والمقارن مع شرح قانون المناقصات الكويتي رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤، دون جهة نشر، ١٩٧٧.
- ٢- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤.
- ٣- خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها: دراسة مقارنة، بدون سنة طبع.
- ٤- داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ٥- سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩١.
- ٦- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس القاهرة - مصر، ١٩٨٦.
- ٧- عامر إبراهيم احمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي: دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي، منشورات زين الحقوقية.
- ٨- عبد الفتاح صبري ابو الليل ، اساليب التعاقد الاداري بين النظرية والتطبيق / دراسة مقارنة ، بلا جهة نشر ، ١٩٩٤.
- ٩- عبد الله حنفي، العقود الإداري، الكتاب الأول: ماهية العقد الإداري واحكام ابرامه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ١٠- عصام علي الدبس، القانون الإداري: الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع،



الطبعة الأولى، ٢٠١٤.

- ١١- علي خطار شنتاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول: التنظيم الإداري، الطبعة الأولى، دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٣.
- ١٢- عمر حلمي و د. عادل عبد الرحمن، العقود الإدارية: الاحكام العامة والاختصاص القضائي، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ١٣- فاروق احمد خماس وحמיד عبد الله الدليمي، الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية، كلية القانون، جامعة الموصل، دون جهة نشر، ١٩٩٢.
- ١٤- ماجد راغب الحلو القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.
- ١٥- مازن ليلو راضي، العقود الإدارية، منظمة طبع ونشر الثقافة القانونية، أربيل، ٢٠١٠.
- ١٦- ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٦.
- ١٧- ماهر صالح علاوين الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
- ١٨- محمد عاطف الينا، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ٢٠٠٧.
- ١٩- محمد عبد الحميد أبو زيد، دار القضاء في علو القانون، دون جهة نشر، ٢٠٠٨.
- ٢٠- محمد فؤاد مهنا، مبادئ احكام القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، بلا سنة نشر.
- ٢١- محمد قدوري حسن، القانون الإداري، اثناء للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
- ٢٢- محمد ماهر أبو العينين، العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات، الكتاب الأول: ابرام العقد الإداري.

- ٢٣- محمد ماهر أبو العينين، العقود الإدارية: ملحق الكتاب، جزء خاص بالأحكام والفتاوى غير المنشورة، بلا سنة طبع.
- ٢٤- محمد ماهر أبو العينين، تطبيق قانون المزايدات والمناقصات على العقود الإدارية، الكتاب الأول: المفاهيم العامة، بلا دار نشر، ٢٠١١.
- ٢٥- مصطفى كامل محمد علي، الشروط والإجراءات السابقة على عمل السلطة المتعاقدة واثارها على عقود الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٢٦- مطيع علي حمود جبير، العقود الإدارية بين التشريع والقضاء: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٢٧- هاتف كاظم جاسم، حدود السلطة التقديرية للإدارة في المزايدات العامة: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠٠٩.

## ثانياً: الرسائل العلمية

- ١- أبو بكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق، منشورة على موقع الجامعة.  
[www.bitstream.jspui,dspace.univ-biskra.dz](http://www.bitstream.jspui,dspace.univ-biskra.dz)
- ٢- حيدر طالب محمد علي، النظام القانوني لإبرام العقد الإداري في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٤.
- ٣- عبد الأمير علي موسى، النظام القانوني للترخيص والإجازة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٨١.
- ٤- محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧١.
- ٥- نجيب خلف الجبوري، سلطة الإدارة في اختيار المتعاقدين معها: دراسة مقارنة، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٤.

### ثالثاً: مقالات وبحوث

- ١- إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق: دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون - جامعة كربلاء، السنة ٤، العدد الخاص بالمؤتمر الوطني، ٢٠١٢.
- ٢- رمضان محمد بطيخ، قيود ابرام العقد الإداري، بحث على الموقع الالكتروني: [www.unpan024562.pdf](http://www.unpan024562.pdf)
- ٣- زهير الحسني، اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، بحث في مجلة دراسات قانونية، العدد ٣٣ لسنة ٢٠١٣.
- ٤- محمد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية في مصر: الواقع وفاق المستقبل، بحث تطبيقي، منشور على الموقع الالكتروني: [www.pdegypt.org](http://www.pdegypt.org)
- ٥- مهدي ياسين السلامي، نظرية اللامركزية الإدارية المرفقية وفاق تطورها في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد ٢، المجلد ١٠، ١٩٩٤.
- ٦- نظام الإدارة المحلية في فرنسا، مقال منشور على الموقع الالكتروني: [www.tadamun.co](http://www.tadamun.co)

### رابعاً: المجلدات والموسوعات

- ١- موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، الدار العربية للموسوعات، الجزء ٢٢٩، ١٩٨٥.
- ٢- مجلة ديوان التدوين القانوني، السنة ٥، العدد ٢، كانون الأول ١٩٦٦.

### خامساً: المعاجم

- ١- لسان العرب للإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين ابن منظور الافريقي المصري.

### سادساً: التشريعات

#### أ. التشريعات الفرنسية

الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته للعام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤.

#### ب. التشريعات المصرية

- الدستور المصري الناقد لسنة ٢٠١٤.

- قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨

#### ج. التشريعات العراقي

- الدستور العراقي النافذ سنة ٢٠٠٥.

- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤.

- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

### سابعاً: مجموعة الاحكام والفتاوى

١- مجموعة فتاوى السنة الثامنة منشور من قبل المحامي محمود سعيد الديب على

قرص CD.

٢- قرار محكمة التمييز العراقية ١٥٨ - ١٩٦٦ في ٢٨ / ٧ / ١٩٦٦.

٣- قرار محكمة التمييز العراقية ١٠٨ / موسعة أولى / ٢٠٠ في ٢٦ / ٢ / ٢٠٠١ قرار

غير منشور.

### ثامناً: المصادر الأجنبية

Andre Delaubadere: Tratede Driot Administratif, Tom 1, L.G.J.

Pant's, 1984.