The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 56-73***
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.2.223 **December/2017**

الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة

(ماهيتها وطرق تحريكها)

م.د.اسماعيل نجم الدين زنگنه

دكتوراه في القانون العام- تدريسي بجامعة جيهان – السليمانية- العراق

الملخص:

الرقابة الإدارية تعتبر صورة من صور الرقابة على أعمال الإدارة بجانب الرقابة السياسية والرقابة القضائية ورقابة المؤسسات المتخصصة، وبموجبها تقوم الإدارة بالتحقق من قانونية وملائمة أعمال موظفيها وأجهزتها المختلفة مع القانون والظروف المحيطة التي إقتضتها .

كما ان الرقابة الذاتية للإدارة تعد ذات أهمية بالغة بسبب فاعليتها نحو تصويب تصرفاتها اللامشروعة وغير الملائمة دون تدخل جهة خارجية عن الإدارة نفسها، ودون أن يكلف الأفراد المتظلمين أمام الإدارة جهود كبيرة ومصاريف أكبر ، بالإضافة الى ما تحتفظ به من الطابع الودي في حل المنازعات الإدارية .

الأمر الذي أرتأينا على ضوئه البحث في هذا الموضوع المهم بمنهجية تحليلية تطرقنا الى مضمونها و تقييمها وكيفية تحريكها ،سواءً عن طريق الإدارة ذاتها ،أو تلبيةً لتظلم تقدم بها متضرر من عمل اداري معين ،أو من قبل صاحب مصلحة ..ولتفصيل ذلك قمنا بتقسيم الدراسة فيه الى مبحثين . الأول : خصصناه الى تحديد مفهوم الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها .والثاني : تناولنا فيه دراسة طرائق تحريك هذا النوع من الرقابة . وانهينا البحث بأبرز ماتوصلنا اليه من نتائج وقدمنا بشأنها مجموعة من التوصيات التي تخدم وتعزز عمل الرقابة الإدارية .

پوختە:

چاودێری کارگێڕی وێنەیەکە لە وێنەکانی چاودێریکردن لەسەر کارەکانی بەڕێوەبردن هاوشانی چاودێری سیاسی و چاودێری دادوەری و چاودێری دەستە تایبەتمەندەکان ، بەگوێرەی چاودێری کارگێڕیش خودی کارگێڕی هەڵدەسێت بە پشکنین وبەدواداچونی کارەکانی دامودەزگا و فەرمانبەرەکانی بۆ دڵنیابون لەڕەوایەتی و گونجاوبونیان لەگەڵ یاسا و بارودۆخە خوازراوەکەی .

هەروەك چاودێری خۆبەخۆی کارگێڕی گرنگیەکی زۆری هەیە بەهۆی کاریگەریەکەی لەمەڕ چاککردنی هەڵسوکەوتە نارەوا و نەگونجاویەکانیەوە بەبێ دەستوەردانی لایەنێکی دەرەوەی خودی کارگێڕی ، وبەبێ ئەوەی ئەرك وبارگرانیەکی ئەوتۆ بخاتە ئەستۆی ئەو کەسانەی دادخوازی بەرانبەر کارگێڕی پێشکەش دەکەن ،سەرباری ئەوەی سروشتی تەبایی لە چارەسەرکردنی کێشە کارگێڕیەکان دەهێڵێتەوە .

بەجورێك لەبەر ڕۆشنایی هەمو ئەوانە بەگونجاو و گرنگمانزانی لەم بابەتە بکۆڵینەوە بەپێی شێوازی شیکاری ، ولەوەشەوە ئاماژەماندا بە ناوەڕۆکەکەی و هەڵسەنگاندنی و چۆنێتی جوڵاندنی ، چ لەڕێگەی خودی کارگێڕیەوە بێت ، یان وەك وەڵامدانەوەیەك بۆ

دادخوازیەك لەلایەن زیانمەندێك لەکارێکی کارگێڕیەوە پێشکەشکرابێ یان کەسێکی خاوەن بەرژەوەندی . وبۆ درشتکرنەوەی ئەوانەش توێژینەوەکەمان دابەشکرد بۆ دو بەشی سەرەکی .یەکەم : تایبەتمانکرد بۆ خستنەڕوی چەمکی چاودێری کارگێڕی بۆ کارەکانی .ودوەم : ڕێگەکانی جولاندنی ئەم چاودێریکردنە مان خستە بەر باس ولێتوێژینەوە . وکۆتاییمان بە توێژینەوەکە هێنا بەدیاریکردنی دیارترین ئەو دەرەنجامانەی پێیگەیشتین ، وچەند ڕاسپاردەیەکمان پێشکەشکرد کەخزمەت بە کاری چاودێری کارگێڕی و تۆکمەبونی دەکات .

Abstract:

Administrative control(regulation) is considered a form of a watchdog on administration alongside political, judicial, and specialized institutional control. Accordingly, the administration is going to investigate the legality and appropriateness of their employees and their miscellaneous facilities with the regulation and circumstances surrounding it.

Self-control administration has its paramount importance because of its effectiveness towards illegal and inappropriate actions without foreign interference from outside administration, and also without high cost of the wronged parties of the employees before the administration in addition to have cordial manner to sort out the administrative issues.

The idea which we contemplated in this essential topic is have a systematic analysis in the form of it, then in the evaluation of it after that in the way it has been triggered to settle the issue whether on part of the administration or on the demand of the damaged party in a specific administrative procedure or from the party of interest. To settle this, we have divided the study into two parts. The first part is devoted to identify the concept of self-control administration over its actions and the second one addresses the mechanism of taking action in this kind of watchdog(control). We have concluded the study with some concluding points we have reached followed by suggestions to bolster the work of administrative control (regulation).

المقدمة

أولاً: مدخل تعريفي بموضوع الدراسة :

يعد خضوع الادارة للقانون أو (مبدأ سيادة القانون)، عنصراَ من عناصر الدولة القانونية، وارتباطاً بذلك فلايجوز للإدارة ان تتخذ إجراءً إدارياً الا بمقتضى القانون وتنفيذاً له.ومع ذلك قد تعرج الإدارة عن القانون وتقوم بتصرفات خاطئة وغير مشروعة ، الأمر الذي يتطلب آليات بغية إيقافها وارجاعها الى جادة الصواب، ومن بين الآليات تلك تتمثل بقيام الإدارة بمراقبة أعمالها بنفسها والتي تسمى ب(الرقابة الإدارية)أو(الرقابة الذاتية).

والرقابة الإدارية تعتبر صورة من صور الرقابة على أعمال الإدارة بجانب الرقابة السياسية والرقابة القضائية ورقابة المؤسسات المتخصصة ،حيث تقوم الإدارة بموجبها بالتحقق من قانونية وملائمة أعمال موظفيها وأجهزتها المختلفة مع القانون والظروف التي إقتضتها .

ثانياً : أهمية الدراسة :

إن دراسة الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها تعد ذات أهمية بالغة بسبب فاعليتها نحو تصويب تصرفاتها اللامشروعة وغير الملائمة دون تدخل جهة خارجية عن الإدارة نفسها، ودون أن يكلف الأفراد المتظلمين أمام الإدارة جهود كبيرة ومصاريف أكبر ، إضافةً الى ما تحتفظ بها من الطابع الودي في حل المنازعات الإدارية.

كما إنها تساهم في تدارك ما يمكن توقعه من اضرار عند تنفيذ القرارات الإدارية غير الملائمة أو تلك التي لاتتناسب مع أهداف الإدارة .

ثالثاً : إشكالية الدراسة :

- تتمحور إشكالية هذه الدراسة في البحث ومن **وجهة نظر قانونية** الى الرقابة الذاتية للإدارة بصورة متعمقة وعلمية من خلال تحديد المفاهيم المرتبطة بها وطرائق تحريكها ،أو تحليل تنظيمها القانوني لتغني الصفحات التي كتبت عنها في الكتب والمؤلفات المتعلقة بالقانون الإداري وموضوعاته .وكذلك

في الإجابة على الأسئلة التالية :

- مدى فعالية هذا النوع من الرقابة فيما يتعلق بحماية مبدأ المشروعية مقارنةً مع الأنواع الأخرى للرقابة التي تبسط على القرارات الإدارية ؟
- مدى ضرورة تقويم العمل الإداري عن طريق آلية داخلية و ودية ؟ ودورها في اقامة إدارة مصلِحة حكومة رشيدة ؟
- ماهي الأطر الموضوعية والمهنية لغرض قيام الرقابة الإدارية بعملها على أكمل وجه بعيداً عن التعنت والتمسك بالتصرفات الذاتية الخاطئة وغير المشروعة ؟

رابعاً : نطاق الدراسة :

يتحدد نطاق الدراسة من حيث الموضوع بتبسيط الرقابة الذاتية للإدارة على شطر أساسي من أشطر العمل الإداري وهو القرارات الإدارية ، وذلك لأن القرار الإداري يعد من أهم الأعمال الإدارية وأشدها تأثيراً على مصالح الأفراد لكونه يصدر عن ارادة منفردة وهي ارادة الإدارة ولاتحتاج الى تلاقي إرادة أخرى كما في العقود الإدارية. فهذه الأخيرة تلعب فيها إرادة الإدارة دوراً مهماً وبارزاً الا انها لاتنتج أثرها مالم تقترن بإرادة ثانية هي ارادة المعاقد مع الإدارة.

خامساً : منهجية الدراسة :

المنهجية الأساسية المعتمدة للدراسة تتمثل بالمنهج التحليلي ، فبواسطته نبحث في موضوع الرقابة الذاتية للإدارة على تصرفاتها ، نحدد مفاهيمها وأنواعها وكيفية تحريكها،وأيضاً تقييمها مقارنةً مع الأنواع الأخرى للرقابة ، لنتوصل من كل ذلك الى ثقلها وتأثيرها كرقابة قانونية مقارنةً مع الأنواع الأخرى للرقابة .كما يتم شرح وتحليل تشريعات إدارية متعلقة بالموضوع محل الدراسة .معززاً بالآراء الفقهية والقرارات القضائية.

سادساً : هيكلية الدراسة :

لإلمام بموضوع الرقابة الذاتية ومعالجة الإشكاليات التي تثار من خلالها نقوم بتقسيم البحث فيه الى مبحثين . الأول: نتناول فيه مفهوم الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة وتقديرها . والمحور الثاني: نتناول فيه طرق تحريك الرقابة الإدارية ثم ننهي البحث بخاتمة تنطوي على أهم النتائج والتوصيات. كما يأتي :

المبحث الأول

مفهوم الرقابة الإدارية على أعمالها وتقديرها

نتناول هذا الجزء من الدراسة من خلال مطلبين ، الأول : لمدلول الرقابة الإدارية على أعمالها ،والثاني : لتقدير هذا النوع من الرقابة .

المطلب الأول

ماهية الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة

سوف نتناول هذا المطلب في إطار فرعين ، الأول : نبحث فيه عن مدلول الرقابة الإدارية أو الذاتية على أعمال الإدارة ، والثاني : نفصله لبحث أنواع الرقابة الإدارية ، كما يأتي :

الفرع الأول

مدلول الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة

تعتبر الرقابة على أعمال الإدارة عاملاً مهماً من مكونات العملية الإدارية ،وتعد حجر الزاوية في الإدارة ،كما تعد وظيفة حيوية في الدولة الحديثة بالدرجة التي توضعها بموضع ومستوى السلطات الهامة في الدولة .

فالإدارة تسعى دائماً الى تحقيق الصالح العام ،وفي سعيها هذا تحاول جاهدة ان تكون تصرفاتها مشروعة ومتوافقة مع القوانين النافذة ،حتى لاتتعرض للطعن بالإلغاء أو بالتعويض أو كليهما .ولأجل أن تتأكد الإدارة من صحة ما قامت بها من أعمال تقوم بمراجعة تصرفاتها ، تتفحصها وإن توصلت الى قناعة تفيد بعدم مشروعية أي عمل قامت به تباشر بإلغائه أو تعديله أو سحبه أو تصدر غيره لتحل محله حسب الأحوال.

إذن الرقابة الإدارية تطبق بواسطة قيام عنصر إداري و في إطار الجهاز الإداري في الدولة بإعادة النظر في أعمال الإدارة وتصرفاتها التي قامت بها ليتحقق من سلامتها وخلوها من عيوب المشروعية ، أو لإعادة البحث في مدى ملائمتها ومقتضيات العدالة ، ويباشر من تلقاء نفسه في حالة إكتشافه لخطأ ما في سلوكه الإداري بتصحيح ذلك من خلال إلغائه أو تعديله [1] .

[1] - ينظر : خولة عيسى صالح ، الرقابة الإدارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية ،ط1 ، بيت الحكمة ،بغداد ، 2001 ، ص30 .

والإدارة لاتتقيد فقط بمراجعة والتحقق من مشروعية أعمالها ، أي لايقتصر رقابتها على تفحص الأعمال محل النظر والمراجعة القانونية هل إنها ضمن صلاحيات الجهاز الإداري المعني أم لا ؟ والتأكد من خلوها من عيوب عدم مطابقتها للقوانين ، بل تتعدى ذلك الى مرحلة متقدمة وهي تفحص مدى ملائمة العمل مع الظروف الواقعية التي إستوجبت عليها القيام بهذا العمل أو إتخاذ قرار معين ، مما يعني إن الرقابة الإدارية تستوعب رقابة المشروعية ، ورقابة الملائمة في آن واحد .

وتبتغي الإدارة من وراء نوعي الرقابة بمراجعة أعمالها والتحقق فيما إذا كانت القرارات الصادرة عنها مطابقة للقانون و ملائمة للظروف المحيطة حال إتخاذها من عدمه ، و إذا ما تبين لها خطأ في إتخاذها دأبت الى الرجوع عنها وإبطالها بهدف سيادة القانون وإحترام أحكامه [2].

لذا يتضح إن الرقابة الذاتية تقوم بها الإدارة نفسها ،دون أن تتدخل جهة خارجة عنها (كالجهات السياسية أو القضائية)، لأن متى ما تدخلت الجهات الخارجية عن الإدارة في عملية مراقبة أعمال الإدارة لانكون أمام رقابة إدارية ، بل نكون أمام رقابة سياسية أو قضائية حسب طبيعة الجهة التي تبسط رقابتها على العمل الإداري .

والرقابة الإدارية تختلف عن الرقابة السياسية والرقابة القضائية في إطار مراقبة أعمال الإدارة ، فهي تختلف عن النوع الأول (الرقابة السياسية) في إن الرقابة الإدارية تبغي الى تصحيح أو تصويب تصرفات الإدارة من خلال إلغاء الأعمال الخاطئة التي إتخذتها ، في حين ان الرقابة السياسية غير فاعلة الى تلك الدرجة ،فليس للسلطة التشريعية حق إلغاء تصرفات السلطة التنفيذية والجزاء الذي يمكن أن توقعها السلطة التشريعية على الإدارة لايتعدى توجيه اللوم أو في أقصاه سحب الثقة من الوزارة ،من دون أن تؤدي كل ذلك الى إلغاء التصرف الخاطيء للإدارة محل النظر بل تبقى كما هو دون إلغاء[3].

كما إنها تتميز عن الرقابة القضائية في كونها لاتتقيد بوقت معين بل من الممكن مراجعة الإدارة عن أعمالها حتى وإن كانت الفترة الزمنية بين إتخاذ التصرف الإداري والرقابة عليه طويلة ، هذا في حين ان الرقابة القضائية تحدد بفترة زمنية من أجل الطعن أمام الجهة القضائية على تصرف إداري ، ولايمكن للجهة القضائية مباشرة النظر في الطعن عند مرور الميعاد المحدد .

وكذلك الرقابتين الإدارية والقضائية تختلفان من حيث إن الأولى تتصف بأنها تمنع تكدس الدعاوي الإدارية أمام القضاء وفض المنازعة الإدارية تتم بأقل جهد وأقل تكلفة ، بينما الرقابة القضائية تحتاج الى وقت و جهد وتكلفة متميزة لفض المنازعات الإدارية .كما إن عملية المراجعة والتحقق قد تحصل في اطار الرقابة الإدارية في حال مواجهة الإدارة لظروف ومتغيرات جديدة تجد معها ضرورة إعادة النظر في القرارات الصادرة عنها وموائمتها والظروف المستجدة ، هذا ما لا يمكن تصوره في مجال الرقابة القضائية [4] .لأن الرقابة القضائية لاتتحرك من تلقاء نفسها وانما تحرك بواسطة رفع الدعوى أمام الجهة القضائية .

و الرقابة الإدارية قد تقوم بها الإدارة من تلقاء نفسها أو تقوم بها بناءً على طعن أو ما يسمى ب(التظلم الإداري) ، وهذا التظلم الإداري يشبه الى حد بعيد السعي لتصفيه الخلاف أو الخلافات بالطريق الودي ، وذلك على خلاف الطعن القضائي الذي ينشأ الطاعن مع الإدارة خصومة أمام القضاء [5].

---

[2] - ينظر: فهد عبدالكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ، 2003 ، ص118.

[3] - ينظر: محمد الشافعي أبوراس ، القضاء الإداري ،مكتبة النصر بالزقايق ، القاهرة ، ص82 .

[4] - ينظر : فهد عبدالكريم أبو العثم ، المرجع السابق ، ص118–119 .

[5] - ينظر: مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء) ،بدون رقم طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2005 ، ص10 .

ولاتقتصر الرقابة الإدارية على الجهة التي قامت بالتصرف محل النظر أو الرقابة، بل يضاف الى ذلك ما تتوفر عليه السلطة التنفيذية من أجهزة رقابية أو تفتيشية تهدف الى الصالح العام والحفاظ على الأموال العامة ، وقد يشرف على هذه الأجهزة إدارة حكومية أو قد تكون مستقلة عنها تختص بالرقابة على مختلف فروع الجهاز الحكومي والإداري ، المركزي واللامركزي [6].

ومما تقدم يمكن أن نقول بأن الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها هي عبارة عن " مراجعة الإدارة لأعمالها التي إتخذتها أو التي تنوي إتخاذها في إطار صلاحياتها القانونية من أجل الوقوف على مدى مشروعيتها أي مطابقتها للقانون ، ومدى ملائمتها مع الظروف الواقعية المحيطة بها ، تبتغي من ورائها الغاء أو تعديل الأعمال التي تتبين عدم مشروعيتها أو عدم ملائمتها ".

وتتحقق الرقابة الإدارية بإصدار الرؤساء الأوامر والتعليمات الى مرؤوسيهم بقصد توجيههم في أعمالهم وإرشادهم الى كيفية تنفيذ القوانين واللوائح ، أو قد تلحق رقابة الرؤساء أعمال المرؤوسين لإقرارها أو وقفها أو تعديلها أو إلغائها .

وقد أختلفت الآراء حول تحديد الأساس القانوني لسحب أو إلغاء الإدارة قرارها غير المشروع أو غير الملائم بين من ذهب الى عدم تمتع القرارات الإدارية تلك بالحجية القانونية ممايتيح للإدارة الرجوع فيها ، في حين ذهب آخرون الى ان القرار غير المشروع يكون مهدداً بالإلغاء عن طريق القضاء إذا طعن فيه صاحب المصلحة ، ولما كان هذا الطريق ممنوعاً على الإدارة ذاتها فإنه يكون من حقها الرجوع عن هذا القرار لموازنة حق ذوي المصلحة في الطعن فيه أمام القضاء [7] .

في حين اتجه رأي آخر صوب تأسيس الرقابة الإدارية على فكرة المصلحة العامة ومبدأ المشروعية ، غير إن الأساس الراجح في نظرنا، يتمثل في مبدأ المشروعية وحده [8]، ومقتضى هذا المبدأ هو إن الإدارة عند إصدارها لقراراتها عليها التقيد بالقانون ، وتبعاً لذلك فإن عليها من باب أولى – إذا خالفته- أن تحترمه من خلال رجوعها عن القرارات التي اتخذتها وكانت مخالفة للقانون .

الفرع الثاني

أنواع الرقابة الإدارية

تنقسم الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة الى تقسيمات عدة تبعاً الى المنظار الذي يتم النظر اليها بواسطته ،فمن حيث الجهة التي تقوم بممارسة الرقابة ، الرقابة الإدارية تنقسم الى رقابة ولائية في حال اذا ما قامت بها نفس الجهة التي أصدرت التصرف ،والى رقابة رئاسية إذا ما قامت بها جهات ادارية تعلو تلك الجهة التي أصدرت العمل أو تقوم بها لجان وهيئات متخصصة داخل الهيكل الإداري في الدولة .

وتنقسم الى نوعين آخرين هما :الرقابة المركزية والرقابة اللامركزية نظراً الى النطاق الإداري المتبع في عملية الرقابة ، وبالتالي من حيث شدة و قوة الرقابة ، فهي تكون قوية وذات تأثير كبير في إطار النظام المركزي ، وبعكسه

---

[6] - ينظر : د.عدنان عمرو ، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية) ، ط2 ، منشأة المعارف بالأسكندرية ، 2004 ، ص123 .

[7] - ينظر : د.سامي جمال الدين ، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة) ، منشأة المعارف بالأسكندرية ، 2003 ، ص285 .

[8] - ينظر رسالتنا للماجستير ، اسماعيل نجم الدين نامق ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وآفاق تطورها في إقليم كوردستان ، قدمت الى مجلس كلية القانون بجامعة السليمانية ، 2007 ، ص39 .

تكون بدرجة أخف في ظل الإدارة اللامركزية . وكذلك تتفرع الرقابة الإدارية الى رقابة تلقائية ورقابة بناءً على تظلم وفقاً الى طريقة تحريكها.

كل ذلك نفصله في هذا الفرع عدا التقسيم الثالث والذي يكون مادة البحث في المبحث الثاني من الدراسة ، مثلما يأتي :

أولاً : الرقابة الولائية والرقابة الرئاسية :

الرقابة الولائية أو المراجعة الرجائية هي التي تقوم بها الجهة نفسها التي إتخذت القرار المراد تصحيحه أو إبطاله [9] . كمراجعة مدير دائرة معينة لقرار أو عمل قانوني سبق وإن اتخذه ،أو كمراجعة رئيس الوحدة الإدارية لقرار إتخذه شرطة الوحدة الإدارية بناءً على طلب من قبل أحد الأفراد .

أما الرقابة الرئاسية أو المراجعة التسلسلية هي التي تقوم بها سلطة أعلى من السلطة التي إتخذت القرار المطعون فيه[10]، ويتبع متخذ القرار الجهة التي تقوم بالرقابة برابطة التبعية الوظيفية [11]،كالرقابة التي يقوم بها وزير البلدية والسياحة في إقليم كوردستان على عمل قانوني اتخذه رئيس بلدية دهوك أو السليمانية مثلاً.

والرقابة الولائية لاتحتاج الى نص قانوني ، فهي موجودة دائماً بقوة القانون حتى في غياب النصوص التشريعية التي تبيحها ،ولايمكن إستبعاد هذه الصلاحية من الإدارات إلا بموجب نص يفيد صراحةً أو ضمناً منع إمكانية هذا النوع من الرقابة [12]. ولايمتلك الرئيس الإداري صلاحية مطلقة في تعديل القرارات التي يصدرها أو إلغائها أو سحبها بطبيعة الحال، وانما صلاحيته في هذا المجال مقيدة ببعض القيود.

وكذلك الحال في ظل الرقابة الرئاسية فهي موجودة بقوة القانون ، حتى وإن غاب نص يجيزها ، وهذه الرقابة موجودة متى ماوجد السلطة الرئاسية الى حد يمكن معه أن يتهم الرئيس الإداري بإرتكاب مخالفة إساءة أو تجاوز استعمال السلطة إذا ما تستر على عمل غير مشروع لمرؤوسه [13]. ومقتضى هذه الرقابة هو أن تفرض الهيئات الإدارية العليا في السلم الإداري رقابتها على التصرفات التي تقوم بها الهيئات الإدارية التي دونها[14] .

والرقابة الرئاسية تحتوي على عنصرين ،هما أولاً: عنصر التوجيه والذي يكون سابقاً على أعمال الموظف ويبتغي ارشاد وتوجيه الموظف على النحو الذي يحافظ به على المشروعية من خلال تطابق أعماله اللاحقة مع القانون ،ولكي تكون بمنأى عن ابطاله بواسطة وسائل الرقابة المختلفة ، وتتجسد هذا التوجيه من خلال وضع تعليمات ومنشورات الى طائفة الموظفين من قبل الرئيس الأعلى الإداري . و ثانياً : هو عنصر الرقابة فهذا قد تترتب على الأشخاص أو على أعمالهم .

فالرقابة الرئاسية على الأشخاص تتمثل في قدرة الرئيس الإداري في تعيين وترقية ونقل الموظفين ، وسلطته في توقيع الجزاءآت الإنضباطية بحقهم بعد إجراء التحقيق اللازم من قبل لجنة تحقيقية يشكلها الرئيس الإداري لذلك الغرض .بينما الرقابة الرئاسية على أعمال الموظفين فإنها تظهر في صلاحية الرئيس الإداري في إقرار أو إلغاء أو

---

[9] – ينظر : جورج فوديل وبيار دلفولفيه ، ترجمة :منصور القاضي ، القانون الإداري ، ج2 ، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، 2008 ، ص15.

[10] – ينظر : د.فوآد العطار، القانون الإداري ،ط3 ، دار النهضة العربية ،بدون سنة نشر ، بيروت ، ص 107 .

[11] – ينظر: دكتر رضا موسى زاده (كليات وايران) ، حقوق اداري ، ط18 ، نشر ميزان ، تهران ، 1393 ، ص94 .

[12] – ينظر : ينظر : جورج فوديل وبيار دلفولفيه ، المرجع السابق ، ص16 .

[13] – ينظر : ينظر : جورج فوديل وبيار دلفولفيه ، المرجع السابق ، ص16 .

[14] - ينظر : د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، الأسس العامة للقرارات الإدارية ، المكتب الجامعي الحديث ، مصر ، 2012 ، ص 252.

تعديل عمل اداري قام به موظف مرؤوس ،الى حد يحق للرئيس أن يحل محل المرؤوسين ويؤدي أعمالهم الا من يستثنى بنص قانوني [15].

وهناك نوع آخر من الرقابة الرئاسية التي تمارسها السلطة المركزية على المجالس المحلية شخوصها وأعمالها ، وهي التي تسمى ب " الوصاية الإدارية " ، والرقابة على الأشخاص قد تصل الى مرحلة حل المجلس ،أو يقتصر على عضو بذاته في صورة إيقافه عن العمل أو عزله . أما الرقابة على أعمال تلك المجالس فإن السلطة المركزية تمارس الرقابة عليها بصورة محدودة ،فهي لاتستطيع أن تعدل أعمال تلك المجالس المحلية بل تملك صلاحية تصديق بعض القرارات التي تتخذها أو ترفضها دون أن تكون لها الحق في أن تحل محل المجالس في إتخاذ القرارات [16].

ثانياً : الرقابة المركزية والرقابة اللامركزية :

تقوم بالرقابة المركزية على العمل الإداري أجهزة متخصصة تتبع الجهات الإدارية العليا في الدولة ،وتتحلى بمجموعة من الضمانات مما تتيح لتلك الجهات القيام بواجباتها الرقابية ،وتحقيقاً لذلك تتمتع بشخصية معنوية مستقلة مالياً وإدارياً ،كما يتمتع العاملين في تلك الأجهزة بحصانات مما يسهل القيام بأعمالهم وأداء واجباتهم ،وطبيعة الحال تلك الجهات مخولة بصلاحيات واسعة وسلطات كبيرة لأجل الحصول على البيانات والمعلومات التي تخدم عملها الرقابي،ومن أمثلة هذا النوع من الرقابة هي هيئة الرقابة الإدارية في مصر [17].

أما الرقابة اللامركزية هي الرقابة التي تمارس بصورة ذاتية من قبل الجهات الإدارية نفسها ،أي الجهاز الذي يقوم بالرقابة تكون داخلاً في الهيكل التنظيمي للمؤسسة الإدارية التي يتم مراقبة أعمالها ،وتتميز هذا النوع من الرقابة بأنها تستطيع أن تصل الى نقاط الضعف للإدارة بسرعة وتتمكن من تجفيف أسبابها بسهولة [18].

وقد يتم القيام بهذا النوع من الرقابة وفقاً للتسلل الإداري داخل المؤسسة المعينة ،أي من خلال الهرم الوظيفي وبالتالي يقوم أي مستوى وظيفي بممارسة مهام الرقابة على أعمال المستوى الذي يليه وهكذا حتى تصل الى المستوى الأعلى داخل المؤسسة الإدارية والذي يحق له بسط رقابته على جميع مستويات الإدارة ضمن المؤسسة .

أو تعهد عملية الرقابة اللامركزية داخل المؤسسة الواحدة الى وحدات وهيئات رقابية وتفحصية ترتبط بالرئيس الأعلى في المؤسسة وتعاونه في تقويم اعمال موظفيها من خلال التحري والتفتيش بصورة منتظمة داخل المكونات الإدارية للمؤسسة ،والوصول بسهولة ويسر الى مدى احترام مبدأ المشروعية في تصرفات الأشخاص الإدارية ،ومدى ملائمتها مع الوقائع وتوافقها مع المصلحة العامة[19] .

ويمكن أن تكون هيئات التفتيش والمتابعة داخل الهيكل التنظيمي للوزارات العراقية و وزارات إقليم كوردستان أمثلة تطبيقية لهذا النوع من الرقابة اللامركزية ، مثل هيئة التفتيش الإداري في وزارة الداخلية لاقليم كوردستان ، فقد جاء في قانون الوزارة المذكورة رقم (6) لسنة 2009 على ان الهيئة تكون ضمن تشكيلات الوزارة يديرها موظف بدرجة مدير عام من ذوي الخبرة والإختصاص يعاونه عدد من المفتشين،و تختص الهيئة بتفتيش الوحدات الإدارية والدوائر والمديريات العامة والأقسام التابعة للوزارة عدا دوائر الأمن الداخلي [20].

---

[15] – ينظر: د.فوآد العطار ، المرجع أعلاه ، ص109 .

[16] – د.محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية (وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1 ، بيروت ،2009 ، ص116-117 .

[17] – د.احمد صقر عاشور ، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن ، بدون طبعة ، دار النهضة العربية ، بيروت ،لبنان ، بدون سنة نشر ، ص411.

[18] – د.احمد صقر عاشور ، المرجع السابق ، ص 416 .

[19] – د.احمد صقر عاشور ، المرجع السابق ، ص418 .

[20] – المادة (3 / فقرة ثاني عشر) من قانون وزارة الداخلية لإقليم كوردستان رقم (6) لسنة 2009 .

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 56-73***
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.2.223 **December/2017**

المطلب الثاني

تقدير الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة

تهدف الرقابة الإدارية الى إحترام مبدأ المشروعية وحمايتها عن طريق كفالة تطبيق القوانين وإلتزام حدودها وضمان قيام الموظفين بالتصرفات الإدارية وفقاً للقانون ،ولاشك إن في ذلك حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم من أخطاء الإدارة التي تمس حقوقهم .وفي ذات الوقت تعود بمصلحة للإدارة جراء تصحيح أو تصويب أعمالها غير المشروعة والحفاظ على سير المرافق العامة .

وللرقابة الإدارية مزايا عدة مما قد تجعلها تتفوق في بعض الأحيان على الرقابة القضائية ، كما انها لاتخلو من مثالب وعيوب ، كل ذلك نأتي الى ذكرها في فرعين ، كما يأتي :

الفرع الأول

مزايا الرقابة الذاتية

وأبرز النقاط الإيجابية للرقابة الإدارية تتمثل في إن الطعن القضائي يستلزم أن يستند الى أسباب قانونية ، بينما الطعن الإداري أو التظلم الإداري يجوز تأسيسه على أسباب شخصية وإنسانية محضة [21]. إذ يمكن للموظف الذي أخل بواجباته الوظيفية وجراء ذلك وقع الوزير جزاءً انضباطياً بحقه أن يؤسس تظلمه الإداري للوزير على أساس إنه كان في ظروف شخصية وعائلية قاسية مما جعلته مشتت الذهن وشارد البال ، بيد إن هذا النوع من الأسباب الإنسانية لاتصلح لأن تكون أساساً لطعن قضائي يتقدم به الموظف الى الجهة القضائية المختصة [22].

كما إن الرقابة الإدارية رقابة مرنة ويسيرة تلجأ اليها الإدارة من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم الأفراد ،وهي لاتتطلب من الأفراد إتباع إجراءآت قد تتسم بالطول أو البطء أو التعقيد ، و غير مكلفة للأفراد[23].والرقابة الإدارية رقابة شاملة ،مثلما سبقت الإشارة، تضم الرقابة القانونية على مشروعية العمل الإداري بالإضافة الى رقابة الملائمة التي تمتد الى بحث كافة الظروف الإجتماعية والإنسانية التي تحيط بالقرار وظروف إصداره .

ولها فاعلية أكبر مقارنةً بالرقابة القضائية ، فالقضاء لايستطيع أن يحل محل الإدارة ويصدر بدلاً عن القرار الملغي قراراً مشروعاً وملائماً ، لكن الإدارة تستطيع من خلال أنواع الرقابة الإدارية أن تحل محل الموظف المطلوب منه التصرف فتقاعس عن إتيانه [24].

وفضلاً عما تقدم فإن التظلم الإداري يؤدي الى ابقاء روح المودة بين الفرد – وخاصةً الموظف- وجهة الإدارة ، حيث لايخرج التظلم عن كونه إسلوباً ودياً لإعادة النظر في الموضوع وإنهاء النزاع مع الإدارة ، وهذا أجدى بكثير لإبقاء حسن العلاقة مع الإدارة من الإلتجاء الى القضاء وإقامة خصومات لاحد لها [25].

---

[21] – ينظر: د.إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية ،تنظيم القضاء الإداري) منشأة المعارف بالأسكندرية ،2006 ، ص232 ؛ د.جورج سعد ، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، 2006، ص 368.

[22] – ينظر: د. مصطفى أبوزيد فهمي ، المرجع السابق ، ص10–11.

[23] - ينظر: د.سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص30 ؛د.جورج سعد ، المرجع السابق ، ص 369.

[24] - ينظر : محمد الشافعي أبوراس ، مرجع سابق ، ص86 .

والرقابة هذه تساعد على التقليل من عمل القضاء وتمنع من تكدس الدعاوي الإدارية أمام المحاكم الإدارية في ظل الأنظمة القضائية المزدوجة ، وأمام المحاكم العادية في اطار الأنظمة الموحدة للقضاء ، مما يعني ان الفرد المتضرر من عمل إداري معين يمكنه الوصول الى مبتغاه دون جهد وتكليف يثقلان كاهله مقارنةً فيما اذا اضطر الى اللجؤ الى القضاء .

الفرع الثاني

عيوب الرقابة الذاتية

ومع كل تلك المزايا والنقاط المضيئة التي تتصف بها الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها لأجل الحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان حقوق وحريات الأفراد ، فإنها لاتخلو من عيوب ومثالب قد تودي بأهميتها ونجاعتها في بعض الأحيان صوب العدم .

والسبب الرئيس في ذلك يكمن في إن جدوى الرقابة الإدارية كضمانة للأفراد تتوقف بالأساس على توفر حسن النية لدى الإدارة ورغبتها للمصادقة في إصلاح أخطائها ، ففي كثير من الأحيان تكون حرة في أن ترد على المتظلم أو لاترد على الإطلاق ، وإن إختارت الرد عليه فإنها ليس بالضرورة أن ترد بما يشتهيه المتظلم كما إنها ليست ملزمة بأن تذكر أسباباً بقرارها في الرد على التظلم [26].

وتختلف هذه الرقابة من حيث قوتها ومداها تبعاً لإختلاف التنظيم الإداري السائد في الدولة ،فإذا كان تنظيماً مركزياً كانت الرقابة قوية متسعة ، نظراً لتمتع الرؤساء الإداريين في هذا النوع من النظام بسلطة رئاسية قوية تسري على المرؤوسين في أشخاصهم وأعمالهم .

بينما في التنظيم اللامركزي الإداري ولأن تتمتع الهيئات اللامركزية بإستقلالها في مباشرة إختصاصاتها الإدارية لاتتمتع الإدارة المركزية سوى برقابة وصائية مقيدة ومحصورة في نطاق معين لايجوز لها تجاوزه وإلا تعرض عملها للطعن ،فهو إما أن تصدق على العمل كما هو في جملته ، وإما أن تقوم برفضه مع إحتمال أن يتم الطعن ضد هذا الرفض ، مما يعني إنها في ظل الإدارة اللامركزية لاتملك الرقابة الإدارية صلاحية الإلغاء أو السحب أو التعديل أو تعديل آثار أعمال الإدارة . ولايجوز لها بطبيعة الحال أن تحل محل الإدارة اللامركزية في ممارسة إختصاصاتها [27].

كما إن إعتراف الإدارة بما تترتب من أخطاء أو إنحراف عن أعمالها ،أمر عسير التحقق في كثير من الأحيان ،إذ الغالب أن تتمسك الإدارة بعملها رغم تيقنها من عدم مشروعيته ، وخاصةً ترى بأن هذا العمل يحقق مصلحتها ولو كان ذلك على حساب قواعد المشروعية ومقتضيات الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد.

وإرتباطاً بهذا يزداد أحساس الأفراد بعدم الإطمئنان على حقوقهم والشكوك التي تعتريهم بصدد الوصول الى مبتغاهم إذا ما ترك الأمر لحكم هو خصم لهم في الوقت ذاته ، دون أن يتسلحوا بضمانات تكفل لهم الحصول على حقوقهم وتحقيق العدالة .

وحتى لو سلمنا بترويض تلك المخاوف فإن الرقابة الإدارية أن ألغت قراراً غير مشروعاً أو غير ملائمة ،فإن ذلك لايعد حلاً حاسماً للمشكلة بسبب إن الإدارة تستطيع أن تعود فتصدر قراراً يحمل مغزى وأثر القرار الملغي [28] .

---

[25] - ينظر:د.محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الإداري ، بدون طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2007 ، ص89.

[26] - ينظر : د.محمد الشافعي أبو راس ، مرجع سابق ،ص86 ؛ د.سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص300.

[27] - ينظر :محمد الشافعي أبو راس ، المرجع السابق ، ص86 .

[28] - ينظر : محمد الشافعي أبو راس ، المرجع السابق ، ص87 .

وتعلقاً بذلك فالقرار الإداري لايتمتع بحجية الشيء المقضي فيه ،كما هو الحال في الحكم القضائي ، مما يتيح للإدارة المعنية أن تصدر قراراً بذات المعنى والأثر للقرار الذي سبق وان ألغته الرقابة الإدارية ، بعكس اذا ما كان الإلغاء جاء بحكم قضائي وفي اطار بسط الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، عندئذ لاتستطيع الإدارة المعنية القيام بإصدار قراراً جديداً يحمل نفس المعنى والأثر للقرار الملغي لأن الحكم القضائي يتمتع بحجية الشيء المقضي فيه .

ورقابة المشروعية والتي تعني التدقيق والتفحص فيما كانت الأعمال الإدارية متوافقة وأحكام القانون من عدمه ، مسألة تحتاج الى ثقافة قانونية عالية وخبرة في مجال القانون والقضاء وهذه الأمور قد لاتكون متوافرة في رجال الإدارة ، الأمر الذي يمكن له أن يخلق شكوكاً في مدى قدرتهم في تبسيط هذا النوع من الرقابة على أكمل وجه .

وخلاصة لما تقدم من مزايا و عيوب الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة يتجلى لنا بإن هذا النوع من الرقابة يبقى رقابة مهمة وفاعلة بصدد تصويب وتقويم العمل الإداري ،بسبب إن الإدارة تكون أدرى من غيرها بدقائق وتفاصيل أمورها ونشاطاتها ، وكذا فإنها تقوم وبجدارة بسد الفراغات والقصور التي قد تعتري الرقابة السياسية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة .

كما إن في ظل إدارة واعية ومدركة لأهمية اتصاف تصرفاتها بالمشروعية واحترام سيادة القانون ، يمكن معه التغلب وبسهولة على مايعاب عمل الرقابة الإدارية وتكون لهذا النوع من الرقابة النصيب الأكبر في إرجاع الإدارات المختلفة الى جادة المشروعية ،أو تشجيعها وتثبيتها على الأعمال المشروعة والملائمة التي صدقتها الأجهزة الرقابية .

المبحث الثاني

طرق تحريك الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة

إن الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها لاتتحرك بصورة تلقائية دائماً ، بمعنى إن الإدارة لاتقوم تلقائياً بفحص والتحقق في مدى مشروعية تصرف ما ومدى ملائمته في جميع الحالات ، بل إنها تتحرك أحياناً للتحقيق في عمل إداري بناءً على تظلم يقدمه الأفراد بهدف إلغاء عمل إداري معين أضر بهم أو تعديله أو تغييره .

وبناءً على ذلك ان الرقابة الإدارية تتحرك بصورتين ، الأولى : بصورة تلقائية من قبل الجهات الإدارية وبموجب إختصاصها الرقابي ، والثانية : بناءً على تظلم مقدم من قبل الأشخاص الطبيعية أو المعنوية . وهاتين الصورتين سوف نتناول بحثهما في مطلبين . كما يأتي :

المطلب الأول

الرقابة التلقائية

تتحقق هذه الطريقة عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها ببحث ومراجعة أعمالها لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملائمتها وتستمد أساسها من طبيعة التنظيم الإداري ، وقد يقوم بذلك نفس الموظف الذي قام بالتصرف ، فيقوم بإلغاء أو تعديل أو إستبدال تصرفه إذا إكتشف عدم صحته ،أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف إستناداً الى سلطته الرئاسية التي يقررها له القانون في مواجهة مرؤوسيه ، فيكون له أن يلغي تصرف المرؤوس كلاً أو يكتفي بتعديله جزئياً ، أو يحل محله ويتخذ تصرفاً جديداً بدلاً من التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته أو عدم ملائمته [29].

وقد يعمد الرئيس استعمال سلطته تلك بناءً على مذكرات تقدم اليه من أجهزة ملحقة بدائرته كموظفي ديوان الرقابة والتفتيش أو ديوان المحاسبة مثلاً ،فإذا كان القرار الصادر عن الموظف سليماً فلايجوز التعرض له ، وإن ورد نص قانوني بأن القرار الصادر عن رجل الإدارة يعد قراراً قطعياً ،إمتنع عليه التعرض له [30].

---

[29] - ينظر : د.سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص283 .

[30] - ينظر: فهد عبدالكريم أبو العثم ، مرجع سابق ، ص119 .

كما وإن الرقابة التلقائية يمكن أن تحرك بغض النظر عن شكل الرقابة ،سواءً أكانت ولائية وتقوم بها نفس الجهة التي قامت بالعمل الإداري ،أو رقابة رئاسية يقوم بها الرئيس الإداري بناءً على سلطته الإدارية ، أو حتى رقابة بواسطة لجان إدارية والتي تتم فيها ممارسة الرقابة الرئاسية بواسطة لجان إدارية يبين القانون تشكيلها و تكوينها وإختصاصاتها[31] .في الأحوال التي يسمح بها القانون.

وفي الرقابة التلقائية لابد من الإدارة أن تقوم بها بصورة أدق بسبب عدم وجود متظلم معين ،الأمر الذي قد ينبأ بأن المخالف في عمله قد أرضى الأشخاص المتضررين أو المعنيين بالتصرف المراد إجراء رقابة إرتجالية بصدده ، ويمكن أن يقوم الموظف المخالف بإخفاء مخالفته وزج نفسه في عداد الموظفين المخلصين ومحل رضى رؤسائه [32].

ومن ذلك فإن الإدارة تمتلك صلاحية مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها دون أن تتدخل جهة خارجة عنها وتأتي ممارستها للرقابة الذاتية بناءً على ذلك التدخل ، هذا وقد تصل الإدارة برقابتها التلقائية الى صحة العمل الإداري محل الرقابة وتقوم عندئذ بمصادقتها ،أو تتكون لديها قناعة عدم صحة العمل الإداري المتخذ ويقوم بموجب سلطتها القانونية بتعديله أو إلغائه أو سحبه حسب الظروف والإقتضاء .

وإرتباطاً بذلك فالرقابة التلقائية في الدول المعاصرة لاتقتصر على جهات إدارية ولائية أو رئاسية أو لجان إدارية ، أي لاتنحصر هذا النوع من الرقابة على عمل الرقابة الإدارية بمفهومها العام ،بل تشمل رقابة المؤسسات المتخصصة كذلك مثل (الإمبودسمان ، والبروكيراتيرا ، الرقيب البرلماني ..الخ)[33] .

كما وإن الرقابة التلقائية يمكن أن تعد في أصلها مبني على فكرة المشروعية وبالتالي خدمة القانون ،ومن ثم ضمان حماية حقوق ومصالح الأفراد ،لأن تدخل الإدارة بنفسها مباشرة وبصورة تلقائية بالنظر في عمل اداري دون تدخل جهة ثانية ،تعد في الغالب بحثاً منها في قانونية تصرف إداري أو مشروعيته .

وقد سبقنا بالإشارة بأن الجهة التي قامت بالعمل الإداري لها الحق بمراجعة تصرفاتها في أي وقت تشاء ، أما إذا نص القانون على قابليته للإستئناف لجهة إدارية أو قضائية عندئذ لايجوز لمصدره أن يلغيه أو يعدله وذلك بسبب نفاذ ولايته .

ومثال تطبيقي على ذلك القول هو ما ذهبت اليه محكمة العدل العليا الأردنية وفي معرض حكمها حول قرارات لجنة العطاءآت المركزية ،حيث قضت " إن السلطة التي تملك سحب القرار النهائي هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها ما لم يكن القرار من النوع الذي نظم القانون طريقاً للتظلم منه أو الإستئناف الى سلطة أعلى ،فإن الجهة الإدارية الدنيا لا تملك أن تعيد النظر فيه ولو كان باطلاً ،ذلك إنه بمجرد إصدار هذه الجهة القرار تستنفذ ولايتها ولايكون الطعن في قرارها إلا بالطريق الذي نظمه المشرع ولانزاع في إن القانون لم ينظم طريقاً للتظلم الإداري في قرارات لجنة العطاءآت المركزية ،حتى يقال بأنها لاتملك أن تعيد النظر فيه ،أما كون قرارها خاضعاً لتصديق

---

[31] - ينظر : محمد الشافعي أبو راس ، المرجع السابق ، ص85 .

[32] – ينظر: دكتر ابراهيم موسى زاده و عباسعلي عميد زنجاني ، نظارت بر أعمال حكومت وعدالت إداري ، ط1، انتشارات دانشكاه تهران ، 1389، ص200.

1- [33] - يقصد ب((الأمبودسمان)) شخصية منتخبة من قبل البرلمان مكلفة بمراقبة الإدارة والمحاكم ، ويقوم بهذه الرقابة بصفة تلقائية أو بناءً على تظلم مقدم اليه . وقد أخذت بها الدول الإسكندنافية . ويراد ب ((البيروكيراتيرا)) تلك الهيئة المركزية التي نشأت في الإتحاد السوفيتي والدول الإشتراكية مكلفة تحت سلطة المدعي العام بالعمل على إحترام الشرعية الإشتراكية من قبل الإدارة . للمزيد ينظر : د.عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص128 ؛ د.مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، بدون طبعة ، مطبعة جامعة دهوك ، 2009 ، ص57-56.

الوزيرين فإن ذلك لايعتبر تنظيماً لطريق التظلم منه إذ إن هذا التصديق هو شرط لازم لنفاذ القرار ويتم بحكم القانون دون حاجة لوجود طعن من ذوي المصلحة "[34] .

ويتضح مما سبق ذكره ان الرقابة التلقائية تعد طريقة من طرق تحريك الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة ، وبمقتضاها تقوم الإدارة بذاتها مراجعة تصرفاتها ،وقد تكون المراجعة هذه من قبل نفس الجهة الإدارية التي قامت بالتصرف الإداري محل التفحص ، أو جهة رئاسية أعلى منها ، أو من قبل لجان وهيئات موضوعة قانوناً وتمارس الرقابة بالصفة الرئاسية .

بيد إن صلاحية الجهة المصدرة للتصرف في الرقابة عليه ليست مطلقة بل مرتبطة بما اذا كان القانون لم يمنع عليها ذلك ، أم منع عليها من خلال تحديد وتعيين طريقة أخرى لإستئنافه أو الطعن به من أجل النظر في مشروعيته أو ملائمته ، لأن في الحالة الثانية تعد ولايتها عند إصدارها للتصرف قد نفذت .

المطلب الثاني

الرقابة بناءً على تظلم

يتحقق هذا النوع من الرقابة عندما تكشف للإدارة عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملاءمته نتيجةً لتظلم يرفع اليها من قبل المتضررين من هذا التصرف ، وهذا هو الوضع الغالب في إجراء الرقابة ،حيث لاتتحرك في معظم الأحيان إلا بناءً على تظلم إداري يقدمه صاحب الشأن [35] .

وقد أورد الفقه تعريفات عدة للتظلم الإداري ، منهم من يعرفه بأنه وسيلة قانونية من الوسائل التي تسمح للشخص بإستصدار قرار إداري متفق مع القانون [36]، أو كما عرفه آخر بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن الى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعى مخالفته للقانون[37].

وما يمكن أن نلاحظه على التعريفين السابقين انهما يعرفان التظلم من ناحية دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية وحدها ، هذا في حين التظلم الإداري يتسع لتشمل كل الأعمال التي تقوم بها الإدارة ،فالمتضرر أو صاحب مصلحة أياً كان ، سواءً أكانت نيته متجهة صوب إقامة دعوى الإلغاء من عدمه ، فإن عريضة الطلب التي يقدمها الى الإدارة المعينة وبشروط محددة يعد تحريكاً للرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها[38].

---

[34] - نقلاً عن : فهد عبدالكريم أبو العثم ، المرجع السابق ، ص119 .

[35] – ينظر:د.سامي جمال الدين ،المرجع السابق، ص284 ؛ د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص229.

[36] – ينظر : د.ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ص325 .

[37] – ينظر : د.سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ،الكتاب الأول قضاء الإلغاء ، القاهرة ، دار الفكر العربي ،1986 ، ص622.

[38] – وحقيقاً هناك فهم ليس في محله لدى بعض الوزارات في الإقليم حول تسمية الطلبات التي تقدم من قبل الموظفين ، حيث يرون بأن الطلبات ضد القرارات الإنضباطية المقرونة بفرض عقوبات وظيفية فقط يمكن تسميتها ب " التظلم " وفي غير تلك الحالات لاتعد تظلماً بل مجرد طلبات عادية لإعادة الحقوق لأصحابها ..الأمر الذي ذهب اليه المستشار القانوني في وزارة المالية لإقليم كوردستان عندما اعطى رأيه الى وكيل الوزارة بتأريخ / / 2015 في طلب تقدم به منتسب في الوزارة حيث رأى فيه بأنه " لايمكن تكييف الطلب في هذه الحالة بالمفهوم القانوني للتظلم .. لأن التظلم فقط يقدم في الأحوال التي حددتها القانون فقط ،بصورة ممن ومتى والى من يقدم ... "

الأمر الذي نرجح بمناسبته التعريف الذي ذكره د.علي خطار شطناوي ،فقد عرف هذا الفقيه التظلم الإداري بإعتباره (وسيلة قانونية لفض المنازعات الإدارية من قبل الإدارة نفسها سواءً أكانت الإدارة إستجابت الى مصالح صاحب الشأن كلياً أو جزئياً) [39].

وترتيباً على ذلك يمكن لنا أن نعرف التظلم الإداري بأنه وسيلة قانونية يستطيع بموجبها المتضرر من تصرف إداري معين(أو من ينوب عنه) أن يتقدم بطلب الى الجهات الإدارية المعنية (ولائية كانت أم رئاسية) لأجل الغاء أو تعديل العمل الإداري محل التظلم .

كما وتتفرع التظلم الى أنواع تبعاً للزاوية التي ينظر اليه منها ، فهو ينقسم الى تظلم ولائي وتظلم رئاسي نظراً للجهة التي يتم تقديم التظلم اليها ، وتتفرع الى تظلم اختياري وتظلم إجباري نظراً لوجود أو عدم وجود قواعد قانونية تقضي بوجوبية التظلم الإداري . وهذه ما سنحاول دراستها في فرعين مستقلين ، كما يأتي :

الفرع الأول

التظلم الولائي والتظلم الرئاسي

قد يتوجه الفرد المتضرر من تصرف الإدارة بتظلمه الى رجل الإدارة الذي صدر عنه التصرف الإداري ويطلق على هذه الحالة تسمية " التظلم الولائي" ،أو يتوجه به الى الرئيس الإداري لمن صدر عنه التصرف محل التظلم وتسمى عندئذ ب " التظلم الرئاسي " ، وللنوع الأخير تطبيق آخر يتمثل في تقديم التظلم الى لجان إدارية يناط بها صلاحية الفصل في بعض صور التظلم الإداري [40].

كما ويستهدف التظلم الإداري المقدم ، ولائياً كان أم رئاسياً، استصدار قرار إداري لصالح مقدمه عن طريق سحب القرار الأول ،أو على أقل تقدير تعديله بما يتوافق ومصالح مقدم التظلم [41]،ويتحقق هذا متى مارأت الإدارة التصرف محل التظلم غير مشروع أو غير ملائم عندئذ تقوم بتصحيح تصرفها من خلال إلغائه أو تعديله ، أي رفع العيوب والمثالب التي تعتري التصرف الإداري محل التظلم .

وقد دار النقاش فقهاً وقضاءً حول ما إذا لجأ المتظلم الى جهة إدارية غير الجهة الولائية ولا الرئاسية التي أصدرت موظفيها القرار أو التصرف محل التظلم، الأمر الذي حسمه كل من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري من خلال تخفيف الأمر ،فإذا ما قام المتظلم بتقديم عريضته الى وزير غير رئيس لتلك الجهة التي أصدر التصرف المضر بحقه ،أو يقدمه الى رئيس مجلس الوزراء ، فإنه يتعين على هذا الوزير أو رئيس الوزراء أن يحيلا التظلم الى الإدارة المعنية بموضوعه [42].

---

[39] – ينظر:د.علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، ج1، ط1، الإصدار الأول ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،2004 ، ص157.

[40] - ينظر : د.علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص447 .

[41] - المرجع نفسه ، ص145 .

[42] – للمزيد ينظر : د.مصطفى أبو زيد فهمي و د.ماجد راغب الحلو ، الدعاوي الإدارية (دعوى الإلغاء ودعاوي التسوية) ، بدون طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2005 ، ص149 .

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 56-73***
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.2.223 **December/2017**

الفرع الثاني

التظلم الإختياري والتظلم الإجباري

الأصل في التظلم هو أن يكون إختيارياً ، أي إن القانون لايلزم الأفراد بالتظلم من التصرفات الإدارية التي تمس مصالحهم ، فالأفراد هنا بالإختيار بين اللجوء للتظلم الإداري ، أو الإستغناء عنه واللجوء الى الطعن القضائي [43] .

ولكن قد يلزم القانون اللجوء الى التظلم الإداري استثناءً من القاعدة الأصلية أي جعله وجوبياً ، كما في حال الذي يلزم القانون كل ذي مصلحة التظلم سلفاً أمام الإدارة قبل الإلتجاء الى القضاء ، وهذا مانص عليه كل من القانون المصري والعراقي واقليم كوردستان [44].

ويتجلى من ذلك رغبة المشرع الواضحة في إطار التظلم الوجوبي في إعطاء الإدارة فرصة إضافية جديدة لمراجعة ملف القضية وإعادة النظر بمشروعية قرارها وحسم بعض المنازعات الإدارية بصورة ودية . على الرغم من إنه يمكن أن يؤخذ عليه بأنه ليس إلا عاملاً من عوامل تعقيد الأمور وتأخير الفصل في المنازعات الإدارية ،خصوصاً إذا أظهرت الإدارة المعنية نيتها وعبرت عن إرادتها بعدم إعادة فحص ملف القضية [45].

وهناك حالة أخرى تعتبر خروجاً من قاعدة إختيارية التظلم الإداري ، وتتمثل بحالة إذا ما كان التظلم الإداري لازماً لتصدر الإدارة قراراً يصلح أن يكون محلاً للتظلم القضائي بعد ذلك [46].وللفرد المتضرر من تصرف الإدارة الحق في التظلم الإداري بنفسه أو بواسطة من ينوب عنه ،فلا يشترط أن يكون المتظلم من تصرف الإدارة صاحب الشأن نفسه بل يمكن أن يحرك التظلم بواسطة نائباً يمثله قانوناً.

هذا وقد اشترط في التظلم الوجوبي بعكس طبيعة الرقابة الذاتية للإدارة التي تكون بمنأى عن الشكليات الملزمة مجموعة من الشروط [47] ، ويرى القضاء الإداري المصري في تبرير ذلك بأن التظلم الوجوبي ليس إجراءً مقصوداً

---

[43] - ينظر : محمد الشافعي أبو راس ، المرجع السابق ،ص85 .

[44] - فقد جاء في المادة 12 فقرة ب من قانون مجلس الدولة المصري بأنه (لاتقبل الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة وذلك قبل التظلم منها الى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الى الهيئات الرئاسية وإنتظار المواعيد المقررة للبدء في هذا التظلم).وتناولت هذا الحكم المادة 7 فقرة سابعاً/أ من قانون التعديل الخامس رقم 17 لسنة 2013 لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 حيث تضمنت بأن (يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (30)يوماً من تأريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو إعتباره مبلغاً ، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال 30 يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (30) يوماً من تأريخ تسجيل التظلم ..) ونفس المضمون مع تقصير مدة التظلم جاء في المادة 17 من قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008 بأنه (أولاً : يشترط قبل تقديم الطعن الى المحكمة الإدارية أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت فيه خلال 15 خمسة عشرة يوماً من تأريخ تسجيل التظلم ..) .

[45] - ينظر :د.علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص143 .

[46] - ينظر: محمد الشافعي أبو راس ، المرجع السابق ، ص85 .

[47] – حيث أصدر رئيس مجلس الدولة المصري بقرار رقم 72 لسنة 1973 تطبيقاً لنص المادة 12 من قانون المجلس نظم فيه إجراءآت التظلم الوجوبي ، وهي :

لذاته بصورة يتم ويتجسد أثره فور تقديمه ،مهما كان وجه النقص والخطأ الذي يعتري بياناته ،وإنما هو إفتتاح للمنازعة في مرحلتها الأولى حيث ينبغي الأخذ به كإجراء يترتب عليه قبول الدعوى ، أو كمؤشر جدي للإدارة وتستقي منها الأخير عناصر المنازعة القضائية مستقبلاً ،وتتخذ على ضوء ذلك قرارها في أن تلبي مطالب المتظلم أو تردها وهذا لايتأتى اذا كان التظلم يشوبه خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل الإدارة بالقرار المتظلم ضده [48].

ومع ذلك لاتوجد هناك تقيد جامد بتلك الشروط من قبل القضاء الإداري ،حتى في مصر ، بل إن القضاء المعروف عنه تحرري في أحكامه لايتشدد في شكل التظلم الوجوبي، بل يلين فيه ويحكم بموجب ملابسات القضية المعروضة أمامه .

وكما تمت الإشارة اليه فيما سبق فإن التظلم الإداري لايقيده ميعاد أو شكل معين ،فهو وسيلة سهلة وغير مقيدة وغير معقدة ، كل ذلك مالم ينص القانون خلاف ذلك ،فإذا قيد القانون التظلم بشكل معين وجب الإلتزام به ،وإن حدد القانون ميعاداً معيناً وجب رفع التظلم قبل انقضاء هذا الميعاد والا فإن التظلم يرد بسبب عدم استيفاء الشكل القانوني ،أو رفعه بغير الطريق الذي حدده القانون ،أو لرفعه بعد الميعاد القانوني ،أو لهذه العيوب جميعاً [49].

ومما تقدم يتضح جلياً بأن الرقابة الإدارية التي يتم تحريكها بناءً على التظلم يتمثل بالإختيارية بالنسبة للأفراد ،فهم مخيرين بين تحريكها أو عدم تحريكها ، وبالتالي في حال التقدم بالتظلم الى الجهة الإدارية يعتبر هذا الطلب غير مقيد بشكل أو ميعاد محدد بل يجوز للفرد الطعن به بأي شكل وفي أي ميعاد شاء ،لكن كل ذلك ما لم يتدخل القانون بفرض أشكال ومواعيد معينة .

1- يقدم التظلم الى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الى الجهات الرئاسية بطلب يقدم لها أو يرسل اليها بكتاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول .

2- يجب أن يشتمل على البيانات الآتية :

- اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه .
- تأريخ صدور القرار المتظلم منه وتأريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في الوقائع المصرية أة في النشرة المصلحية أو من تأريخ اعلان المتظلم به .
- موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم ،ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها .

3- تقوم الجهة الإدارية بتلقي التظلمات وقيدها برقم متسلسل في سجل خاص يبين فيه تأريخ تقديمها أو ورودها ،ويسلم الى المتظلم ايصال مبين فيه رقم التظلم وتأريخ تقديمه أو يرسل الإيصال اليه بطريق البريد بكتاب موصي عليه .

4-ترسل التظلمات فور وصولها الى الجهة التي أصدرت القرار وعليها أن تبدي رأيها في التظلم وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع .ويرسل الى الجهة التي يناط بها فحص التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ تقديمه أو وروده .

5-يتولى فحص التظلمات مفوضو الدولة في الوزارات أو من يندبون لذلك ،وتعرض نتيجة فحص التظلم على الجهة المختصة في ميعاد ثلاثين يوماً من تأريخ ورود التظلم .

6-تتخذ الإجراءآت اللازمة للبت في التظلم في الميعاد القانوني ويبلغ صاحب الشأن بالقرار الصادر في تظلمه والأسباب التي بني عليها وذلك بكتاب موصي عليه . أشار اليه :د.مصطفى أبو زيد فهمي و د.ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 159 – 160 .

[48] - المرجع نفسه ، ص 161 .

[49] - ينظر : د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص230 .

وكذا فالرقابة الإدارية وفقاً لهذه الصورة تتفق مع الرقابة القضائية في إن كل منهما تشترط ورود طلب من قبل ذوي الشأن لأجل النظر في التصرف الإداري محل التظلم أو الطعن قضائياً ، ولكن تختلف عن الرقابة القضائية فضلاً عن عدم تقيدها بشكل وميعاد محددين، في أنها لايشترط ان يحصل المتضرر من التظلم على رد من قبل الإدارة ،في حين ان القضاء ملزم بإصدار قراره الفاصل في الدعوى المرفوعة أمامه ولايجوز له التمسك بعدم وجود نص أو قانون ينطبق على الحالة المعروضة .

الخاتمة

مماسبقت الإشارة يمكن لنا أن نستخلص مجموعة من الإستنتاجات ،وبناءً عليها نطرح عدداً من التوصيات كما يأتي :

أولاً : <u>الإستنتاجات :</u>

1- الرقابة الإدارية تكون بصورة مراجعة الإدارة لعملها أو أعمالها التي إتخذتها بموجب صلاحياتها القانونية ،وذلك من أجل الوقوف على مدى مشروعيتها ،ومدى ملاءمتها .
2- للرقابة الإدارية مزايا عدة ،أهمها تتجلى في كونها رقابة لاتحتاج الى إجراءآت طويلة ومعقدة ، كما إنها لاتحمل الأفراد أعباء مالية ،اضافةً الى ذلك فالطعن بالتصرف الإداري أمام الإدارة ذاتها من قبل الأفراد لايحتاج الى تسبيبه قانوناً ، بل من الممكن أن يستند الى أسباب إنسانية بحتة .
3- تنقسم الرقابة الإدارية الى أنواع مختلفة نظراً الى الزاوية التي ينظر اليها، فمن حيث الجهة التي تقوم بالرقابة ،فهي رقابة ولائية اذا ماقامت بها نفس الجهة التي أصدرت التصرف و رقابة رئاسية اذا ما قامت بالرقابة جهات ادارية تعلو تلك الجهة الإدارية التي صدرت عنها التصرف ،أو بواسطة لجان وهيئات رقابية مركزية متخصصة . كما تنقسم الرقابة الى رقابة مركزية وأخرى لامركزية نظراً الى النطاق الإداري المتبع فيها. ومن منظار اسلوب مباشرة الرقابة أو تحريكها فتنقسم الى رقابة تلقائية ورقابة بناءً على تظلم .
4- يعتري عمل الرقابة الإدارية عيوب عدة ،أبرزها ان الإدارة لاتلزم في الرد على التظلم المقدم اليها من قبل الأفراد ، والإدارة بمراقبتها أو رقابتها هذه تجمع لديها صفتي الخصم والحكم في آن واحد وهذا ما يبعدها ،غالباً، من موقف الحيدة في قراراتها التي تفصل بها منازعة ادارية معروضة أمامها .
5- الرقابة الإدارية يتم تحريكها بإحدى طريقتين ، الأول : بناءً على إرادتها المنفردة أي من تلقاء نفسها تقوم بالرقابة على أعمالها ، والثاني : بناءً على تظلم يقدم اليها من أصحاب الشأن الذين أضر التصرف الإداري بحق من حقوقهم .
6- بموجب الرقابة التلقائية تقوم الإدارة بنفسها بمراجعة أعمالها ،وقد تكون هذه المراجعة من قبل نفس الجهة مصدرة التصرف الإداري أو جهة رئاسية أعلى منها ، أو لجان ادارية بصفتها الرئاسية .
7- والرقابة بناءً على تظلم هي الرقابة التي تقوم بها الإدارة على أعمالها بناءً على طلب مقدم اليها من قبل أصحاب الشأن ،الذين أضر العمل الإداري بحق من حقوقهم .

ثانياً : **<u>التوصيات :</u>**

1- نوصي السلطة الإدارية في العراق وفي إقليم كوردستان الى إعتماد وتفعيل الرقابة الذاتية على أعمالها وخاصةً القرارات الإدارية الصادرة عن أجهزتها المختلفة بصورة واسعة من أجل تقويم أعمالها. وبالأخص في شكليها (الرئاسية ،أو لجان بصفتها الرئاسية) ،لأن بذلك قد تتبدد تعنت الأجهزة تلك بالتمسك بتصرفاتها الخاطئة وغير المشروعة بإعتبار ان جهة المراقبة لن تكون هي نفسها التي أصدرت التصرف الإداري بصورة مباشرة .
2- ان التظلم الإداري الذي يحرك بموجبه الرقابة الإدارية ، ويفض المنازعة الإدارية لدى الإدارة ذاتها يتطلب من المشرع العراقي و الكوردستاني أن يقوما بتنظيمه ووضع شروط مرنة وأطر محشوة بضمانات تخدم المواطنين ككل و الموظفين على وجه الخصوص إزاء الإدارة المعنية .مثلما فعل المشرع المصري عندما

خول رئيس مجلس الدولة بإصدار قرار تفيد ذلك الأمر ، وكل ذلك لكي يقطع الطريق أمام الإدارة في ما اذا أرادت التعنت وعدم تلبية مطالب المتظلمين بحجج ومبررات تتعلق بشكل التظلم ومضمونه .

قائمة المراجع

1- جورج فوديل وبيار دلفولفيه ، ترجمة :منصور القاضي ، القانون الإداري ، ج2 ، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، 2008.
2- خولة عيسى صالح ، الرقابة الإدارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية ،ط1 ، بيت الحكمة ،بغداد ، 2001 .
3- د.إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية ،تنظيم القضاء الإداري) منشأة المعارف بالأسكندرية ،2006 .
4- د.احمد صقر عاشور ، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن ، بدون طبعة ، دار النهضة العربية ، بيروت ،لبنان ، بدون سنة نشر.
5- د.سامي جمال الدين ، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة) ، منشأة المعارف بالأسكندرية ، 2003 .
6- د.سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ،الكتاب الأول قضاء الإلغاء ، القاهرة ، دار الفكر العربي ،1986.
7- د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، الأسس العامة للقرارات الإدارية ، المكتب الجامعي الحديث ، مصر ، 2012 ، ص 252.
8- د.عدنان عمرو ، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية) ، ط2 ، منشأة المعارف بالأسكندرية ، 2004 .
9- د.علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، ج1، ط1، الإصدار الأول ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،2004 .
10- د.فوآد العطار، القانون الإداري ،ط3 ، دار النهضة العربية ،بدون سنة نشر ، بيروت .
11- د.ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية .
12- د.مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، بدون طبعة ، مطبعة جامعة دهوك ، 2009 .
13- د.محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الإداري ، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2007 .
14- د.محمد علي الخلايلة ، الإدارة الحلية (وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1 ، بيروت ،2009 .
15- د.مصطفى أبو زيد فهمي و د.ماجد راغب الحلو ، الدعاوي الإدارية (دعوى الإلغاء ودعاوي التسوية) ، بدون طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2005 .
16- فهد عبدالكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ، 2003 .
17- محمد الشافعي أبوراس ، القضاء الإداري ،مكتبة النصر بالزقايق ، القاهرة .
18- مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء) ،دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2005 .

- **الكتب الفارسية :**

1- ينظر: دكتر رضا موسى زاده ، حقوق اداري (كليات وايران) ، ط18 ، نشر ميزان،تهران، 1393 .
2- ينظر: دكتر ابراهيم موسى زاده و عباسعلي عميد زنجاني ، نظارت بر أعمال حكومت وعدالت إداري ، ط1، انتشارات دانشكاه تهران ، 1389.

- التشريعات :
- قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972
- قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل
- قانون مجلس شورى الإقليم رقم 20 لسنة 2008 .
- قانون وزارة الداخلية لإقليم كوردستان رقم 6 لسنة 2009 .