

## دور الرقابة الادارية في عمليات الفساد الاداري

### The role of administrative oversight in administrative corruption operations

#### الكلمات الافتتاحية :

الرقابة الادارية ، الرقابة ، الفساد الاداري

#### Keywords :

Administrative control, oversight, administrative corruption.

**Abstract :** Control is not confined to a superficial relationship between the three authorities within the state; rather, it takes on a hierarchical form descending from the highest levels of authority to the lowest. As administration engages in public activities and has the closest interaction with individuals' lives, control over administrative corruption becomes crucial, particularly given the recent rise in related crimes. Authority belongs to the people collectively, and when they cannot convene to exercise it, they choose representatives to act on their behalf. Hence, the legislative council becomes the voice of the people expressing their desires, interests, and motivations. Positioned

between the executive and judicial powers, the legislative council plays a significant role when based on democratic principles, exercising multiple functions, including legislative and oversight authority. Some contemporary constitutions grant the legislative council the right to bring criminal charges against the president or

الاستاذ المساعد آيت اله جليلي



قسم القانون العام /كلية  
القانون /جامعة قم الحكومية  
البريد الالكتروني  
ayatjalili@yahoo.com

سيف الدين حيدر علي الزوبعي

قسم القانون العام /كلية  
القانون /جامعة قم  
الحكومية  
البريد الالكتروني  
saifaldinhaliderali89@  
gmail.com



government members for crimes committed during their duties. Key findings of the research include: 1. Administrative control is the function ensuring that everything proceeds according to the planned objectives by monitoring work efforts in line with the established plan. 2. Given the importance of administrative control, it should be established within a legal framework capable of uplifting and implementing it. This function enables the overseeing entity to review performed work, identify shortcomings, and address them to prevent recurring deficiencies and deviations..

### الملخص

ان الرقابة لم تقتصر على الشكل العرضي بين السلطات الثلاث داخل الدولة بل اخذت شكلا هرمياً ينحدر من اعلى مستويات السلطة في الدولة الى ادنى مستوى فيها ولما كانت الادارة هي التي تباشر النشاطات العامة في الدولة وهي الأكثر تماساً مع حياة الافراد. وان للرقابة على الفساد الاداري اهمية تأخذ الكثير الاهمية في ظل الجرائم التي ترتكب حديثاً . أن السلطة تعود الى الشعب بجميع افراده وعند تعذر اجتماعهم لممارستها فهو يقوم باختيار من يمثلونه في ممارسة السلطة نيابة عنه ولذلك يعد المجلس النيابي صوت الشعب الذي ينطق برغباته ومصالحه ودوافعه وهذا ما يجعل له منزلة بين السلطتين التنفيذية والقضائية في الدولة متى ما كان مستندا على اساس ديمقراطي. فهو يمارس اختصاصات متعددة أهمها الاختصاص التشريعي والرقابي. وتنص بعض الدساتير المعاصرة على حق المجلس النيابي بتوجيه الاتهام الجنائي الى رئيس او اعضاء الحكومة عما يقع منهم من جرائم اثناء ادائهم لواجباتهم والمشاركة في محاكمتهم.

ابرز ما تم استنتاجه من البحث :

1. الرقابة الادارية هي تلك الوظيفة التي تعنى بالتأكد من أن كل شيء يسير على وفق ما خطط له وعلى هذا فهي تعنى بمراقبة الجهود الخاصة بالعمل وفقاً للخطة الموضوعية من أجل الوصول الى تحقيق الاهداف المرغوبة .

2. وإذا كانت الرقابة الادارية بهذه الاهمية فيجب تبعاً لذلك أن تؤسس وفقاً لنظام قانوني قادر على النهوض بها ومن ثم ممارستها. فهي وظيفة تمكن الجهة القائمة بالرقابة من



مراجعة العمل الذي يتم تأديته ، وكذلك إظهار أسباب التقصير في العمل وكيفية معالجة ذلك لمنع تكرار حدوث القصور والاختراقات

ان الرقابة لم تقتصر على الشكل العرضي بين السلطات الثلاث داخل الدولة بل اخذت شكلا هرمياً ينحدر من اعلى مستويات السلطة في الدولة الى ادنى مستوى فيها. ولما كانت الادارة هي التي تباشر النشاطات العامة في الدولة وهي الأكثر تماساً مع حياة الافراد. فأن النص على مبدأ المشروعية غير كاف لقيام الدولة القانونية وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم بل لابد من وجود ضمانات كافية لأعماله واقعياً وهذا لا يكون الا بوجود رقابة فاعلة على تصرفات الادارة ومن أنها جاءت وفقاً للقانون والا كانت تصرفاتها باطلة. بيد أن الدولة المعاصرة لا تتخذ أسلوباً واحداً للرقابة إذ قد تركز رقابتها بيد سلطة واحدة أو توزعها بين سلطات متعددة مما يرتب آثار متفاوتة كما و نوعاً ضيقاً وأتساعاً ولذلك تعددت أشكال الرقابة وتنوعت وسائلها الرقابة التي تمارس من قبل سلطة ذات طبيعة سياسية تبسط رقابتها على أعمال الإدارة وتمد نطاقها الى ملائمة العمل الإداري فضلاً عن مشروعيتها<sup>(١)</sup>. فالرقابة السياسية واقعا هي الرقابة التي يمارسها الشعب وتسميتها بالرقابة الشعبية تكون اوسع بالمعنى من الرقابة السياسية على أساس أن الشعب هو مصدر السلطة في الدولة ولا يقتصر دوره على الجانب السياسي فقط. وأما يشمل كافة الجوانب فيها. اما تسميتها بالرقابة البرلمانية كما يطلق عليها في الغرب مستندين في ذلك على رقابة البرلمان للحكومة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وخاصة في النظام البرلماني فهذه التسمية اضيق في المعنى من الرقابة الشعبية لأن البرلمان في اغلب الأحيان يعبر عن وجهة نظر الحزب الحاكم ذو الاغلبية داخل البرلمان وليس عن جميع الشعب إضافة الى ما يحتاجه البرلمان من دعم واسناد الاجهزة والهيئات الشعبية في المراقبة والاشراف على الخطط والبرامج العامة في الدولة<sup>(٢)</sup>. وتأخذ الرقابة السياسية تطبيقات متعددة أهمها: أن السلطة تعود الى الشعب بجميع افراده وعند تعذر اجتماعهم لممارستها فهو يقوم باختيار من يمثلونه في ممارسة السلطة نيابة عنه<sup>(٣)</sup>. ولذلك يعد المجلس النيابي صوت الشعب الذي ينطق برغباته ومصالحه ودوافعه



وهذا ما يجعل له منزلة بين السلطتين التنفيذية والقضائية في الدولة متى ما كان مستندا على اساس ديمقراطي. فهو يمارس اختصاصات متعددة أهمها الاختصاص التشريعي والرقابي. وتنص بعض الدساتير المعاصرة على حق المجلس النيابي بتوجيه الاتهام الجنائي الى رئيس او اعضاء الحكومة عما يقع منهم من جرائم اثناء ادائهم لواجباتهم والمشاركة في محاكمتهم<sup>(٤)</sup>. مثال ذلك الدستور الامريكي النافذ الذي اعطى لمجلس النواب وحده سلطة المقاضاة البرلمانية ومنح مجلس الشيوخ سلطة اجراء المحاكمة في جميع قضايا المحاكمة البرلمانية على ان يترأس رئيس المحكمة العليا الجلسات في حالة محاكمة رئيس الولايات المتحدة الامريكية ولا يدان اي شخص بدون موافقة ثلثي الاعضاء الحاضرين<sup>(٥)</sup>. وكذلك الدستور الفرنسي النافذ الذي نص على ان (اعضاء الحكومة مسؤولون جنائيا عن اعمالهم التي يرتكبونها اثناء ممارسة وظائفهم والتي تشكل جنائيات او جنح في الوقت الذي ارتكبت فيه وتتولى محاكمتهم محكمة عدل الجمهورية.....) وكذلك جاء فيه بأن (تشكل محكمة عدل الجمهورية من خمسة عشر قاضيا منهم اثنا عشر نائبا برلمانيا يتم انتخابهم مناصفة من بين اعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بعد كل تجديد جزئي او كلي لأي من المجلسين وثلاثة قضاة بمحاكمة النقض يتولى احدهم رئاسة محكمة عدل الجمهورية.....)<sup>(٦)</sup>.

الرأي العام هو مجموعة الافكار والآراء التي يدين بها الناس أزاء موضوعات معينة وفي زمن معين تتعلق بمصالحهم العامة او الخاصة. إذ ان رقابة الرأي العام هي رقابة يباشرها الافراد عن طريق الاحزاب السياسية وجماعات الضغط أو عن طريق المنظمات الجماهيرية والنقابية او وسائل الاعلام. فالرأي العام يلعب دورا هاما في الرقابة على السلطة التنفيذية وتصرفاتها الادارية فهو أشد رقابة خشاشها الادارة. وتصل أحيانا الى حد تغيير الحكومات. ما حدى ببعض بتسمية هذا الاسلوب من الرقابة بالطريقة الحديثة<sup>(٧)</sup>. غير أن وسائل التأثير على الرأي العام ان كانت جميعها ذا اهمية فالأهم يكمن في الاحزاب السياسية ووسائل الاعلام ومالها من دور للحد من تعسف السلطة وإساءة استعمالها. فالأحزاب السياسية تعد من وسائل تحقيق الديمقراطية التي تبني على الرأي والرأي الآخر



ومن ثم يستطيع أحد الآراء أن يقنع الاكثرية بمبادئه وافكاره وبرامجه وأنشاء تكتلات حزبية تكون لها الدور الأكبر في مقاومة الاخراف والاستبداد<sup>(٨)</sup>. الا ان دور الاحزاب السياسية في التأثير على الرأي العام ليس على وتيرة واحدة في جميع الدول المعاصرة بل تختلف باختلاف أنظمتها السياسية والحزبية. فالأحزاب في الدول التي تبني نظام الثنائية او التعددية الحزبية تكون أكثر تأثيراً في الرأي العام منها في الدول التي تأخذ بنظام الحزب الواحد او الحزب القائد<sup>(٩)</sup>. وذلك لانها تسمح بوجود أحزاب معارضة تمارس رقابتها عن طريق مثليها في المجلس النيابي او بواسطة ما تصدره من صحف وما تملكه من قنوات وما تعقده من مؤتمرات وندوات للكشف عن ما ترصده من مخالفات لأقناع الغالبية من الجمهور بأن برنامجها هو الافضل في تحقيق المصلحة العامة<sup>(١٠)</sup>. اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد جاء فيه بأن ( تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والاداب:

أولاً- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.

ثانياً- حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر.

ثالثاً- حرية الاجتماع والتظاهر السلمي. وتنظم بقانون<sup>(١١)</sup>).

اذا كانت الرقابة السياسية قد تمارس من قبل الشعب بالأنابة عن طريق المجالس النيابية أو بالأراء والأفكار عن طريق الرأي العام. فهناك صورة من الرقابة السياسية يمارسها الشعب بنفسه مباشرة عن طريق الاستفتاءات الشعبية<sup>(١٢)</sup>. ويقصد بالاستفتاء الشعبي الرجوع الى الشعب لأخذ رأيه بالموافقة او الرفض في أي موضوع عام كأن يكون موضوعاً قانونياً او سياسياً بصفته صاحب السيادة<sup>(١٣)</sup>. وبهذا يمكن ان يكون الاستفتاء شخصياً كالتصويت على رئيس الجمهورية اذا كان المرشح الوحيد او يكون موضوعياً اذا كان التصويت على تصرف او اقتراح معين كالتصويت على قانون او معاهدة او مشروعها<sup>(١٤)</sup>. ويمارس الشعب رقابة مباشرة بالرفض او القبول على ما استفتي به وهذا ما كفلته اغلب الدساتير تأكيداً منها على احترام رأي الشعب ومعرفته في مواضيع معينة ذات اهمية بالغة في حياته والتي تمس المصالح العليا في الدولة. فالدستور الفرنسي اكد على انه ( لرئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء، ولأعضاء



البرلمان. كل على حده الحق في المبادرة بطلب تعديل الدستور... ويصبح التعديل نهائياً بعد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء.....<sup>(١٥)</sup>. وكذلك الدستور المصري الذي جاء فيه ( لرئيس الجمهورية ان يستفتي الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا). كما اشترط موافقة الشعب بالأستفتاء لتعديل الدستور<sup>(١٦)</sup>. اما دستور العراق النافذ فقد اوجب اخذ رأي الشعب عن طريق الأستفتاء في مسائل عديدة تتعلق بأخذ لغة محلية. تكوين الاقاليم بوصفها نواة الدولة الاتحادية. تعديل الدستور. المناطق المتنازع عليها. تعديل الدستور بالأسلوب الاستثنائي. والموافقة على الدستور<sup>(١٧)</sup>.

المبحث الأول : اساسيات الرقابة الإدارية : الرقابة الادارية هي التي تتولاها الإدارة او بتعبير ادق هي رقابة الادارة لنفسها بنفسها فهي رقابة ذاتية تمتد نطاقها إلى المشروعية والملائمة معاً وتتناول جميع تفاصيل العملية الإدارية السابقة واللاحقة. اضافة الى انها قد تمارس من داخل الجهاز الاداري ذاته عن طريق مراقبة الرئيس لمؤوسيه او من وحدات الرقابة المتخصصة في ذلك الجهاز وحينها تسمى بالرقابة الداخلية. او قد تمارس من قبل مؤسسات خاصة بالرقابة الادارية والمالية تستقل في عملها عن من يخضع لرقابتها وعند ذلك تسمى بالرقابة الخارجية<sup>(١٨)</sup>. كديوان الرقابة المالية في العراق<sup>(١٩)</sup> والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر<sup>(٢٠)</sup>. فألادارة وهي تمارس نشاطها ملزمة باحترام قواعد المشروعية وتقويم ما يقع منها من اخطاء وتجاوزات لذا فرقابتها لنفسها وجوبية الا انها ليست بذات الدرجة من الأهمية في جميع الانظمة القانونية اذ تكون الرقابة الادارية بالغة الأهمية في الدول ذات القضاء الواحد والسبب في ذلك محدودية ولاية القضاء العادي خاصة عند وجود استثناءات تمنعه من النظر في بعض تصرفات الادارة مما يحملها مسؤولية اكبر في مراقبة اعمالها فلا بد من اتساع نطاقها الا فيما يخص الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات اللامركزية المحلية والمرفقية في ظل نظام اللامركزية الادارية فتبقى محدودة بالقدر الذي يحقق الغرض الاساسي منها وهو المحافظة على وحدة الدولة القانونية والسياسية ومصالحها العليا اذ لا تمارس الرقابة من الحكومة المركزية الا بوجود



نص قانوني كونها استثناءً من الاصل الذي يقضي بأستقلال الهيئات المحلية ولذلك تسمى بالرقابة أو الوصاية الادارية<sup>(٢١)</sup>. وتتجسد الرقابة الادارية بأسلوبين:

الأسلوب الأول: الرقابة التلقائية: تمارس الادارة هذا النوع من الرقابة من تلقاء نفسها من دون تقديم تظلم من احد وذلك من خلال مراجعة أعمالها وتصرفاتها فإذا ما تبين لها بأن ما اتخذته من قرارات كانت غير مشروعة فلها ان تعيد النظر بذلك بالالغاء او التعديل او السحب وفقاً للأطار القانوني المحدد لأعمالها كون ذلك من صميم عمل الادارة الرقابي حتى وان لم ينص عليه صراحة<sup>(٢٢)</sup>. وتمارس الرقابة التلقائية من قبل الموظف ذاته مصدر القرار عن طريق مراجعته لما قام به من تصرفات او من قبل الرئيس الاداري وهو يراجع اعمال مرؤوسيه وتفتيشها بحكم المسؤولية عنهم في نطاق الادارة التي يرئسها<sup>(٢٣)</sup>. اضافة الى ذلك قد تكون تلقائية الرقابة سببها تقارير يقدمها موظفون متخصصون بالرقابة والتدقيق والتفتيش على اعمال الادارة. وهم اما ان يكونوا من ذات الجهة الادارية او ينتمون الى جهة رقابية مركزية متخصصة بأعمال الرقابة والتدقيق كجهاز المركزي للمحاسبات في مصر<sup>(٢٤)</sup>. وديوان الرقابة المالية في العراق كما اشيرنا اليهما سابقا.

الأسلوب الثاني: الرقابة بناءً على تظلم: الوضع الغالب في تحريك الرقابة الادارية يكون بناءً على طلب تظلم اذ يقوم صاحب المصلحة الذي لحقه ضرر من تصرف اداري معين بتقديم تظلماً منه الى الادارة طالب منها اعادة النظر بذلك التصرف بالالغاء او السحب او التعديل. فاذا قدم التظلم الى الموظف نفسه الذي اصدر القرار سمي التظلم ولائياً اما اذا قدم الى رئيسته الاداري سمي التظلم هنا رئاسياً<sup>(٢٥)</sup>. غير ان التظلم الولائي لا يصل الى اهمية التظلم الرئاسي إذ ان التظلم امام رئيس الموظف الذي صدر القرار اكثر تحميماً للغاية من التظلم الولائي لما يملكه الرئيس الاداري من سلطة حقيقية على كافة اعمال مرؤوسيه<sup>(٢٦)</sup>. ويمكن تقديم التظلم الى لجنة ادارية تختص بالنظر بالتظلمات التي يقدمها الافراد ينص عليها القانون بالتحديد والتنظيم وتشكل من عناصر ذو خبرة وكفاءة عالية تؤهلهم في الوصول الى رأي سديد في القرارات الادارية المطعون بها امامهم مما لا وجود له



في حالتها التظلم الولائي والرئاسي<sup>(٢٧)</sup>. حيث تمثل رقابة اللجان المرحلة الوسط بين الرقابة الادارية والرقابة القضائية<sup>(٢٨)</sup>. والاصل في التظلم يكون اختيارياً اذ يترك للأفراد التظلم امام الادارة ابتداء او اللجوء الى القضاء مباشرة الا ان هذه الاصل قد ترد عليه بعض الاستثناءات فقد ينص المشرع في حالات معينة ضرورة التظلم امام الادارة قبل اللجوء الى القضاء وخلال المدة المحددة قانوناً<sup>(٢٩)</sup>. تعني اسناد سلطة الرقابة الى القضاء وهي من اهم واجع انواع الرقابة لما يتمتع به القضاء من حيادية واستقلال ونزاهة اضافة الى قوة وحجة احكامه وما يمتلكه العاملين فيه من معرفة وخبرة<sup>(٣٠)</sup>. فهي رقابة ساكنة لا تحرك تلقائياً بل يتطلب تحريكها وجود منازعة يتقدم احد اطرافها بدعوى الى القضاء على ان يتقيد بالمواعيد والاجراءات المحددة قانوناً وبعد ذلك يبسط القاضي رقبته<sup>(٣١)</sup>. فالرقابة القضائية هي رقابة لاحقة<sup>(٣٢)</sup>. غير انها لا تأخذ شكلاً واحداً في جميع الدول بل تختلف باختلاف انظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية اذ قد لا يكون في الدولة سوى هيكل قضائي واحد يتولى حسم جميع المنازعات العادية والادارية وهذا هو نظام القضاء الواحد (الموحد) او ان يكون الى جانبه قضاء متخصص لحسم المنازعات الادارية يسمى بالقضاء الاداري ويطلق على هذا النظام بنظام (القضاء المزدوج).

وجود قضاء واحد تختص محاكمه العادية في النظر بجميع انواع المنازعات الخاصة منها والادارية على حد سواء دون اي استثناء. ويتميز هذا النظام بوحدة القواعد القانونية التي تطبقها تلك المحاكم في المنازعات المعروضة امامها إذ لا يخرج عنها اي نزاع اداري الا بمقتضى نص مكتوب وبذلك نكون امام وحدة في القانون والقضاء. ويطلق على هذا النظام (بنظام القضاء الواحد او الموحد) ويعرف ايضاً بالنظام الانكلوسكسوني نظراً لأسبقية انكلترا في تطبيقه وكذلك الولايات المتحدة الامريكية كما وسارت على هذا النهج دولة عدة<sup>(٣٣)</sup>. وفي هذا النظام يحق للأفراد التوجه الى القضاء اذا اتخذت الادارة اي تصرف او اجراء لا تملك السلطة القانونية للقيام به. إذ تختص المحاكم العادية بالفصل في دعاوي المسؤولية الادارية بموجب قواعد القانون الخاص سواء كانت تلك الدعاوي مقامة ضد الهيئات المحلية ام الموظفين العموميين<sup>(٣٤)</sup>. وحساب ما لهذا النظام وما عليه فأن ما يحسن



له بساطته وعدم تعقيده وخلوه من مشكلة توزيع الاختصاصات بين القضاء العادي والاداري وانه اكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية اذ يخضع كل من الادارة والافراد لقانون وقضاء واحد دون منح اي امتيازات للادارة وبذلك يحقق حماية لحقوق الافراد وحررياتهم<sup>(٣٥)</sup>. اما الانتقادات الموجه اليه انه لا يراعى طبيعة المنازعات الادارية واختلافها عن المنازعات الاخرى اذ تسعى الادارة في نشاطها الى تحقيق المصلحة العامة. بينما يسعى الافراد الى تحقيق مصالحهم الخاصة ما يتطلب معه ترجيح كفة الادارة<sup>(٣٦)</sup>. كما أنه يجعل من الادارة هيئة خاضعة له عن طريق اوامره ونواهيه والزام الادارة في بعض الحالات بتعديل قراراتها الى الحد الذي يصل معه الى تقرير المسؤولية الشخصية للموظفين ما يجبرهم عن أداء أعمالهم لما يتوجسونه من سطوة القضاء<sup>(٣٧)</sup>. تمارس الوظيفة القضائية في هذا النظام من قبل جهتان قضائيتان مستقلتان. الاولى تختص بالفصل بالمنازعات التي تنشأ بين الافراد بعضهم ببعض او بينهم وبين الادارة اذما ظهرت الأخيرة بوصفها شخصاً عادياً وهذه هي جهة القضاء العادي. اما الجهة الاخرى فهي جهة القضاء الاداري التي تختص بالنظر بالمنازعات الناشئة بين الافراد والادارة بوصفها شخصاً عاماً او بين الاشخاص العامة بعضها ببعض<sup>(٣٨)</sup>. ولا يقتصر ذلك على الازدواج بالقضاء بل في القوانين المطبقة ايضاً اذ يطبق القضاء العادي قواعد القانون الخاص في المنازعات المعروضة امامه<sup>(٣٩)</sup>. بينما ينفرد القضاء الاداري بتطبيق قواعد القانون الاداري والمعروف إن قواعد هذا القانون تمنح الادارة امتيازات استثنائية اخذاً بنظر الاعتبار الاسس التي يستند عليها النشاط الاداري كون الادارة تسعى في نشاطها الى تحقيق المصلحة العامة ولكنه في الوقت نفسه يفرض عليها قيوداً أو قواعد إجبارية لحماية حقوق الافراد وحررياتهم ويكون له سلطة الغاء القرارات الادارية غير المشروعة كما يقضي في حالات اخرى بتعويضهم عما لحقهم من اضرار مادية او معنوية سببها الادارة العامة<sup>(٤٠)</sup>. والعلامة الفارقة في هذا النظام وجود محكمة او هيئة تنازع تتولى تحديد الاختصاص بين القضائين في حالة الخلاف بينهما في اغلب دول القضاء المزدوج<sup>(٤١)</sup>. ويعرف هذا النظام (بالنظام اللاتيني) اذ ان فرنسا تعد مهدياً لهذا النظام الذي مر بمراحل طويلة منذ الثورة الفرنسية الى ان تبلورت معالمه بصورة



جلية بصدور قانون ( ٢٤ أيار ١٨٧٢ ) الذي نظم مجلس الدولة الفرنسي وسارت على ذات النهج دولاً كثيرة منها مصر الذي أخذت بنظام القضاء المزدوج عندما أنشأت مجلس الدولة بمقتضى قانون رقم ( ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ) وصولاً الى القانون النافذ رقم ( ٤٧ لسنة ١٩٧٢ )<sup>(٤٢)</sup>.

اما العراق فقد انتقل من نظام القضاء الموحد الى نظام القضاء المزدوج بصدور قانون رقم (١٠٦ لسنة ١٩٨٩ ) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥ لسنة ١٩٧٩ ) والذي أنشأ محكمة القضاء الاداري<sup>(٤٣)</sup>.

واهم مزايا نظام القضاء المزدوج سرعة الحسم في المنازعات . وخلق قواعد قانونية تلائم المنازعات الادارية. فألادارة تسعى الى تحقيق المصلحة العامة على خلاف الافراد الذين يعملون على تحقيق مصالحهم الخاصة وهو بذلك يؤدي الى استمرارية النشاط الاداري وتيسير المرافق العامة بأنظام واطراد. اما من انتقده كان متدرباً بأنه يخل بمبدأ المساواة وجابي الادارة على حساب الافراد اضافة الى انه يتسم بالتعقيد ويتعذر معه في بعض الحالات معرفة المحكمة المختصة بحسم النزاع. ومن جانبنا نعضد وجود قضاء اداري الى جانب القضاء العادي فبالأضافة الى ما ذكر من مزايا نراه يحقق مبدأ التخصص في العمل وما يجنيه ذلك من ثمار ونتائج ايجابية. الدولة اما ان تكون دولة بسيطة (موحدة) تظهر بهيأة واحدة داخليا او خارجياً اضافة الى وحدانية سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية واما ان تكون دولة مركبة (الاتحادية) تتكون من اتحاد دولتين او اكثر اذ ياخذ هذا الاتحاد صوراً متعددة يمكن اجمالها ب (الاتحاد الشخصي، الاتحاد الكونفدرالي التعاهدي، الاتحاد الحقيقي او الفعلي، الاتحاد الفدرالي المركزي)<sup>(٤٤)</sup>. وأهم هذه الاتحادات واقواها بعد ان اندثرت بقية الاتحادات الاخرى هو الاتحاد المركزي الفدرالي (الدولة الفدرالية او الاتحادية) واكثرها انتشاراً اذ ان هناك (٢٨) دولة حالياً يقيم فيها ٤٠٪ من سكان العالم تظهر بمظهر الاتحاد الفدرالي<sup>(٤٥)</sup>. وينشأ هذا الاتحاد عن طريق اندماج دول مستقلة تنصهر فيما بينها لتشكيل دولة اتحادية وهو حال الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا أو أن يكون عن طريق تفكك دولة موحدة الى عدة دويلات يجمعها الاتحاد كما حدث بالنسبة للبرازيل



والارجنتين. أما الاتحاد الفدرالي في العراق فلم يكن بأي من تلك الطريقتين مما يعطي خصوصية للطريقة التي نشئ بها النظام الاتحادي في العراق<sup>(٤٦)</sup>. ويترتب على هذه الثنائية (الازدواجية) في السلطات ضرورة توزيع الاختصاصات فيما بينها وهو ما يتناوله الدستور الاتحادي بأحد الاساليب الآتية:

الأسلوب الأول: تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية والسلطات الاقليمية على سبيل الحصر اذ يفصل الدستور الاتحادي اختصاص كل من السلطات الاتحادية والاقليمية نصياً في متنه. الا ان ما يعيب هذا الاسلوب هو ان تحديد الاختصاصات الحصرية لكل من الدولة الاتحادية والاقاليم لا يمكن ان يشمل جميع المسائل مهما تعمق الدستور في تفصيلها ناهيك عما يستجد من مسائل مستقبلا لم يتنبأها المشرع الدستوري فمن هي الجهة التي ستختص بها الدولة الاتحادية أم الأقاليم؟<sup>(٤٧)</sup>.

الأسلوب الثاني: يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الأقاليم على سبيل الحصر ويترك ماعداها لدولة الاتحاد<sup>(٤٨)</sup>. وبهذه الطريقة يتسع اختصاص الاتحاد لكل مالهم يرد به نص اضافة الى ما يستحدث من مسائل في المستقبل لم يحصر الاختصاص بها للاقاليم وهذه الطريقة تزيد من قوة الاتحاد وبها أخذ دستور الهند ١٩٤٩ ودستور فنزويلا ١٩٥٣<sup>(٤٩)</sup>.

الأسلوب الثالث: يحدد الدستور الاتحادي اختصاص السلطات الاتحادية على سبيل الحصر ويترك ماعداها الى السلطات الاقليمية وهذه الطريقة تزيد من استقلال الولايات على حساب قوة الاتحاد اذ يكون اختصاص الدولة الاتحادية مقيداً بينما اختصاص الاقاليم مفتوحاً<sup>(٥٠)</sup>. وبه اخذ الدستور الامريكي والذي جاء فيه (ان السلطات التي لا يوليها الدستور للولايات المتحدة ككل ولا يجلبها عن الولايات افراديا تحفظ لكل من هذه الولايات أو للشعب). وكذلك ما جاء به دستور الأتحاد السويسري (تمتع المقاطعات بالسيادة طالما ان دستور الأتحاد لم يحد مثل هذه السيادة. كما تمارس المقاطعات كافة الحقوق التي لم تفوض الى الأتحاد)<sup>(٥١)</sup>. وبالأضافة الى هذه الاساليب الثلاثة قد تنص بعض الدساتير على مجموعة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقليمية وهو ما يسمى بالتشريع (التنافسي او المشترك) او قد تنص على مجموعة من المسائل يكون فيها



اختصاص الاقاليم اختيارياً تستطيع ممارستها اذا لم تمارسها السلطات الاتحادية<sup>(٥٢)</sup>. اما الدستور العراقي النافذ فقد اتبع الاسلوب الثالث في توزيعه الاختصاصات اذ ذكر اختصاص السلطات الاتحادية على سبيل الحصر<sup>(٥٣)</sup>. كما نص على اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم<sup>(٥٤)</sup> ومن الامور المشتركة في الدولة الاتحادية بالاضافة الى توزيع الاختصاصات في الدستور الاتحادي وجود مستوى ثلاثي للسلطة (الحادية. اقليمية. محلية)<sup>(٥٥)</sup>. فاذا كانت الرقابة تاخذ شكلاً افقياً وتقسّم الى رقابة سياسية وادارية وقضائية فان ترتيبها عمودياً ياخذ شكلاً هرمياً ينحدر من الاعلى الى الادنى في مستويات السلطة<sup>(٥٦)</sup>. وتقسّم الرقابة فيه الى رقابة اتحادية واقليمية ومحلية. استعمال مصطلح انعدام المركزية في العلاقة بين السلطات الاتحادية والاقليمية في الدولة الاتحادية تمييزاً له عن مصطلح اللامركزية الادارية المحلية. فالسلطات الاقليمية تمارس الاختصاصات المحددة لها في الدستور الاتحادي من دون مراقبتها من السلطات الاتحادية<sup>(٥٧)</sup>. الا ان ذلك لا يجب السلطات الاقليمية من رقابة السلطات الاتحادية غير انها تبقى رقابة محدودة كما ونوعاً. فمن حيث الكمية لا تمتد رقابة السلطات الاتحادية الى الاختصاصات المحددة للأقاليم في الدستور الاتحادي ومن حيث النوع فرقابتها تقتصر على اعمال السلطات الاقليمية دون اشخاصها وعلى مشروعيتها دون ملائمتها<sup>(٥٧)</sup>. ورغم ذلك فان هيمنة السلطات الاتحادية تتجلى في سعة الاختصاصات وان كانت على سبيل الحصر كونها ذات مدلولات واسعة تجعل ميدانها ارحب من اختصاصات السلطات الاقليمية اضافة الى ان كل ما تصدره من قوانين في المجالات المحددة لها ينفذ حالاً ومباشرة في جميع الوحدات المكونة للاتحاد. واذا ما تعارضت مع قوانين تلك الوحدات فأولوية لها بصورة الزامية مسايرة للدستور الاتحادي. علاوة على ذلك تتولى السلطات الاتحادية وضع المبادئ الاساسية او القواعد الرئيسية وتترك للسلطات الاقليمية وضع قواعد تطبيقها او تقيدها في بعض التصرفات بموافقة الاتحاد (كفرض الضرائب مثلاً)<sup>(٥٨)</sup>. وبذلك نجد الدور الرقابي واضح للسلطات الاتحادية التشريعية والتنفيذية والقضائية على الاقاليم. غير ان الدور الرقابي الاكبر يكون



للقضاء الاتحادي<sup>(٥٩)</sup>. ففي الولايات المتحدة الامريكية يتطلب الدستور الاتحادي موافقة الكونغرس الامريكي قبل فرض اية ضريبة او رسوم من قبل الولايات على استيراد وتصدير السلع باستثناء تلك التي تكون ضرورية لتنفيذ قوانين الولايات الخاصة بالتفتيش<sup>(٦٠)</sup>. وكذلك يظهر الجانب الرقابي للبرلمان الاتحادي في اولوية القوانين الصادرة عنه على القوانين الاقليمية عند التعارض معها وهذا ما أكده دستور الولايات المتحدة الامريكية في نصه (... هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعا له وجميع المعاهدات المعقودة او التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة تكون القانون الأعلى للبلاد ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به. ولا يعتد بأي نص في دستور او قوانين اية ولاية يكون مخالفا لذلك...). وكذلك الحال في سويسرا اذ اكد دستورها النافذ (١- تكون للقانون الاتحادي اولوية على قانون المقاطعات.

٢- يشرف الاتحاد على التزام المقاطعات بالقانون الاتحادي<sup>(٦١)</sup>.

اما في دستور العراق النافذ فقد جانب المشرع الدستوري الصواب عندما عمل بقاعدة خالف تعرف اذ سار المشرع العراقي في الاتجاه المعاكس لما سلكته الدول الاتحادية في هذا المجال عندما نص بأن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما)<sup>(٦٢)</sup>. ان الاتحاد يجد في المعاهدات مجالا رحبا في توسيع نطاق اختصاصه الرقابي حتى يصل الى حد الاختصاصات المحجوزة للأقاليم<sup>(٦٣)</sup>. ففي الولايات المتحدة الامريكية يحظر على الولايات الدخول في اي معاهدة او حلف او اتحاد ولها بموافقة الكونغرس ان تعقد اي اتفاق او ميثاق مع ولاية اخرى او دولة اجنبية<sup>(٦٤)</sup>. وللمقاطعات في سويسرا ابرام المعاهدات مع دول آخر في مجالات اختصاصها غير ان هذه المعاهدات لا يجوز ان تتعارض مع حقوق ومصالح الاتحاد او مع حقوق المقاطعات الاخرى وتلتزم المقاطعات باخطار الاتحاد بمثل هذه المعاهدات قبل ابرامها كما يجوز للمقاطعات ان تتعاقد مع الجهات الاجنبية التي بمستواها وفي الحالات



الآخري يكون تعامل المقاطعات عن طريق الاتحاد<sup>(١٥)</sup>. ويعد اخطار الاتحاد بمثل هذه المعاهدات نوع من الرقابة الضمنية يمارسها الاتحاد لصالح الدولة الاتحادية. وفي العراق فان دستوره النافذ قد جعل سلطة ابرام المعاهدات واقرارها وتنفيذها من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية<sup>(١٦)</sup>. اما على مستوى السلطة التنفيذية الاتحادية فتجد دورها الرقابي من خلال سلطانها الشامل لجميع الوحدات المكونة للاتحاد وسكانها في حدود الاختصاصات المحددة لها في الدستور الاتحادي<sup>(١٧)</sup>. فهي تقوم بتنفيذ القوانين الاتحادية وتلزم الاقاليم بتنفيذ قراراتها وهي في سبيل ذلك تتبع احدي الاساليب الثلاثة وفقا لما هو مقرر فقها وقانونا:

المطلب الأول : أسلوب الإدارة المباشرة : في هذا الاسلوب تقوم الحكومة الاتحادية ذاتها بتنفيذ القوانين والقرارات عن طريق اداراتها المنتشرة في الولايات او الاقاليم وما يميز هذا الاسلوب السرعة والدقة في التنفيذ ولكن ما يؤخذ عليه الاسراف في النفقات ويتسبب في حدوث نزاع بين الحكومات الاتحادية والأقليمية أساسه الكيفية في تنفيذ القوانين والجهة المختصة بها. وتتبع الولايات المتحدة الامريكية مثل هذا الاسلوب اذ جاء في دستورها النافذ (يزود الرئيس الكونغرس من وقت لآخر بمعلومات عن حال الاتحاد ..... كما عليه ان يراعي بأن تنفذ القوانين بأخلاص وان يشمل بتكليفه جميع موظفي الولايات المتحدة)<sup>(١٨)</sup>.

المطلب الثاني: أسلوب الإدارة غير المباشرة : وفقا لهذا الاسلوب تقوم الحكومة الاتحادية بتنفيذ القوانين والقرارات عبر ادارات تابعة للأقاليم كونها لا تملك ادارات خاصة بها في تلك الأقاليم غير انها تراقبها وتشرف عليها وهي بذلك توفر اكبر قدر من النفقات اضافة الى تحقيق الانسجام بينها وبين الاقاليم ولكن ما يعيبه تأخر تنفيذ القوانين والقرارات بسبب تراخي ادارات وموظفي الاقاليم في التنفيذ. وهذا ما معمول به في المانيا الاتحادية. إذ نص قانونها الاساسي (تنفذ الولايات القوانين الاتحادية باعتبارها شؤوناً خاصة بها. الا اذا حدد هذا القانون الاساسي شيء اخر او سمح به)<sup>(١٩)</sup>. وكما يجوز للأقاليم ان تنظم انشاء



السلطات واجراءاتها الادارية بالقدر الذي تسمح به القوانين الاتحادية التي تسن بموافقة البوندسرات اما اذا اصدرت الحكومة الاتحادية قواعد ادارية عامة بموافقة البوندسرات فتلتزم الاقاليم بأتباعها وللحكومة الاتحادية في هذه الحالة مراقبة تنفيذ القوانين من قبل الاقاليم ولها في سبيل ذلك ان توفد مفوضين الى الاقاليم وفي حالة عدم القضاء على مخالفات تنفيذ القوانين يبت البوندسرات فيما اذا كان الاقليم انتهك القانون ام لا ويمكن ان يطعن بقرار البوندسرات امام المحكمة الدستورية العليا. بالاضافة الى ذلك يمكن ان يصدر قانون بموافقة البوندسرات يسمح للحكومة ان تصدر تعليمات لتنفيذ القوانين في حالات معينة<sup>(٧٠)</sup>. ونرى ان الدستور تطلب موافقة البوندسرات كونه احد مجلسي البرلمان الاتحادي وهو يمثل المجلس الفدرالي الذي يتكون عن ممثلي حكومات الاقاليم وهم وزراء معينين من قبل حكومات الاقاليم ويمثل احد مجلسي البرلمان الاتحادي<sup>(٧١)</sup>.

المطلب الثالث : أسلوب الإدارة المختلطة : يجمع هذا الاسلوب بين الأسلوبين السابقين فمن خلاله يتعاون كل من الاتحاد والاقاليم في تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية اذ ينفذ موظفي الحكومة الاتحادية القوانين والقرارات التي تحتاج الى سرعة في التنفيذ ويترك ماعدها للسلطات الاقليمية. وبهذا الاسلوب اخذ الدستور السويسري النافذ الذي جاء فيه (١- يتبادل الاتحاد والمقاطعات الدعم والتعاون في تحقيق المهام.

٢- يلتزم الاتحاد والمقاطعات بالاحترام والتعاون المتبادلين كما يتبادلان المساعدة الادارية والقضائية...)<sup>(٧٢)</sup>.

أما في العراق فلو القينا نظرة فاحصة لدستوره لعام ٢٠٠٥ نجد خالياً من اي نص يخول السلطات التنفيذية الاتحادية انشاء ادارات تابعة لها لتنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية ومتابعتها في الأقاليم وبذلك يكون المشرع الدستوري قد تبنى اسلوب الادارة غير المباشرة<sup>(٧٣)</sup>. وهذا ما أكدته مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩ كونه الأقليم الوحيد فالسلطة التنفيذية الإقليمية المتمثلة بمجلس وزراء الأقليم قد آلت على نفسها تنفيذ القوانين والقرارات والأنظمة الاتحادية<sup>(٧٤)</sup>. واصدار الأنظمة والقرارات التنفيذية وفقا لها<sup>(٧٥)</sup>. والأشراف على الوزارات والمرافق العامة في الاقليم<sup>(٧٦)</sup>. اما القضاء الاتحادي فله الدور



الرقابي الأكبر في الدولة الاتحادية فهو قادر ان يبسط رقابته حتى على الاختصاصات المحددة حصراً للأقاليم وهو ما قد يعجز عنه البرلمان الاتحادي والحكومة الاتحادية، فاختصاصه الاصيل يكمن في الفصل في دستورية القوانين وتفسيرها وفض المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم فيما بينها أو بين مواطنيها كما أنه قد يمارس اختصاصاً استثنائياً في الاحكام الصادرة من المحاكم العليا في الأقاليم اذ غالباً ما يعهد بهذا الاختصاص الى اعلى محكمة في النظام القضائي الاتحادي ويعاونها بعض المحاكم الاتحادية المنتشرة في الاقاليم ومن الممكن ان تكون بجانبها بعض المحاكم الادارية العليا التي تختص في المنازعات الادارية<sup>(٧٧)</sup> في العراق فقد تناول دستوره النافذ السلطة القضائية الاتحادية في الفصل الثالث من الباب الثالث منه وخصص الفرع الثاني للمحكمة الاتحادية العليا، فبعد ان بين تعريف المحكمة وتكوينها<sup>(٧٨)</sup> نص على اختصاصاتها وكما يأتي:

اولاً- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة.

ثانياً- تفسير الدستور.

ثالثاً- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات، والأجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والأدرات المحلية.

خامساً- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم او المحافظات .

سادساً- الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون.

سابعاً- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامناً- أ- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.



ب - الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم)<sup>(٧٩)</sup>.

ونص على ان قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة<sup>(٨٠)</sup>. وبالرغم من أهمية الدور الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا نجد المشرع الدستوري حدد اختصاص المحكمة الاتحادية في البند (ثالثاً) سالف الذكر في الفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات ... من غير النظر في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاقليمية وهو ما نأمله من المشرع العراقي عند سنه لقانون المحكمة الاتحادية.

وبعد ان تناول المشرع الدستوري بالتفصيل السلطات الاتحادية وبين اختصاصاتها جاء (الفصل الرابع) من (الباب الثالث) تحت عنوان (الهيئات المستقلة)، والتي تعد من أهم وسائل الرقابية على مستوى الدولة ككل كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية. كما جوز استحداث هيئات مستقلة أخرى بقانون حسب الحاجة والضرورة<sup>(٨١)</sup>.

المبحث الثاني: الرقابة الادارية على الاساس الإقليمي : ان السلطات الاقليمية التي تتوسط المستويين الاتحادي والمحلي والتي تقوم بمهمة الاختصاصات المحددة لها في الدستور الاتحادي ضمن الحدود الجغرافية للأقليم، وان رقابتها على وحدات الادارة المحلية التابعة لها تختلف عن الرقابة عليها من قبل السلطات الاتحادية باختلاف اللامركزية المحلية عن اللامركزية السياسية، اذ ان الاولى اسلوب من اساليب التنظيم الاداري تقتصر على الوظيفة الادارية في الدولة سواء كانت موحدة أم اتحادية بينما الثانية هي اسلوب من اساليب التنظيم الدستوري التي تشمل جميع أوجه الحكم (التشريع والتنفيذ والقضاء) ولا توجد الا في الدولة الاتحادية<sup>(٨٢)</sup> التي تتكون من عدة ولايات او اقاليم تمارس اختصاصات محددة دستورياً لا يمكن تعديلها إلا وفقاً لأحكامه في حين ان اختصاصات السلطات المحلية في اللامركزية المحلية تحدد بقانون عادي يسري عليها جميعاً من حيث الاصل وتمارس اعمالها تحت رقابة السلطة المركزية<sup>(٨٣)</sup>. أو الأقليمية التي تتبعها. وبذلك يتبين لنا ان الفرق بين اللامركزيتين هو فرقاً من حيث الطبيعة



والجوهر. وليس في المدى والدرجة فقط. اذ يكون للأقاليم المكونة للاتحاد دستوراً خاصاً بها بين كيفية تكوين هيئاتها الاقليمية وتوزيع الاختصاصات بينها فلكل اقليم سلطة تشريعية تتمثل ببرلمان منتخب من سكانها يقوم بممارسة اختصاصه في ضوء الدستور الأقليمي ومن فوّه الدستور الاتحادي وحكومة اقليمية تنفذ القوانين والقرارات الإقليمية في نطاقها الجغرافي إضافة الى القضاء الأقليمي الخاص به<sup>(٨٤)</sup>. وهذه السلطات الإقليمية لها وظيفة الاختصاص الرقابي على المستوى المحلي الذي يدونها. اذ تكون عليه بمثابة السلطة المركزية في الدولة الموحدة ذات اللامركزية الادارية لأن من متطلبات اللامركزية السياسية وجود لامركزية ادارية محلية<sup>(٨٥)</sup>.

ففي الولايات المتحدة الامريكية تتألف كل ولاية من ولاياتها الخمسين من برلمان على مستوى الولاية ثنائي المجلس بأستثناء ولاية (نبراسكا) ينتخب من سكانها بذات الطريقة التي ينتخب بها الكونغرس وتمارس السلطة التنفيذية بواسطة حاكم منتخب بدرجة او درجتين حسب ماينص عليه دستور الولاية الخاص يعاونه نائب في اغلب الولايات<sup>(٨٦)</sup>. اما القضاء فيتم اختيارهم بوحدة من الطرق الخمسة (الانتخاب الحزبي، الانتخاب غير الحزبي، الأنتقاء على اساس الجدارة، التعيين من قبل حاكم الولاية، التعيين من قبل السلطة التشريعية)<sup>(٨٧)</sup>. وهذه السلطات الولائية هي التي تتولى الرقابة على المستوى المحلي في الولاية الذي يتكون من (المقاطعات- المدن- البلديات- حكومات الدوائر الخاصة) وفقاً للاسلوب المنصوص عليه في دستور الولاية<sup>(٨٨)</sup> المختص بصنع السلطات المحلية كونها داخله ضمن سيادتها الجزئية الداخلية<sup>(٨٩)</sup>. وفي سويسرا تتمتع المقاطعات التي يتكون منها الاتحاد بالسيادة طالما ان دستور الاتحاد لم يحد من هذه السيادة حيث يكون لهذه المقاطعات والتي يطلق عليها اسم (الكانتونات) دستورها وهيئاتها الخاصة. اذ يكون لكل منها مجلس تشريعي احادي التكوين منتخب بطريقة الاقتراع الاكثري في بعض المقاطعات والنسبي في البعض الاخر. اما سلطتها التنفيذية فتتألف من (٥ - ١١) عضو يسمى مجلس الدولة او مجلس الحكومة ينتخبه سكان الكانتون بالاقتراع العام المباشر ولكل كانتون قضاء خاص به سنده الدستور



الاتحادي يطبق القوانين الاتحادية والكانتونية الا ان احكامه قابلة للاستئناف امام المحكمة الاتحادية. ولهذه السلطات الكانتونية الرقابة على التجمعات المحلية (agdomcrations) وهو الاسم الذي تطلقه سويسرا على المدن والبلديات المحيطة بها وفقاً للصلاحيات التي تنظمها القوانين في الكانتونات أذ لا يوجد هناك علاقة مباشرة بين المستوى المحلي والمستوى الوطني في سويسرا. وفي العراق جاء الدستور النافذ ناصياً على ان يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم و محافظات لامركزية وأدارات محلية<sup>(٩٠)</sup>. كما نص الدستور بأنه (أولاً- يقر هذا الدستور عند نفاذه. اقليم كردستان. وسلطاته القائمة. اقليماً اتحادياً. ثانياً- يقر هذا الدستور الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه)<sup>(٩١)</sup>. (يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين أقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بأحدى طريقتين:

أولاً- طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

ثانياً- طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.)<sup>(٩٢)</sup>. وبعد ذلك صدر قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم والذي بين كيفية تكوين الأقاليم ونص على ان (يتكون الأقليم من محافظة او اكثر)<sup>(٩٣)</sup>. عاكساً الأسلوب الذي نص عليه الدستور عندما نص بأن (يتم تكوين اي اقليم عن طريق الاستفتاء ويقدم الطلب بأحدى الطرق التالية: أولاً- طلب مقدم من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات المشكلة بموجب الدستور التي تروم تكوين الأقليم. ثانياً- طلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الأقليم. ثالثاً- في حالة طلب انضمام احدى المحافظات الى اقليم يقدم الطلب من ثلث اعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث اعضاء المجلس التشريعي للأقاليم)<sup>(٩٤)</sup>. ولم يتم تشكيل اي اقليم عدا ما اقر به الدستور وهو اقليم كردستان إذ ان دستور النافذ اقر للأقاليم ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكامه باستثناء ما ورد من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية<sup>(٩٥)</sup>. إضافة الى ذلك تقوم الاجهزة الاتحادية



المتخصصة بالرقابة الادارية والمالية والتي يكون اختصاصها شامل لكل اقليم الدولة بجمع البيانات ومراجعتها وتحليلها ومدى دقة النتائج المترتبة عليها. اذ تكون هذه الهيئات الرقابية عين الدولة وذراعها في تسيير العمليات الادارية والمالية وتقويم اداؤها. فهناك من الدول ما يعتمد على هيئة رقابية واحدة ومنها ما يعتمد على هيئتين كحد اقصى كما في مصر (الجهاز المركزي للحسابات، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة). اما العراق فهو ثلاثي الهيئات الرقابية (ديوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة، مكتب المفتش العام) وهي تمارس عملها الرقابي عن طريق التقارير وعمليات التدقيق والتحقيق على مستوى الدولة ككل<sup>(٩١)</sup>. وبذلك يتحقق للسلطات الاتحادية رقابة مباشرة على وحدات الادارة المحلية في الاقاليم ورقابة غير مباشرة على تلك الأقاليم.

#### الخاتمة

هناك مفاهيم شائعة في موضوع الرقابة وخصوصا ما هو متعلق بالمال العام منها التدقيق والرقابة وهذا الخلط أما سببه الاستعمال المحلي للمصطلح حيث نجد المؤلفين المصريين يستخدمون مصطلح المراجعة ليدل على التدقيق والرقابة ، أن التدقيق هو نوع من أنواع الرقابة ويمكن أن يكون على شكل أنشطة فعلية أو اختيارية في حين أن الرقابة هي أنشطة متكاملة مستمرة وغير مستمرة ويفهم من التدقيق بأنه رقابة لاحقة في حين أن الرقابة المالية تواكب عملية تنفيذ الأنشطة فتأتي قبلها وخلالها وبعدها. كما يرى أن إجراءات التدقيق أضيق من إجراءات الرقابة حيث أنها تتضمن التدقيق المستندي في اغلب الأحيان ويعرف الرقابة المالية بأنها الأنشطة التي تركز على تحديد المتحقق ومقارنته. بالمخطط في سبيل حصر الفرق وتحديد الانحرافات والوقوف على أسبابها واقتراح معالجتها.

هنالك العديد من المفاهيم التي حددت الرقابة الادارية بانها عملية تستطيع إدارة المؤسسة من خلالها تعرف مدى تطابق إجراءات التنفيذ وخطواته ووسائله مع الخطط الموضوعية ، وعند اكتشاف انحرافات في التنفيذ أو ضعف في الأداء ، أو أي سبب قد يؤثر على سير عمليات التنفيذ وتحقيق الأهداف ، يمكن أن تقوم الإدارة باتخاذ التدابير اللازمة التي من شأنها التصحيح والتوجيه والإرشاد .



أبرز ما تم استنتاجه من البحث :

١. الرقابة الادارية هي تلك الوظيفة التي تعنى بالتأكد من أن كل شيء يسير على وفق ماخطط له وعلى هذا فهي تعنى بمراقبة الجهود الخاصة بالعمل وفقاً للخطة الموضوعية من أجل الوصول الى تحقيق الاهداف المرغوبة .
٢. وإذا كانت الرقابة الادارية بهذه الاهمية فيجب تبعاً لذلك أن تؤسس وفقاً لنظام قانوني قادر على النهوض بها ومن ثم ممارستها. فهي وظيفة تمكن الجهة القائمة بالرقابة من مراجعة العمل الذي يتم تأديته . وكذلك إظهار أسباب التقصير في العمل وكيفية معالجة ذلك لمنع تكرار حدوث القصور والاختراقات
٣. ان مسألة الرقابة الادارية تسعى للتوفيق بين كون محلها هي منظمات غير حكومية مستقلة وتعتمد على جهود تطوعية ومن صالح الدولة ان تشجع تكوينها لما تقدمه من منافع عامة للمجتمع. وبين كونها مستقلة عن جهة الادارة , ومن ثم لو تم تشديد الرقابة عليها لأدى ذلك الى احباط القائمين او الراغبين بالعمل بها, ومراعاة لاستقلالية المنظمات وعليه فإن الرقابة فيما لو اُخرفت عن مسارها ستؤدي إلى نتائج غير مقبولة.
٤. تتخذ الرقابة الادارية مظاهر متعددة فقد تكون رقابة على الاعمال او على الاشخاص وقد تكون رقابة سابقة أو لاحقة او رقابة عارضة او رقابة مالية والتي تقوم بها اجهزة متخصصة بتدقيق الحسابات, إذ تتم هذه الرقابة إما بشكل تلقائي أو بناءً على تظلم من يهيمه الأمر .

الهوامش

( ١ ) د.محمد ابراهيم الدسوقي: الرقابة على أعمال الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٣٥.

( ٢ ) حسين علي طه: الرقابة الشعبية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨١، ص١٣٧.

( ٣ ) د.احمد سعيان: الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٨، ص٢٠٥.

( ٤ ) د.نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، الاردن، ٢٠١٠، ص٣٥٨.

( ٥ ) ينظر الفقرتان (٣،٢) من المادة (الاولى) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.

( ٦ ) ينظر الفقرتان (١،٢) من المادة (٦٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.



- ٧ ( د.حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية، دار الثقافة، الاردن، ٢٠١٠، ص٢٧.
- ٨ ( د.سامي جمال الدين: الرقابة على اعمال الادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، من دون ذكر سنة، ص١٩٠.
- ٩ ( د.شمران حمادي: الاحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط١، مطبعة دار السلام، بغداد، ١٩٧٢، ص١٩٨ وما بعدها، وينظر كذلك د.رافع خضر شبر: الاحزاب السياسية، محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩ - ٢٠١٠.
- ١٠ ( د.عبد الغني بسيوني عبدالله: اصول علم الادارة العامة، مصدر سابق، ص٤٣١.
- ١١ ( ينظر المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق.
- ١٢ ( د.محمد ابراهيم الدسوقي: الرقابة على اعمال الادارة، مصدر سابق، ص٣٥.
- ١٣ ( بيداء عبد الجواد محمد: الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص٤.
- ١٤ ( د.سامي جمال الدين: الرقابة على اعمال الادارة، مصدر سابق، ص١٨٢.
- ١٥ ( ينظر المادة (٨٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
- ١٦ ( ينظر المادتان (١٥٢، ١٨٩) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
- ١٧ ( ينظر المواد (٤/خامسا، ١١٩، ١٢٦، ١٤٠، ١٤٢، ١٤٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ١٨ ( د.حبيب الهرمزي: مصدر سابق، ص٩٢.
- ١٩ ( ينظر قانون ديوان الرقابة المالية في العراق رقم ٣١ لسنة ٢٠١١. منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ في ١٤/١١/٢٠١١.
- ٢٠ ( ينظر قانون الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨.
- ٢١ ( د.حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية، مصدر سابق، ص٦٣.
- ٢٢ ( د.محمد ابراهيم الدسوقي: الرقابة على اعمال الادارة، مصدر سابق، ص٤١.
- ٢٣ ( د.ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٥٩.
- ٢٤ ( د.سامي جمال الدين: الرقابة على اعمال الادارة، مصدر سابق، ص٢١٠.
- ٢٥ ( هاشم حمادي عيسى: النظام القانوني للتظلم الاداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩، ص٥٠.
- ٢٦ ( د. محمد ابراهيم الدسوقي: الرقابة على اعمال الادارة، مصدر سابق، ص٧٩.
- ٢٧ ( د.ابراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ واحكام القضاء الاداري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٦، ص١٩٠.
- ٢٨ ( د.محمد عبدالله السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة، من دون مكان نشر، من دون ذكر سنة، ص١٦٨.
- ٢٩ ( د.سامي جمال الدين: الرقابة على اعمال الادارة، مصدر سابق، ص٢١١.
- ٣٠ ( د.محمد وليد العبادي: القضاء الاداري، ج١/ط١، الوارق للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٨، ص١٠٦.
- ٣١ ( د.ابراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ واحكام القضاء الاداري اللبناني، مصدر سابق، ص١٩٩.
- ٣٢ ( د.محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الاداري، الكتاب الاول، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥، ص٨٨-٨٩.
- ٣٣ ( د.اسماعيل بدوي: القضاء الاداري، ج٢/ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص٢١٥.
- ٣٤ ( د.محمد وليد العبادي: القضاء الاداري، مصدر سابق، ص١٠٨.
- ٣٥ ( د.ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٢١٣.
- ٣٦ ( د.محمد وليد العبادي: القضاء الاداري، مصدر سابق، ص١٠٩.
- ٣٧ ( د.محمد ابو زيد محمد علي: القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٢١٤.
- ٣٨ ( د.حسين عثمان محمد عثمان: قانون القضاء الاداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٦، ص٨٨.
- ٣٩ ( د.عبد الغني بسيوني عبدالله: اصول علم الادارة العامة، مصدر سابق، ص٤٣٥.
- ٤٠ ( د.رمضان محمد بطيخ: الرقابة على اعمال الجهاز الاداري، مصدر سابق، ص٣٨٥.
- ٤١ ( د.فاروق خماس: الرقابة على اعمال الادارة، مصدر سابق، ص٩٤.

- <sup>٤٢</sup> ( د.سامي جمال الدين: الرقابة على اعمال الادارة، مصدر سابق، ص٢٥٤، ٢٤٧.
- <sup>٤٣</sup> ( ينظر قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩. منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٢٨٥ في ١٩٨٩/١٢/١١ وأصبح نافذا في ١٩٩٠/١/١٠.
- <sup>٤٤</sup> ( د.ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج/٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥، ص٩٨ وما بعدها.
- <sup>٤٥</sup> ( د.جورج اندرسون: مقدمة عن الفدرالية، منتدى الانظمة الفدرالية، من دون مكان نشر، من دون ذكر سنة، ص١.
- <sup>٤٦</sup> ( ينظر المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وينظر كذلك د.رافع خضر شبر، د.علي هادي حميدي، د.علاء عبد الحسن العنزي: تطبيق الفدرالية في العراق (دراسة في الاشكالات والمعالجات)، بحث منشور مجلة جامعة بابل، المجلد/١٠، العدد/٦، حزيران، ٢٠٠٦، ص١٢٥٨.
- <sup>٤٧</sup> ( د.منذر الشاوي: القانون الدستوري، ج/١، ط/٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٢٥٤.
- <sup>٤٨</sup> ( د.سعد عصفور: القانون الدستوري، ط/١، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٤، ص٢٧٨.
- <sup>٤٩</sup> ( نقلا عن د.حيدر ادهم الطائي: توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد ٤٧، ٢٠٠٧، ص١٤١.
- <sup>٥٠</sup> ( جمال ناصر الزيداوي: دراسات دستورية، مركز العراق للدراسات، ط/١، مطبعة البيئية، بغداد، ٢٠٠٩، ص١٣٠.
- <sup>٥١</sup> ( ينظر التعديل العاشر لدستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧، والمادة (٣) من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ لعام ٢٠٠٠.
- <sup>٥٢</sup> ( أريان محمد علي: الدستور الفدرالي، رسالة ماجستير، كلية القانون/جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص٤٨.
- <sup>٥٣</sup> ( ينظر المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- <sup>٥٤</sup> ( ينظر المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- <sup>٥٥</sup> ( راوول بلينداناخر وشاندرا باسما: حوار عالمي حول الفدرالية، مصدر سابق، ص١.
- <sup>٥٦</sup> ( د.فلاح اسماعيل حاجم: وحدة السلطة ومبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور على الانترنت، على موقع الاللكتروني <http://www.ahewar.org/debt/show>.
- <sup>٥٧</sup> ( د.رونالد واتس: الانظمة الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٦، ص٦٣.
- <sup>٥٨</sup> ( د.داود الباز: اللامركزية الدستورية في دولة الامارات العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٥٩.
- <sup>٥٩</sup> ( د.منذر الشاوي: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢٧٥.
- <sup>٦٠</sup> ( د.محمد رفعت عبد الوهاب: الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص٦٩.
- <sup>٦١</sup> ( ينظر الفقرة (العاشرة) من المادة (الاولى) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.
- <sup>٦٢</sup> ( ينظر المادة (السادسة) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ والمادة (١/٤٩) من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠.
- <sup>٦٣</sup> ( د.عادل الطبطبائي: الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، السنة الرابعة، العدد الاول، ١٩٨٠، ص١٠٣.
- <sup>٦٤</sup> ( ينظر الفقرة (العاشرة) من المادة (الاولى) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.
- <sup>٦٥</sup> ( ينظر المادة (٥٦) من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ لعام ٢٠٠٠.
- <sup>٦٦</sup> ( ينظر البند (أولا) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- <sup>٦٧</sup> ( د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٦٩، ص١٢٠.
- <sup>٦٨</sup> ( ينظر الفقرة (الثالثة) من المادة (الثانية) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧. وينظر كذلك د.محمد عمر مولود: الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجا)، ط/١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص١١٦.
- <sup>٦٩</sup> ( ينظر المادة (٨٣) من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩، وينظر كذلك د.معمر صالح الكبيسي: توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الاتحادية، ط/١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠، ص١٢١.



- <sup>٧٠</sup> ينظر المادة (٨٤) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩.
- <sup>٧١</sup> د. عصام سليمان: الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، من دون ذكر سنة، ص ٢٠٢.
- <sup>٧٢</sup> ينظر المادة (٤٤) من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠، وينظر كذلك د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مصدر سابق، ص ١٥١.
- <sup>٧٣</sup> (يمامة محمد حسن كشكول: النظام القانوني لأنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون/الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠، ص ٢٠١).
- <sup>٧٤</sup> ينظر البند (أولاً) من المادة (٧٤) من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩.
- <sup>٧٥</sup> ينظر البند (خامساً) من المادة (٧٤) من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩.
- <sup>٧٦</sup> ينظر البند (ثاني عشر) من المادة (٧٤) من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩.
- <sup>٧٧</sup> د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مصدر سابق، ص ١٥٢.
- <sup>٧٨</sup> ينظر البندين (أولاً، ثانياً) من المادة (٩٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- <sup>٧٩</sup> ينظر المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- <sup>٨٠</sup> ينظر المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- <sup>٨١</sup> ينظر المواد من (١٠٢ - ١٠٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- <sup>٨٢</sup> د. محمد عبد الحميد ابوزيد: المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٥١.
- <sup>٨٣</sup> د. محمد طه البديوي، محمد طلعت الغنيمي: الوجيز في القانون الإداري، دار المعارف، مصر، من دون ذكر سنة، ص ١٠٥.
- <sup>٨٤</sup> د. حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٨، ص ١٠٥.
- <sup>٨٥</sup> د. احمد رشيد: مقدمة في الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ٣١.
- <sup>٨٦</sup> د. جمال سلامة علي: النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٣١ وما بعدها.
- <sup>٨٧</sup> وزارة الخارجية الأمريكية: مكتب الاعلام الخارجي، موجز النظام القضائي الأمريكي، ٢٠٠٤، ص ١٥٥.
- <sup>٨٨</sup> ذكرها د. جمال سلامة علي: مصدر سابق، ص ٣٢٤.
- <sup>٨٩</sup> د. محمد عبد الله العربي: مدى اشراف السلطة المركزية على السلطة المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، السنة التاسعة، العدد الاول، ١٩٦٧، ص ٨٧.
- <sup>٩٠</sup> ينظر المادتان (٣١)، من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠، وينظر كذلك د. نزيه رعد: القانون الدستوري العام، ط ٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١، ص ٢٧.
- <sup>٩١</sup> راؤول بليندانباخر وشاندراسام: مصدر سابق، ص ٢٥١.
- <sup>٩٢</sup> ينظر المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- <sup>٩٣</sup> ينظر البندين (أولاً، ثانياً) من المادة (١١٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- <sup>٩٤</sup> ينظر البندين (أولاً، ثانياً) من المادة (١١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- <sup>٩٥</sup> ينظر المادة (١) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨. منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٠ في ٢٠٠٨/٢/١١.
- <sup>٩٦</sup> علي حسين عبد الامير: اختصاص هيئات الرقابة المستقلة في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد العاشر، ٢٠١٠، ص ١٨١.

#### المصادر والمراجع

#### \*\* القرآن الكريم

١. ابراهيم عبد العزيز شبحا: مبادئ واحكام القضاء الاداري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٦.
٢. احمد سعيقان: الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٨.



٣. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج/٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥.
٤. أريان محمد علي: الدستور الفدرالي، رسالة ماجستير، كلية القانون/جامعة بغداد، ٢٠٠٧.
٥. اسماعيل بدوي: القضاء الاداري، ج/٢، ط/١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٦. بيداء عبد الجواد محمد: الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣.
٧. التعديل العاشر لدستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧، والمادة (٣) من دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ لعام ٢٠٠٠.
٨. جمال سلامة علي: النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، ط/٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٩. جمال ناصر الزيداوي: دراسات دستورية، مركز العراق للدراسات، ط/١، مطبعة البيئة، بغداد، ٢٠٠٩.
١٠. جورج اندرسون: مقدمة عن الفدرالية، منتدى الانظمة الفدرالية، من دون مكان نشر، من دون ذكر سنة.
١١. حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٨.
١٢. حسين عثمان محمد عثمان: قانون القضاء الاداري، ط/١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٦، ص ٨٨.
١٣. حسين علي طه: الرقابة الشعبية رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨١.
١٤. حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية، دار الثقافة، الاردن، ٢٠١٠.
١٥. حيدر ادهم الطائي: توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد ٤٧، ٢٠٠٧.
١٦. داود الباز: اللامركزية الدستورية في دولة الامارات العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٧. دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠.
١٨. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
١٩. الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
٢٠. دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.
٢١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢٢. رافع خضر شبر: الاحزاب السياسية، محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩ - ٢٠١٠.
٢٣. رافع خضر شبر، د. علي هادي حميدي، علاء عبد الحسن العنزي: تطبيق الفدرالية في العراق (دراسة في الاشكالات والمعالجات)، بحث منشور مجلة جامعة بابل، المجلد/١٠، العدد/٦، حزيران، ٢٠٠٦.
٢٤. رونالد واتسن: الانظمة الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٦.
٢٥. سامي جمال الدين: الرقابة على اعمال الادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، من دون ذكر سنة.
٢٦. سعد عصفور: القانون الدستوري، ط/١، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٤.
٢٧. شمران حمادي: الاحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط/١، مطبعة دار السلام، بغداد، ١٩٧٢.
٢٨. عادل الطبطبائي: الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة الحقوق والشرعية، السنة الرابعة، العدد الاول، ١٩٨٠.
٢٩. عصام سليمان: الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، من دون ذكر سنة.
٣٠. علي حسين عبد الامير: اختصاص هيئات الرقابة المستقلة في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد العاشر، ٢٠١٠.
٣١. فلاح اسماعيل حاجم: وحدة السلطة ومبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور على الانترنت، على موقع الالكتروني <http://www.ahewar.org/debt/show>.
٣٢. قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨. منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٠ في ٢٠٠٨/٢/١١.
٣٣. القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩.
٣٤. قانون الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨.
٣٥. قانون ديوان الرقابة المالية في العراق رقم ٣١ لسنة ٢٠١١. منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ في ٢٠١١/١١/١٤.
٣٦. قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩. منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٢٨٥ في ١٩٨٩/١٢/١١ وأصبح نافذا في ١٩٩٠/١/١٠.
٣٧. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٣٨. محمد ابراهيم الدسوقي: الرقابة على أعمال الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
٣٩. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الاداري، الكتاب الاول، ط/١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥.
٤٠. محمد طه البديوي، محمد طلعت الغنيمي: الوجيز في القانون الأداري، دار المعارف، مصر، من دون ذكر سنة.



٤١. محمد عبد الحميد ابوزيد: المرجع في القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م.
٤٢. محمد عبد الله العربي: مدى اشراف السلطة المركزية على السلطة المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، السنة التاسعة، العدد الاول، ١٩٦٧م.
٤٣. محمد عبدالله السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة، من دون مكان نشر، من دون ذكر سنة.
٤٤. محمد عمر مولود: الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجا)، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.
٤٥. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٦٩.
٤٦. محمد وليد العبادي: القضاء الاداري، ج١، ط١، الوارق للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٨.
٤٧. مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩.
٤٨. معمر صالح الكبيسي: توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الاتحادية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠.
٤٩. منذر الشاوي: القانون الدستوري، ج١، ط١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧م.
٥٠. نزيه رعد: القانون الدستوري العام، ط٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١.
٥١. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، الاردن، ٢٠١٠م.
٥٢. هاشم حمادي عيسى: النظام القانوني للتظلم الاداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩.
٥٣. وزارة الخارجية الامريكية: مكتب الاعلام الخارجي، موجز النظام القضائي الامريكي، ٢٠٠٤م.
٥٤. يمامة محمد حسن كشكول: النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون/الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠م.