

الرقابة على سلطة الادارة في اصدار قراراتها (دراسة مقارنة)

Administrative Oversight of the Administration's Authority To Issue Administrative Decisions - A Comparative Study

م.د. نشأت محمد لفته الردام

تدريسي في كلية القانون-جامعة القادسية

nashat.mohammad@qu.edu.iq

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/٨/٣

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٥/٤/٢٠

الملخص:

تعد الرقابة على اعمال الادارة من اهم الوسائل التي تحدد القواعد القانونية الخاصة بتنظيم عمل الادارة للمحافظة على مبدأ المشروعية التي يخضع لها الافراد كما تخضع الادارة، الا ان الادارة تتسم بسلطات واسعة منحها القانون كالسلطة التقديرية للإدارة والظروف الاستثنائية وهاتان النظريتان تعدان من اهم النظريات التي تخفف من حدة مبدأ الشرعية، ومن خلال ما تقدم نجد ان الإدارة تعمل ما بين سلطاتها الواسعة بحكم القانون وبين التقييد بمبدأ المشروعية الذي يهدف الى ضمان الحقوق والحريات للأفراد الذين يتعاملون مع الإدارة من خلال اعمالها في تسيير المرافق العامة التي تقدم الخدمات العامة للمستفيدين من عامة الجمهور، وهنا برز الدور المهم للأجهزة الرقابية على عمل الادارة ولتحقيق مبدأ المواءمة بين السلطات الاستثنائية التي منحها القانون للإدارة وبين خضوع الادارة للمشروعية من خلال احترام الانظمة والقوانين التي تنظم عمل الجميع، وتمارس الرقابة على اعمال الادارة من خلال الرقابة الخارجية التي تمثلها اجهزة الدولة الرقابية من خارج المنظومة الادارية ومن خلال الاجهزة الرقابية الاتحادية والتي تمتلك تلك الصلاحيات الرقابية بحكم الدساتير او القوانين، او من خلال الرقابة الذاتية للإدارة على اعمالها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الادارية، المشروعية، القرارات، الوحدات القانونية، الهيئات المستقلة،

الرقابة الذاتية، التدقيق الداخلي.

Abstract

Oversight of administrative work is one of the most important means of determining the legal rules for regulating administrative work, to maintain the principle of legitimacy to which individuals are subject, just as the administration is subject. However, the administration is characterized by broad powers granted by law, such as discretionary power and exceptional circumstances. These two theories are among the most important theories that mitigate the severity of the principle of legitimacy. From the foregoing, we find that the administration operates in a balance between its broad powers under the law and its adherence to the principle of legitimacy, which aims to guarantee the rights and freedoms of individuals who



interact with the administration through its work in managing public facilities that provide public services to beneficiaries from the general public. Here, the important role of oversight bodies over administrative work emerges, achieving the principle of harmony between the exceptional powers granted to the administration by law and the administration's submission to legitimacy through respect for the systems and laws that regulate the work of all. Oversight of administrative workers is exercised through external oversight represented by state oversight bodies outside the administrative system, or through federal oversight bodies that possess these oversight powers by virtue of constitutions or laws, or from During the administration's self-control of its work.

Keywords: administrative control, legitimacy, decisions, legal units, independent bodies, self-control, internal audit.

المقدمة

يعد البحث في الاختصاص الرقابي على الاعمال التي تقوم بها السلطة الادارية من اهم البحوث في الشأن الاداري وذلك للدور الرقابي المهم الذي انتهجته السلطات الرقابية المختصة والتي عملت على رسم الحدود القانونية لعمل السلطة الادارية، وتعد القرارات الادارية من اهم الوسائل التي تنتهجها تلك السلطة عند ممارستها لوظيفتها الادارية، ويعد القرار الاداري من اهم الاعمال القانونية التي تصدر عن الهيئات الادارية المختلفة والذي يكون ترجمة قانونية ومهنية لوظيفتها، اذ تعد جميع الاعمال القانونية للإدارة خاضعة للرقابة ومن ضمنها القرارات الادارية التي تصدر عن الإدارة، وتتمارس الإدارة الرقابة الذاتية من خلال رقابة الإدارة على اعمالها وذلك بأخضاع القرارات الادارية للفحص والتحقق لتلك القرارات وضمان عدم انحرافها عن القانون ويتم ذلك من خلال التراتبية الهيكلية الادارية والتي تعتمد على نظام الرئيس والمرؤوس فتخضع جميع مراحل اصدار القرار الى الرقابة الذاتية للإدارة على تلك القرارات، وهذا ما يتيح للإدارة مراجعة اعمالها وتعمل الرقابة الادارية الذاتية والخارجية على العمل للمواءمة بين سلطة الإدارة التي تتميز بعدم محدوديتها وبين احترام مبدأ المشروعية من قبل تلك السلطات وهذا ما يعمل على ضمان الحقوق والحريات العامة الاساسية للأفراد والتي قد تتجاوز عليها الإدارة من خلال سلطاتها التي توصف بأنها استثنائية وغير محدودة.

اهمية البحث: يعد موضوع الرقابة على سلطة الادارة في اصدار قراراتها من اهم المواضيع التي لم تأخذ المساحة الكافية من البحث للوصول الى نتائج تعمل على تطور تشريعي يتناسب مع التوسع الكبير لمفهوم الادارة، وبالتالي أصبح من المناسب توجيه الاهتمام الى هذا الموضوع الحيوي الذي توسع نطاقه ليشمل العديد من المحاور التي يتعامل معها الجمهور بشكل يومي وهنا تكمن اهمية الدراسة.

مشكلة البحث: يمكن حصر مشكلة الدراسة في عدم وجود نهج واضح للرقابة على القرارات الصادرة من السلطة الادارية وهذا يرجع الى التداخل بين السلطات الواسعة التي منحها القانون للإدارة وبين خضوع الإدارة الى مبدأ المشروعية، ويمكن ان نشير الى اهم المشاكل التي اشار اليها البحث وفقاً للاتي:

١. هل تم تحديد سلطة الادارة في الرقابة على قراراتها وفقاً للقوانين ذات الصلة؟
٢. هل تعد القرارات التي تصدر عن الإدارة في إطار الاحكام القانونية، ام تقع في إطار التطبيقات القانونية التي تمارسها الإدارة من خلال تقديم الخدمات للمنتفعين من المرافق العامة، ام تشمل كل ما تقدم؟
٣. من هي الجهة التي يخولها القانون رفع دعوى الطعن في القرارات الادارية الصادرة من السلطة الادارية؟
منهج البحث: لغرض تغطية موضوع الدراسة من كل الجوانب البحثية واهميته كونه يتناول حدود سلطة الادارة في التعامل مع القرارات الإدارية التي تصدر عنها وإخضاع التشريعات القانونية المحلية التي تختص بموضوع الدراسة الى المقاربة مع التشريعات الاجنبية للوصول الى الأراء المناسبة التي تعالج موضوع البحث ارتأت الدراسة الاخذ **بالمنهج المقارن** وفقاً للمعطيات التي تشير لها تلك التشريعات المقارنة والتي تنشأ المقاربة المطلوبة مع التشريعات الوطنية التي تتعلق بموضوع البحث، وهذا ما يساعد الباحث للوصول الى النتائج المرجوة من الدراسة.

هيكلية البحث: سنقسم هذا البحث الى مبحثين اذ نتناول في الاول الرقابة الادارية الداخلية على سلطات الادارة في اصدار قراراتها، وينقسم هذا المبحث الى مطلبين يتناول الاول الرقابة الداخلية للوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، اما المطلب الثاني من المبحث يتناول رقابة الوحدات التدقيقية الداخلية على سلطة الادارة في اصدار قراراتها، اما المبحث الثاني يتناول الرقابة الادارية الخارجية على سلطة الادارة في اصدار قراراتها، وينقسم هذا المبحث الى مطلبين يتناول الاول رقابة مجلس الوزراء على سلطة الإدارة في اصدار قراراتها، اما المطلب الثاني يتناول رقابة الهيئات المستقلة على سلطة الإدارة في اصدار قراراتها.

المبحث الأول: الرقابة الادارية الداخلية على سلطات الادارة في اصدار قراراتها

يبين هذا المبحث دور الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة من خلال الإشارة الى مفهوم الرقابة الداخلية، كما يدرس الجهات الإدارية التي تمارس هذا النوع من الرقابة والتي من اهمها رقابة الوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة على المؤسسات الادارية التي تتبع في هيكلتها الى وزارته، وسيدرس هذا المبحث رقابة الوحدات القانونية الداخلية، اذ ينقسم هذا المبحث الى مطلبين يتناول الأول الرقابة الداخلية للوزير صاحب الاختصاص، وفي الثاني رقابة الوحدات التدقيقية الداخلية على سلطة الادارة.

المطلب الأول: الرقابة الداخلية للوزير المختص أو من بحكمه

تمتلك جميع الوزارات على مختلف التسميات والمهام الوظيفية شخصية معنوية تعمل هذه الشخصية ذات القاعدة القانونية على بيان الحقوق والالتزامات لهذه الوزارات وتعمل على ممارسة جميع المهام الوظيفية وفقاً للقواعد القانونية ذات العلاقة بتلك المهام ويتم كل ذلك وفقاً للشخصية المعنوية لتلك الوزارات، ولكل وزارة رئيساً ادارياً يعمل على تسيير الاعمال الادارية وفقاً لسلطات واختصاصات محددة بحكم القانون ومن اهم تلك الاختصاصات ممارسة الاشراف والرقابة على الوظيفة الادارية لتلك الوزارات والتي من اهمها الرقابة على القرارات الادارية التي تصدر عن تلك المؤسسات العامة التي تقع ضمن الهيكلية الادارية لتلك الوزارات.



اذ تميزت فرنسا وعلى مر العصور بامتلاكها ارثاً كبيراً في المجال الاداري المتعلق بعمل المؤسسات الادارية والية الرقابة على اعمال تلك المؤسسات، كما ان التشريعات الفرنسية تناولت موضوع الشخصية القانونية للوزير المختص الذي يبسط سلطاته على تلك المؤسسات والهيئات الادارية التي تتبع الهيكلية الادارية للوزارات، كما تناولت تلك التشريعات الوظائف الرقابية للوزير على الاعمال الادارية لتلك المؤسسات الادارية والتي من اهمها اصدار القرارات الادارية التي تقوم بها الوزارة بمناسبة ادائها للأعمال الوظيفية التي حددتها القوانين المرعية، وقد حددت تلك التشريعات الية الرقابة الادارية وفقاً للتصنيف الثنائي اذ تنقسم الرقابة الادارية الى الرقابة الخارجية والرقابة الداخلية، وما يهمننا في هذا المورد من البحث الرقابة الادارية الداخلية، اذ تمارس الجهات الادارية الرئاسية المتمثلة بالوزير المختص او اقسام الرقابة الداخلية واقسام القانونية في المؤسسات والدوائر التابعة لتلك الوزارات للرقابة الداخلية على القرارات الادارية والمراحل المختلفة لإصدار تلك القرارات بهدف الوصول الى قرارات ادارية لا تخالف القوانين والانظمة والتعليمات وفقاً لخطة وقائية تضمن مشروعية تلك القرارات قبل تنفيذها وانفاذها^(١)،

اما التشريعات المصرية فأخذت بمفهوم مشابه للتشريعات الفرنسية في موضوع الرقابة الادارية الداخلية وذلك لاعتماد تلك التشريعات على القواعد القانونية الفرنسية التي تناولت هذا الموضوع على اعتبار ان التشريعات الفرنسية كانت الاساس الذي نهلت منه معظم التشريعات الوطنية والمقارنة، وقد تشابه مفهوم الرقابة الادارية الداخلية في مصر مع مفهومها في فرنسا التي تعتبر القاعدة او الاساس الذي استندت عليها التشريعات القانونية في مصر، اذ يعمل الوزير المختص على ادارة شؤون الوزارة ويبسط سلطاته الرقابية التي منحها له القانون على القرارات الادارية التي تكون نتاج العمل الوظيفي لتلك الوزارات وهذا ما يمثل صورة واضحة لعمل الرقابة الادارية الداخلية للوزير المختص، وفي نفس المورد اشار قانون (اعادة تنظيم الرقابة الادارية) في جمهورية مصر لسنة ١٩٦٤ الى الاختصاصات الرقابية للوزير المختص او من يخوله في بسط الرقابة الداخلية على الوظائف الادارية لجميع الاجهزة الادارية للوزارة والتي تخضع لإدارته والتي من القرارات الادارية التي تصدر عن تلك المؤسسات، وهذا واضح من خلال الاشارة الى تلك الجهات الادارية بضرورة خضوع جميع الاجهزة الوزارية الى تعليمات الوزير من خلال التزامها بتسليم جميع الوثائق والمحررات الرسمية لغرض الفحص والتدقيق وهذا ما يعد اشارة واضحة لبسط السلطات الرقابية للوزير المختص على الدوائر والمؤسسات الادارية التي تتبع الوزارة^(٢).

اما في العراق تبسط الوزارات المختلفة وظيفتها الرقابية على القرارات الصادرة من مؤسساتها الادارية اذ تتمتع هذه الوزارات بالشخصية المعنوية التي منحها القانون والتي تخولها للمتابعة والاشراف والرقابة على قراراتها، ونرى بأن الوزارات القطاعية المختلفة في العراق تقوم بدور الرقابة على قرارات الادارة ومن خلال الوزير المختص لكل وزارة، اذ يتبنى الوزير المختص مسؤولية الرقابة على جميع الأعمال التي تصدر عن المؤسسات والهيئات الادارية التابعة لوزارته، وعند قيام التشكيلات الادارية المختلفة لكل وزارة بأعمالها الاعتيادية التي تهدف الى تقديم خدمات المرافق العامة لجمهور المنتفعين من

تلك الخدمات والتي قد تكون من خلال اصدار القرارات الادارية يجب الالتفات الى عدم مخالفة تلك القرارات للقوانين والانظمة والتعليمات المرعية، وفي حال المخالفة يمارس الوزير صلاحياته الرقابية من خلال فحص وتدقيق تلك القرارات قبل نفاذها لضمان عدم انحرافها عن مبدأ المشروعية^(٣)، اذ يقوم الوزير المختص بالدور الرقابي بالاعتماد على صلاحياته التي خولها القانون والتي تهدف الى تحقيق العدالة والنزاهة من خلال اخضاع تلك القرارات الى القانون، كما تتمثل رقابة الوزير او رئيس الجهة غير المنتظمة بإقليم ضمناً وذلك بمناسبة المصادقة على القرارات الادارية التي تصدر عن التشكيلات التي تتبع تلك الوزارات^(٤).

ونرى بأن المصادقة التي تصدر من الوزير المختص على القرارات الادارية ماهي الا صورة واضحة من صور الرقابة الإدارية التي يقوم بها الوزير وهذا ما يتناسب مع التسلسل الهرمي للتنظيم الاداري للوزارات، اذ يرتقي الوزير قمة التنظيم الاداري في كل وزارة.

وينطبق هذا التوصيف الرقابي على المحافظين في بسطهم للرقابة الادارية على التشكيلات الادارية المختلفة في المحافظات غير المرتبطة في اقليم والتي من ضمنها الدوائر التي تتبع الوزارات المختلفة في المحافظات وبشكل نسبي، اذ اشار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لهذا الدور الرقابي للمحافظين^(٥).

اذ اشارت التشريعات الوطنية النافذة الى منح للمحافظين اختصاصات واسعة في مجال الرقابة الادارية على المؤسسات والهيئات الادارية التي تخضع لمسؤولياتهم وهذا ما نص عليه قانون المحافظات النافذ، وهذا ينطبق على رقابته القرارات الإدارية التي تصدر من الدوائر المختصة، ومن خلال ما توصلت اليه الدراسة من مفاهيم يمكن تعريف الرقابة الداخلية على انها (ممارسة ادارية رقابية تهدف الى ضمان مطابقة القرارات الادارية التي تصدر عن المؤسسات العامة للقوانين المرعية وذلك من خلال اخضاعها للفحص والمراجعة من قبل الرئيس الاداري الاعلى او من يخوله).

المطلب الثاني: رقابة الوحدات التدقيقية على سلطة الادارة في اصدار قراراتها

تعتبر المؤسسات والدوائر الحكومية الممثل عن السلطة العامة وهي بمثابة الجهة الحارسة على الأموال العامة، اذ تستطيع هذه السلطة أن تفرض على الأطراف الأخرى سلطتها عن طريق الرقابة والتوجيه، وتمتلك جميع الدوائر العامة وحدات أو أقسام للرقابة والتدقيق الداخلي تتبنى الية محددة لغرض الرقابة والتدقيق على القرارات الصادرة عن هذه الدوائر، ويتم ذلك من خلال عرض تلك القرارات على الوحدات التدقيقية لغرض المطابقة والتدقيق وعرض القرارات الادارية على القوانين لبيان انحرافها ومطابقتها لتلك القوانين، وفي حال مخالفة هذه القرارات للقوانين يتم إلغاء أو تعديل هذه القرارات من قبل السلطة التي تمتلك الصلاحيات المناسبة بالاستناد لدورها الرقابي الذي اشار اليه القانون.

وفي فرنسا اختصت الأقسام والوحدات التدقيقية في التشكيلات الادارية بمهمة الرقابة والأشراف على القرارات الادارية الصادرة عن الهيئات العامة التي تخضع لها تلك الوحدات، ومن الامثلة على قيام الوحدات التدقيقية في الدوائر المختلفة بالتدقيق على القرارات الادارية الصادرة عن تلك الدوائر التي تتبع لها تلك



الوحدات التدقيقية وتكون رقابة ادارية ذات طابع وقائي، وعلى سبيل المثال لا الحصر نجد رقابة الوحدات التدقيقية والقانونية في الدوائر البلدية في المدن الفرنسية على صدور قرارات لمعالجة الابنية القديمة والتي أصبحت غير لائقة للسكن كمثال للرقابة والتدقيق وهذا ما ينطبق على التشكيلات الادارية الاخرى^(١).

وبالتالي نجد أن الأقسام التدقيقية والقانونية والإدارية في الدوائر المختلفة في فرنسا تمارس دوراً رقابياً داخلياً على القرارات الادارية الصادرة عن تلك الهيئات الادارية.

وفي مصر نجد ان الأقسام التدقيقية والقانونية تمارس واجبات رقابية وتدقيقية داخلية على القرارات الصادرة عن الدوائر المختلفة التي تتبع الوزارات على مختلف القطاعات، اذ شاركت القرارات واللوائح الصادرة من الوزارات المختلفة في مصر والتي تتعلق بالرقابة الداخلية للأقسام والوحدات التدقيقية في تشكيلات تلك الوزارات وعلى سبيل المثال لا الحصر نجد ما اشار له قرار (تنظيم وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية) الى أن (تختص وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية ما يلي: رسم سياسة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، ودراسة وأعداد الخطط وبرامج التنمية العمرانية)^(٧).

وحسب النص المتقدم نرى بأن المشرع المصري لم يكن حاسماً في بيان الدور الرقابي والتدقيقي لوحدات الرقابة والتدقيق في الوزارات المختلفة، إذ كانت الإشارات حول الدور الرقابي ضمنية وغير مباشرة، وكان الاجدر بالمشرع بيان الدور الرقابي الداخلي للوحدات التدقيقية والقانونية على القرارات الادارية الصادرة من الدوائر المختلفة بشكل واضح ومباشر.

وفي العراق تمارس الأقسام والوحدات التدقيقية والقانونية في الدوائر المختلفة دورها الرقابي والاستشاري في القرارات التي تعرض عليها من قبل التشكيلات الإدارية، كما ان الدور الرقابي التي تمارسه الوحدات التدقيقية الداخلية يخضع هو الآخر الى رقابة وفحص جهات رقابية اخرى تختص بالرقابة الداخلية على تلك الوحدات التدقيقية بهدف تشخيص مواطن الخلل في الاداء لتلك الوحدات التدقيقية لضمان استمرار عملها في الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة من الدوائر في التشكيلات الوزارية المختلفة^(٨).

وتتبع الرقابة الداخلية في المحافظات الى الوزارات ويمثل الوزير رأس الهرم الاداري لاي وزارة، وفي المحافظات يتبنى رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مهمة المتابعة والإشراف على تشكيلاتها، أما الهيكلية الإدارية لتشكيلات الرقابة الداخلية في تلك الوزارات والجهات غير المرتبطة في وزارة تتألف من اقسام ووحدات تدقيقية وقانونية تتبع تلك الجهات الادارية، اذ تقوم هذه الاقسام او الوحدات بالرقابة والتدقيق على القرارات الإدارية التي تصدرها الدائرة التي تتبعها هذه الأقسام، وتستقل الوحدات التدقيقية بشكل نسبي لضمان جودة العمل الرقابي وهذا الاستقلال لا يمنع من التنسيق والتعاون بين التشكيلات التنفيذية والوحدات الرقابية لضمان عدم انحراف تلك القرارات التي تصدر عن هذه الوحدات وعدم مخالفتها للقانون وهذا يعد الهدف المشترك للطرفين، وتعتبر الرقابة التي تمارسها الوحدات والاقسام التدقيقية والقانونية على القرارات الادارية الصادرة من قبل التشكيلات الادارية التي تتبع الوزارات المختلفة رقابة مشروعية^(٩).

ويتم العمل الرقابي والتدقيقي للوحدات التدقيقية من خلال الفحص والاشراف على القرارات الصادرة عن مختلف المؤسسات والهيئات الادارية، اذ يتم المباشرة من قبل الوحدات التدقيقية برفع ملاحظاتها التشخيصية الى الجهات الادارية لعرضها على الوزير المختص او من يخوله القانون تلك الصلاحيات، كما يتم عرض تلك التقارير على ديوان الرقابة المالية بعد أن يتم بيان مدى الانحراف لتلك القرارات المنظورة من قبل الوحدات التدقيقية عن القانون، وبالتالي تقع على الجهة الادارية التي تنظر في التقارير التدقيقية في اتخاذ القرارات المناسبة لمعالجة تلك المخالفات، اذ تمارس التاشكيلات الرقابية دورها الرقابي على القرارات التي تصدر عن تلك الوحدات التنفيذية لضمان عدم مخالفتها للقانون، وفي حال وجود انحراف قانوني في القرارات التي تعرض على الوحدات التدقيقية الداخلية يتم الغاء تلك القرارات أو يصار الى تعديلها من قبل السلطات المختصة بعد تشخيص المخالفات القانونية لتلك القرارات.

ويتم انشاء واستحداث الوحدات والاقسام التدقيقية الداخلية من قبل الإدارة نفسها حتى تضمن مشروعية اجراءاتها التنفيذية وقراراتها الادارية قبل تنفيذها، كما أنها تعمل بجد لضمان تنفيذ الخطط والاهداف التي وضعتها تلك الإدارة، وهذا ما يعد عملاً شاملاً بين الوحدات التنفيذية للإدارة وبين اجهزتها التدقيقية الداخلية لإجراء الرقابة السابقة على تنفيذ القرارات الإدارية لهذه التاشكيلات الادارية وهذا يضمن نسبياً صحة قراراتها وعدم مخالفة تلك القرارات لمبدأ المشروعية، ويمكن أن يتم دمج عمل الرقابة الداخلية مع عمل التدقيق الداخلي في جهاز واحد وهذا ما يمثله مصطلح الرقابة الداخلية، وفي حالة صدور قرارات ادارية تحمل جنبه مالية يستوجب على الادارة ان توجه الاقسام القانونية او التدقيقية الداخلية لاتخاذ اجراءاتها التدقيقية على هذه القرارات والتي تعد صورة من صور الرقابة السابقة للإدارة على قراراتها لضمان عدم انحراف تلك القرارات عن القوانين والانظمة المرعية، ويمارس هذا الدور الرقابي الداخلي على قرارات الصادرة من الدوائر والمؤسسات المختلفة من قبل الوحدات التدقيقية والقانونية في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة^(١٠).

ومن خلال ما تقدم نجد أن الاقسام او الوحدات التدقيقية والقانونية التابعة للادارات المرتبطة بالوزارات المختلفة او المحافظات في العراق تمارس مهمة الرقابة الإدارية السابقة على القرارات الصادرة عن تلك التاشكيلات التي تتبع لها الاقسام والوحدات القانونية والتدقيقية من خلال صورة واضحة للرقابة الذاتية للإدارة على دوائرها الداخلية، اذ تقوم هذه الاقسام بدورها في فحص وتدقيق القرارات الصادرة عن الادارة وضمان عدم انحرافها عن القوانين ومطابقتها لمبدأ المشروعية.

المبحث الثاني: الرقابة الادارية الخارجية على سلطة الادارة في اصدار قراراتها

تتمثل الرقابة الإدارية في صورتها الخارجية برقابة الأجهزة التابعة للسلطات الاتحادية والتي تتميز بانها رقابة مستقلة عن الجهات الإدارية التي تقوم بأصدار القرارات التي تخضع لرقابتها، وتختلف الرقابة الخارجية عن الرقابة الداخلية التي تمارسها السلطات المختصة داخل نفس الجهات الإدارية بكونها رقابة خارجية عن الجهات الخاضعة لرقابتها، اذ تقوم السلطات التنفيذية بالرقابة الخارجية التي تكون من قبل



جهات إدارية رئاسية لا تنتمي الى الوحدات والدوائر العامة الخاضعة للرقابة كما أنها تستند على الاختصاصات والصلاحيات الواسعة التي منحها القانون لهذه السلطات الادارية.

وتعتبر الرقابة الإدارية الخارجية الحلقة المكملة من حلقات الرقابة الإدارية على قرارات الإدارة، إذ أن الرقابة الداخلية تعتبر رقابة ذاتية او سابقة من قبل الإدارة على قراراتها، وبالتالي فإن الرقابة الداخلية للأجهزة الإدارية بدون الرقابة الخارجية لا تمثل الضمانات الكاملة لصحة القرارات الإدارية وخضوعها لمبدأ المشروعية إذ أن الرقابة الخارجية تعتبر مكملة للرقابة الداخلية، وتمثل الرقابة الخارجية الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات الإدارية اللامركزية وبغض النظر عن كونها محلية أو مرفقية وهذا ما يطلق عليه (الوصاية الإدارية)^(١).

سيتناول البحث في هذا المبحث الرقابة الإدارية الخارجية متمثلة برقابة مجلس الوزراء على القرارات الادارية وذلك للأهمية وللدور الكبير الذي يمثله مجلس الوزراء في النظام السياسي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في مد رقابته على قرارات الإدارة، إذ يمارس المجلس رقابته الإدارية الخارجية على أعتباره سلطة اعلى سلطة تنفيذية تمتلك صلاحيات واسعة على الوزارات، كما يمارس المجلس دورا اخر لرقابته الخارجية متمثلة بعمل اللجان المركزية التي يشكلها المجلس للرقابة على القرارات التي تصدر عن التشكيلات الإدارية، وسنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الأول رقابة مجلس الوزراء على القرارات الادارية، أما في الثاني فسندرس رقابة الهيئات المستقلة على اصدار القرارات من قبل الإدارة.

المطلب الأول: رقابة مجلس الوزراء على سلطة الإدارة في اصدار قراراتها

تعد الرقابة الإدارية التي تنتهجها جهات من خارج التشكيلات الادارية التي تخضع للرقابة من أهم أنواع الرقابة إذ تتبع اهمية ذلك كونها رقابة محايدة وغير منحازة للتشكيلات التي تخضع لرقابتها لانعدام المصلحة على عكس الرقابة الداخلية، ويعد مجلس الوزراء من اهم تلك الجهات الاتحادية التي تمارس الرقابة الخارجية على التشكيلات والهيئات الإدارية في الوزارات المختلفة، وما تتميز به رقابة مجلس الوزراء أنها تصدر عن سلطة اتحادية تتبعها أغلب الوحدات والدوائر العامة، وستقتصر الدراسة على رقابة ومتابعة مجلس الوزراء في التشريعات الوطنية والمقارنة.

وفي مصر تعد الرقابة الإدارية الخارجية لمجلس الوزراء على اعمال الادارة من اهم صور الرقابة والتي تعتبر القرارات الادارية مثالا واضحا لها، إذ يتبنى المجلس الية واضحة للإشراف والرقابة على تلك الاعمال وتقوم اللجان الادارية المختصة بفحص ومراجعة القرارات الصادرة عن الدوائر الادارية التي تتبع للوزارات المختلفة بهدف تحقيق حماية ادارية وقانونية لتلك القرارات الادارية وشارت التشريعات والقرارات لذلك الدور الرقابي لمجلس الوزراء في جمهورية مصر العربية، إذ تبنى الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والقرارات الرئاسية الى الدور الرقابي لمجلس الوزراء على اعمال الادارة للوزارات والهيئات الادارية المختلفة، إذ اشارت القرارات الرئاسية الصادرة عن مكتب رئيس الجمهورية في مصر الى الدور الرقابي الشامل لمجلس الوزراء على القرارات التي تصدر عن الهيئات الادارية والتي تتبع للوزارات المختلفة، إذ

يعد هذا الدور الرقابي صورة من صور الرقابة الادارية الخارجية لمجلس الوزراء المصري على تلك المؤسسات الإدارية، وهذا ما نتج عنه دمج بعض الاجهزة الرقابية الى مجلس الوزراء وهذا ما ينطبق على جهاز (المتابعة والرقابة) الذي تم دمج بمجلس الوزراء، كما بينت كما بعض التشريعات المصرية الى دور مجلس الوزراء في الرقابة الخارجية والاشراف على القرارات التي تصدر عن الهيئات والمؤسسات في المحافظات المصرية المختلفة وضمان عدم انحراف هذه القرارات عن القوانين ذات العلاقة وهذا ما نص عليه قانون (نظام الحكم المحلي) (١٢).

وعلى الرغم من وجود الاجهزة الرقابية المستقلة في مصر مثل هيئة الرقابة الادارية ومنح الاخيرة الاختصاصات الرقابية لمجلس الوزراء الا ان مجلس الوزراء المصري بقي يمارس الاشراف والرقابة الخارجية على القرارات الادارية التي تصدر من المؤسسات العامة في الوزارات القطاعية والمحافظات وهذا بالاستناد الى الصلاحيات الاصلية التي نص عليها الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والقوانين ذات الصلة (١٣).

وفي التشريع الوطني اشار الدستور النافذ والتشريعات ذات الصلة الى الدور الرئيسي لمجلس الوزراء العراقي في الرقابة والمتابعة من خلال بسط صلاحياته في الرقابة الخارجية على الاعمال التي تقوم بها الادارة ومن اهمها القرارات الادارية التي تصدر عنها بمناسبة ممارستها لوظيفتها في تسيير المرافق العامة والتي ينتج عنها تقديم الخدمات العامة لجمهور للمنتفعين، وقد ساعد النظام السياسي في العراق والمتمثل بالنظام البرلماني بمنح مجلس الوزراء صلاحيات واسعة على حساب الصلاحيات الممنوحة لمنصب رئيس الجمهورية، وهذا ما اشار له دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ والذي يعد رد فعل مباشر على ما مر به العراق من تفرد في السلطة وتكريس النظام الدكتاتوري الذي استمر لعدة عقود من الزمن اذ وضعت جميع الصلاحيات والامكانيات في منصب (رئيس مجلس قيادة الثورة المنحل) متمثلاً برئيس الجمهورية العراقية آنذاك، وهذا ما اثر سلباً على التوزيع العادل للصلاحيات الادارية للجهات الرقابية المستقلة والجهات الرقابية المركزية على حد سواء.

اذ تميز دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ بانه منح صلاحيات حقيقية لمجلس الوزراء على النقيض من الدساتير السابقة مثل الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠ الذي لم يمنح مجلس الوزراء دوراً حقيقياً في الرقابة الادارية الخارجية واكتفى برقابة ضمنية ذات طابع صوري، وقد منح الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ رئيس الجمهورية ومجلس قيادة الثورة المنحل صلاحيات واسعة في الاشراف والرقابة وهذا انعكاساً للنظام الدكتاتوري الذي كان سائداً في العراق آنذاك (١٤)، اما دستور العراق لعام ٢٠٠٥ منح مجلس الوزراء صلاحيات مناسبة ومتوازنة لبسط سلطته الرقابية على المؤسسات والهيئات الادارية في الوزارات والمحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم، ومن بين تلك الصلاحيات الرقابة على القرارات الادارية التي تصدر عن الهيئات الادارية، وقد تميزت الالية الرقابية للمجلس كونها على صور مختلفة اذ يمارس المجلس صلاحياته الرقابية الخارجية على القرارات الادارية من خلال المراجعة الدورية لخطط التنمية السنوية التي تعدها وحدات الانفاق في كافة الدوائر المؤسسات العامة التي تتبع الوزارات والمحافظات



لضمان عدم الانحراف في هذه القرارات عن القوانين والانظمة والتعليمات مما يؤكد التزام هذه المؤسسات بمبدأ المشروعية في عملها الوظيفي، اما الصورة الاخرى للرقابة الخارجية للمجلس تتمثل في تشكيل المجلس للجان مركزية وظيفتها الاشراف والرقابة على عمل المرافق العامة للحكومة مما يتيح الوقت المناسب للرقابة الادارية الخارجية لهذه اللجان التي تتبع مجلس الوزراء^(١٥).

كما تتمثل الرقابة الخارجية للمجلس على قرارات الإدارة من خلال فحص وتدقيق تلك القرارات وعرضها على مبدأ المشروعية وهذا يمثل الضمان الحقيقي لحصول الافراد على الحقوق والحريات التي تعد من الغايات الأساسية التي يهدف الى تحقيقها مبدأ الديمقراطية وهذا ما يتفق مع اسس ومنهج الرقابة الخارجية بغض النظر عن الجهات التي تمارسها، إذ ان حماية القرارات الادارية من عيب الانحراف يعد من اهم الاهداف التي تهدف الاجهزة الرقابية الى ضمان تحقيقها، اذ تعد وسيلة ضاغطة على الحكومات في حال تعسفها واستبدادها بحقوق وحريات الافراد، وبالرجوع الى ما تم ذكره نجد ان مبدأ المشروعية هو المبدأ الذي يكفل حماية الشعوب من الحكم الاستبدادي والمنفرد للحكومات المختلفة، كما أن الالتزام بهذا المبدأ يعتبر الضمان المؤكد عن انحراف الادارة من خلال استغلال السلطات الاستثنائية التي منحها الدستور والقوانين^(١٦).

ونجد أن ممارسة المجلس لاختصاصاته في الرقابة الخارجية على قرارات الإدارة بمناسبة اداء دوره الاصيل في المتابعة والاشراف على جميع الهيئات الادارية التي تتبع السلطة التنفيذية لضمان سير المرافق العامة وتقديم الخدمات العامة للمستفيدين، اذ يستند المجلس في عمله الى الدستور والقانون وهذا ما يعمل على ضمان تلك الرقابة ويحصنها من الانحراف، اذ يباشر المجلس رقابته مطابقة القرارات الادارية لمبدأ المشروعية، اذ تهدف الادارة من قراراتها الى تنظيم العلاقات القانونية للأفراد من خلال ضمان الحقوق والحريات وترسيخ الواجبات التي تترتب على الافراد بحكم القانون، وقد تنتهك الإدارة هذه العلاقات القانونية التي تصدر عنها لمعالجة مشاكلها التي ترشح خلال سير اعمالها في الحالات التي تنطوي على مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة أو في حالة التعسف في استعمال السلطات، اذ يتبنى مجلس الوزراء صلاحياته اختصاصاته الاصلية التي منحها الدستور في الرقابة الخارجية على القرارات الادارية والذي يهدف الى حماية القرارات الادارية من عيب المخالفة الذي شاب تلك القرارات او انحرافها عن القوانين المرعية وضمان المعالجات الادارية المناسبة.

المطلب الثاني: رقابة الهيئات المستقلة على سلطة الإدارة في اصدار قراراتها

ان تطور المؤسسات الادارية وتوسع مهامها دفع السلطات المختصة لتوسيع الرقابة على هذه المؤسسات لضمان توازن الجهات الرقابية مع الدور الواسع للمؤسسات الادارية وتنوع القرارات الادارية التي تصدر عن تلك المؤسسات، وبالتالي تلزم السلطات المختصة بالرقابة الاعتماد على أجهزة رقابية تتميز بالاستقلال عن السلطة الادارية التي تكون خاضعة للرقابة من قبل تلك الاجهزة او الهيئات والتي تتخصص في العمل الرقابي والمهنية في اداء اعمالها وواجباتها، ومن اهم هذه الاجهزة الرقابية الهيئات

المستقلة^(١٧)، وتتميز بعض هذه الاجهزة الرقابية مثل هيئة النزاهة بطابعها القضائي الذي يختص بإجراءات التحري والتحقيق التي تسبق عرض الملفات على القضاء المختص اكثر من الفحص والتدقيق التي غالباً ما تسبق عمليات الرقابة الادارية، كما ان التشريعات اشارت بوضوح الى الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات بما يتناسب مع الهيكلية الادارية لعملها ذو الطابع المستقل والذي دائماً يكون ذو طبيعة قضائية تقترن باختصاصها في الرقابة والمتابعة، اذ ان الدستور العراقي النافذ اشار في اكثر من موضع الى هيكلية واختصاصات هذه الهيئات، ويعد المحافظة على المال العام من العبث والتجاوزات من اهم الواجبات التي انيطت بهذه الهيئات المستقلة والتي غالباً ما تكون في صورة الرقابة على نشاطات المؤسسات الادارية وقراراتها التي تصدر بمناسبة اداء وظائفها اليومية، وضمان عدم انحراف القرارات الادارية الصادرة عن المؤسسات العامة عن مبدأ المشروعية وهذا ما يعضد البنية القانونية لها، وتشارك جميع الهيئات القانونية في الاهداف الاساسية لها والتي من اهمها الاستقلالية وحماية المال العام من الهدر والتجاوز وهذا ما ينطبق كذلك على العمل الرقابي في الدول المقارنة والذي تقوم به الاجهزة الرقابية ذات الطابع المستقل في عملها الرقابي.

وتعد فرنسا من اول الدول التي شرعت القوانين التي تنظم عمل الرقابة الادارية مهد الرقابة الإدارية اذ تعتبر التشريعات الفرنسية التي تتناول تنظيم عمل تلك الهيئات المستقلة ودورها الرقابي الاساس القانوني للعديد من التشريعات مثل التشريعات المصرية وحتى العراقية، اذ ذهبت محكمة النقض في فرنسا الى اعتماد رقابة الهيئات المستقلة على عمل وقرارات الجهات الادارية من شخص ثالث محايد وهو ما يسمى (الوسيط) وكانت هذه البدايات لنشوء رقابة الهيئات المستقلة في فرنسا، وتعتبر الرقابة الادارية لتلك الهيئات من الانظمة الجديدة التي عملت عليها الحكومات المختلفة للرقابة على القرارات التي تصدر عن الوحدات العامة التي تتبع السلطة التنفيذية، اذ اعتمدت الحكومات في اوربا على تشريع اجهزة رقابية مستقلة وذات اختصاصات محددة للرقابة على اعمال السلطة التنفيذية مثل نظام الوسيط في فرنسا ونظام نظام (الامبودسمان)^(١٨) في الدول الاسكندنافية، ويختلف عمل الوسيط الفرنسي باعتباره هيئة رقابية مستقلة غير منتخبة عن النموذج الاسكندنافي شكلاً ومضموناً اذ ينتخب الامبودسمان من البرلمان بشكل مباشر ويخول بصلاحيات رقابية الا ان الوسيط الفرنسي يعين من رئيس الجمهورية ولمدة ست سنوات قابلة للتجديد وفقاً لآليات قانونية خاصة تتمثل بمرسوم جمهوري يشترط مصادقة رئيس الوزراء، كما يمنع الوسيط من الترشيح في الانتخابات ويعد موظفاً بمهام رقابية واسعة الصلاحيات، ويتلقى الوسيط الشكاوى على المؤسسات الحكومية من قبل البرلمان ويقدم الوسيط في نهاية كل سنة على تعيينه تقريراً رقابياً الى رئيس الجمهورية مع ارسال نسخة الى الحكومة الفرنسية، ويعد هذا النظام من اقدم الانظمة التي اسست الى الرقابة الادارية للهيئات المستقلة في العالم، ولا يجوز عزل الوسيط في فرنسا الا في حالات محددة مثل التأكد من عدم صلاحية الوسيط في اداء اعماله الرقابية ويتم اخضاع العمل الرقابي للوسيط للجان مختصة ومهنية وفي حالة اثبات القصور الوظيفي لعمل الوسيط يتم عزله وفقاً للقانون، أما الآلية التي يتم



وفقها العمل الرقابي للوسيط تكون من خلال قيام الوسيط في كتابة تقارير تختص بالملاحظات التي جمعها الجهاز لفترة تمتد لسنة واحدة على ان يتم عرضها على المكتب الاداري لرئيس الجمهورية في فرنسا، ويمتلك الوسيط الصلاحية الكاملة لإبداء اي ملاحظات ادارية تسهم في معالجة الخلل الذي شاب المؤسسات الادارية الخاضعة لرقابته، ويلزم الوسيط الإدارة بمدة محددة لأجابتها حول اعمالها الادارية التي انحرفت عن القانون وجانبت مبدأ المشروعية^(١٩).

وفي مصر فقد اتجهت بنفس الاتجاه التي سارت عليها التشريعات الفرنسية إذ أشار الدستور النافذ لعام ٢٠١٢ بوضوح الى تشكيل هيئات رقابية مستقلة، إذ حصرت التشريعات في مصر الادوار الرقابية للأجهزة المستقلة وفقاً لهيكلية العمل الرقابي المناط بها، إذ خضعت القرارات الادارية الصادرة عن السلطة التنفيذية في مصر الى رقابة تلك الهيئات لضمان عدم الانحراف لتلك القرارات مما يضمن العدالة في عمل الادارة والحفاظ على المال العام من التشتت والتبذير، كما ان ضمان عدم انحراف القرارات الادارية ينتج عنه تقديم الخدمات بجودة عالية لجمهور المنتفعين من الافراد وحتى المؤسسات العامة والخاصة وهذا هو الهدف المنشود من الرقابة الادارية للهيئات المستقلة^(٢٠).

وأشار الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ الى واجبات الدولة الاساسية التي تضمن رقابة ادارية شاملة من قبل الاجهزة المختصة على عمل الادارة وقراراتها التي تصدر بمناسبة تقديم الخدمة للمستفيدين من الافراد والمؤسسات المختلفة كما اشار لتلك الاجهزة الرقابية مثل (هيئة الرقابة الادارية)^(٢١)، إذ تمتلك هذه الهيئة صلاحيات رقابية عديدة وواسعة بحكم القانون تمارسها على أعمال الإدارة وقراراتها، وتعنى هذه الهيئة بالرقابة الادارية على الدوائر والمؤسسات العامة، وقد تم الاشارة الضمنية لهذه الهيئة منذ اكثر من ثلاث عقود وبتسمية مختلفة إذ نصت التشريعات المصرية عام ١٩٥٨ على تشكيل جهاز يسمى بالنيابة الادارية يتبنى مهام الرقابة الادارية على القرارات التي تصدر بمناسبة اداء السلطة الادارية لمهامها اليومية من خلال المرافق العامة^(٢٢).

ونرى ان دستور عام ٢٠١٤ في مصر كان قد اشار لتلك الاجهزة او الهيئات التي تتميز بالاستقلال والتخصص الوظيفي بمفهوم موحد وهذا مخالف للواقع القانوني الذي يضع حدودا في السلطات والواجبات التي تتيط بالهيئات المستقلة من جهة وبالأجهزة الرقابية من جهة اخرى، إذ كثيرا ما تكون الهيئات المستقلة ذات سمة قضائية او ادارية محددة لتنظيم عمل المرافق العامة على عكس الاجهزة الرقابية الاخرى التي تمتاز بالعمومية في عملها الرقابي.

وفي العراق تعد تجربة الهيئات المستقلة التي تقوم بالأعمال الرقابية تجربة حديثة نسبياً إذ لم تنص التشريعات الدستورية السابقة لدستور العراق النافذ للهيئات المستقلة بشكلها الصريح الا أنها أشارت الى تشكيل هيئات اخرى تتشابه مع الهيئات الرقابية المستقلة مثل الرقابة المالية، والمجالس الروحانية، ومجالس الاوقاف والاعمال الخيرية ودائرة تدقيق الحسابات الحكومية، التي تشكلت عام ١٩٢٥ وفقاً للقانون الاساس اذ كانت تلك الاجهزة او الهيئات تختلف عن الهيئات التي تشكلت بعد عام ٢٠٠٣ في

الشكل والمضمون الا ان هناك تشابه ضمني بسيط يتعلق بالوظائف الاساسية والمبدأ الذي تعمل عليه هذه الهيئات، اذ كانت الدساتير التي سبقت القانون الاساس مثل (دستور سنة ١٩٥٨، ودستور سنة ١٩٦٣، ودستور سنة ١٩٦٤، ودستور سنة ١٩٦٨، ودستور العراق المؤقت لسنة ١٩٧٠) (٢٣).

اذ اشار الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ الى استحداث الهيئات المستقلة وفقاً للمفهوم الصريح والواضح، اذ تشكلت عدة هيئات مستقلة مختصة بالعمل الرقابي وكان من ابرزها (هيئة النزاهة) و(المفوضية العليا لحقوق الإنسان)، وهي هيئة مستقلة تهدف الى ضمان الحقوق والحريات العامة للأفراد وتكمن اهمية تشكيلها الى المفاهيم الديمقراطية الجديدة التي اعتنقها دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ في حماية الحقوق والحريات لجميع العراقيين بعد ان هُدرت تلك الحقوق خلال الفترة الطويلة التي سبقت تأسيس هذا الدستور، اذ كانت هذه الهيئات تختلف بشكل جذري عن الهيئات الرقابية التي تشكلت قبل صدور الدستور النافذ اذ كانت هذه الهيئات هيئات حقيقية وغير صورية كسابقاتها وتميزت بتحديد اختصاصاتها الرقابية وفقاً للهيكلية الادارية التي تحدد وظيفتها الدقيقة في الرقابة على السلطة التنفيذية، اذ كانت هذه الهيئات حلقة مهمة لغرض بناء النظام الديمقراطي في العراق والذي تشكل وفقاً لدستور عام ٢٠٠٥، اذ ان الوظيفة الاساسية للمفوضية العليا لحقوق الانسان هي ضمان الحقوق والحريات والحفاظ على الكرامة من الهدر والضياع للإنسان العراقي وهذا ما كان مفقوداً في الدساتير ذات الطبيعة المؤقتة التي تشكلت قبل عام ٢٠٠٣، وتشكلت عدة هيئات مستقلة في ظل الدستور النافذ مثل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وديوان الرقابة المالية، ودواوين الأوقاف، والبنك المركزي العراقي، وهيئة الأعلام والاتصالات، وهيئة النزاهة وأشار الدستور الى اعتبار تلك الهيئة مستقلة مالياً وادارياً عن جميع السلطات الا انها تخضع لرقابة مجلس النواب (٢٤).

ونجد أن المشرع الدستوري في العراق تعمد خضوع هيئة النزاهة لمجلس النواب العراقي وهذا عمل على استقلاليته عن السلطة التنفيذية وحمايتها من تأثير السلطات الاخرى.

وتشكلت هيئة النزاهة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وبأمر صادر عن سلطة الاحتلال والتي كانت تسمى (سلطة الائتلاف المؤقت) وقد نص هذا الامر على ان هذه الهيئة مستقلة في عملها الوظيفي والذي يهدف الى مكافحة الفساد المالي والاداري، وبعد صدور قانون ادارة الدولة في العراق اشارت بنوده الى ضرورة التحول الى الهيئات الرقابية التي تتميز بالاستقلال في عملها لمكافحة الفساد والتأسيس لنظام اداري يتميز بالشفافية بما يضمن الحقوق الفردية والعامة ويساعد على تشكيل مؤسسات حكومية خالية من الفساد والتسلط، وهذا ما دعم قانون هيئة النزاهة الجديد والذي حدد الوظائف الرئيسية للهيئة والتي اهمها الرقابة الادارية على عمل الدوائر العامة، ثم جاء دستور عام ٢٠٠٥ الذي اشار الى نفس المبادئ التي اشار له الامر رقم (٥٥) و اشار الدستور بشكل واضح لتشكيل هيئة النزاهة على انها هيئة مستقلة وتتمتع باختصاصات رقابية وتحقيقية واسعة، على ان يشكل مجلس النواب لجنة مشتركة من لجنتي النزاهة والقانونية تتألف من تسعة أعضاء وتقوم اللجنة بتعيين مرشح من اصل ثلاث مرشحين ليكون



رئيساً للهيئة ويتم ذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب العراقي^(٢٥)، اذ نص دستور العراق النافذ الى تشكيل هذه الهيئات التي تتميز باستقلاليتها، اذ صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ الذي اشار الى استحداث هيئة النزاهة والتي تكون وظيفتها الاساسية الرقابة على الاعمال الادارية التي تصدر من المؤسسات العامة اذ تتمتع باختصاصات رقابية وتحقيقية واسعة.

وترى الدراسة ان الرقابة التي تقوم بها هيئة النزاهة لا تتطابق واختصاصاتها ذات الطابع القضائي لان اختصاصها في الرقابة على قضايا المتعلقة بالفساد المالي والاداري يتميز بطابعه القضائي من خلال اجراء التحريات والتحقيق مع المتهمين وبالتسيق مع السلطة القضائية، ونرى ان الدور الرقابي لهيئة النزاهة في العراق يميل الى الرقابة الادارية وهذا مخالف لطبيعة الهيئة واختصاصاتها القضائية التي تهدف الى المحافظة على المال العام ومكافحة النشاطات غير المشروعة للموظفين العموميين في المرافق العامة الحكومية.

الخاتمة

أولاً: النتائج:

١. لقد نصت المادة (٨٠/أولاً) من دستور العراق النافذ لعام (٢٠٠٥) اشارة ضمنية وغير مباشرة الى الدور الرقابي للسلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء والتي تتمثل بالرقابة على المؤسسات العامة والقرارات التي تصدر عنها بمناسبة ادائها لدورها الوظيفي في العمل على تسخير المرافق العامة لتوفير الخدمات لجمهور المنتفعين من الافراد والمؤسسات المختلفة، اذ اشارت المادة اعلاه الى العمل على تنفيذ سياسة الدولة العامة والقيام بالدور الرقابي على الوزارات والمحافظات

٢. اذ تعد القرارات الادارية من اهم الاعمال الادارية التي تخضع لرقابة الجهاز الحكومي للدولة، وعلى الرغم من الاشارة كانت غير مباشرة الى انها تبين نسبياً التوجه الدستوري في العراق على بسط الرقابة من قبل السلطة الادارية المختصة على القرارات الادارية التي تصدر من الوزارات والجهات الاخرى غير المرتبطة بوزارة.

٣. توصلت الدراسة الى ان الرقابة الادارية تشكل دوراً فاعلاً في متابعة الانحرافات في اداء المؤسسات العامة من خلال الكشف المبكر للمشكلات التي ترافق اصدار القرارات الادارية في حالة انحراف تلك القرارات عن المسار القانوني، اذ تعمل الرقابة الادارية على تحليل الاسباب التي ساعدت عن انحراف القرارات التي تصدر من السلطات الادارية عن المشروعية مما يعمل على اعطاء فرصة لتصحيح تلك المسارات التي تتخذها القرارات الادارية وتعمل على استقرارها، اذ تهدف الرقابة الادارية الى الحفاظ على الحقوق العامة للدولة والحد من مظاهر الاسراف التي يكتنف عمل مؤسساتها العامة، من خلال العمل على استقرار سير النشاطات الادارية والمتمثلة بالقرارات التي تصدر عن السلطات الادارية للدولة.

٤. يعد الدور الرقابي التي تقوم بها هيئة النزاهة على اعمال الادارة المتمثلة بالقرارات التي تصدر عنها دوراً دخلياً على مهام الرئيسية للهيئة المتمثل بالدور القضائي الذي تمارسه بمناسبة نظرها في التجاوزات على الاموال العامة.

٥. تعد الرقابة الإدارية التي يقوم بها مجلس الوزراء في العراق على قرارات الإدارة وأعمالها من أهم صور الرقابة التي تكون من خارج الهيكلية الإدارية للمؤسسات والدوائر العامة، إذ تعد هذه الصورة من الوسائل الضاغطة التي تضمن عدم مخالفة القرارات التي تصدر عن تلك المؤسسات للقوانين المرعية.

ثانياً: المقترحات:

١. نقترح على المشرع العراقي الإشارة الواضحة والمباشرة للدور الرقابي الاصيل لمؤسسة الادارية في مجلس الوزراء من خلال النص على عبارة محددة وهي (الاشراف والرقابة) لأجهزة المجلس على جميع المرافق الادارية وعدم الاكتفاء بعبارة الاشراف او التخطيط التي جاءت منفردة بدون ذكر عبارة الرقابة وهذا ما كان ينص عليه الدستور العراقي النافذ في المادة (٨٠/اولاً) منه.

٢. نقترح على المشرع العراقي الى الإشارة بشكل مباشر وغير ضمني على مسؤولية السلطة الادارية على القرارات التي تصدر من مؤسساتها العامة، ونقصد هنا الرقابة على اعمال موظفيها وسلطاتهم التي تمثلها القرارات الادارية.

٣. نقترح على المشرع العراقي الإشارة بوضوح وبشكل مباشر الى مسؤولية الادارة عن قراراتها الادارية من خلال الحكم بتعويض المتضرر من عدم مشروعية القرار الاداري وهذا ضمن دعوى التعويض لإثبات مسؤولية الادارة عن قراراتها التي تخالف مبدأ المشروعية.

٤. تقترح الدراسة عدم تولي هيئة النزاهة لإعمال الرقابة الادارية على القرارات كونه دوراً دخلياً على الوظيفة الاساسية للهيئة إذ ان دورها الاساسي هو اجراء التحريات القانونية والتحقيقات والمتابعة القضائية على نشاطات الادارة بهدف مكافحة الفساد الاداري والمالي، إذ يعد تولي الهيئة للرقابة الادارية على اعمال وقرارات الإدارة تداخلاً وظيفياً مع الدور الرقابي للأخيرة.

الهوامش:

(١) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، دار الكتب والوثائق، بغداد، ١٩٨٩، ص ٧٩ وما بعدها.

(٢) قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية في مصر رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤، تاريخ إصدار الوثيقة في ١٦ مارس/١٩٦٤.

(٣) د. ياسين كريم الحلفي، سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ عقود الأشغال العامة، ط١، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٩٦، ص ٩٩ وما بعدها.

(٤) د. عبد المعطي محمد عساف، مبادئ الإدارة العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، ٢٠١٢، ص ٢٩١ وما بعدها.

(٥) نصت المادة (١٢٢/ثالثاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من المجلس".

(٦) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط١، وهران، ديوان المطبوعات، ١٩٨٢، ص ٤٦ وما بعدها.



(٧) المادة (الثانية) القرار رقم (١٦٤) لسنة ١٩٩٦، منشور في الجريدة الرسمية في مصر، ذي العدد (٢١)، في ٣٠ مايو سنة ١٩٩٦.

(٨) دليل تنفيذ المقاولات الصادر عن وزارة النفط في العراق، ص ٥٣ وما بعدها.

(٩) كتاب لجنة الشؤون الاقتصادية ذو الرقم (س.ل/٢٠١٦) في تاريخ ٢٣/٧/٢٠٠٧.

(١٠) ينظر الى (المادة ١١ البند خامساً) في النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ في العراق، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢٦٥) كانون الثاني ٢٠١٣.

(١١) عرف الفقيهان باسبيسيول ولاروك الوصاية الإدارية على أنها هي عبارة عن مجموعة سلطات محدودة الممنوحة بموجب القانون لسلطة عليا على أشخاص لا مركزيين وعلى أعمالهم لتحقيق المصلحة العامة، منقول عن: الحسان عيد أحمد، حدود الوصاية على الادارة المحلية في النظم المقارنة-دراسة مقارنة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد (٣٤)، العدد (٢)، لسنة ٢٠٠٧، ص ٢.

(١٢) مقال منشور على الموقع: laws/download/newlaws Egypt.gov.eg/Arabic

(١٣) نص المادة (١٦٧) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤.

(١٤) المحامي حبيب الهرمزي التركماني، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي-دراسة مقارنة، جامعة بغداد، سنة ١٩٧٧، ص ٥٧ وما بعدها.

(١٥) منح دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ دوراً رقابياً واسعاً لمجلس الوزراء العراقي وهذا ما نصت عليه المادة (٨٠) منه التي حددت تلك الصلاحيات، الأعمام رقم (٤٠٠٢٠) الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء في ٢٤/١١/٢٠١٩.

(١٦) كريم يوسف كشاش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، سنة ١٩٨٧، ص ٣٨.

(١٧) تمارس الهيئات المستقلة عملاً رقابياً مختصاً ومن بين اهم هذه الاجهزة رقابة الهيئات المستقلة على القرارات الصادرة عن التشكيلات الادارية المختلفة، د. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٠، ص وما ب عدها ٦٣.

١- الامبودسمان: وهي كلمة سويدية الاصل تعني المفوض او الممثل وهو شخص يعينه البرلمان للرقابة على اعمال الادارة والحكومة بهدف ضمان حقوق الافراد وتحقيق المصلحة العامة، كما يهدف هذا النظام الرقابي منع تعسف السلطة التنفيذية في حالة استغلالها لامتيازاتها في مواجهة الافراد، منشور على الموقع: lilo70@maktoob.com

(١٩) د. علي محمد بدير، الوسيط في النظام القانوني الفرنسي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون - جامعة بغداد، المجلد ١١، ع ٢، سنة ١٩٩٦، ص ٨٦ وما بعدها.

(٢٠) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص ٤٥٦.

(٢١) مصدر سابق، ص وما بعدها ١٦.

- (٢٢) مصدر سابق، ص ٢٠٩.
- (٢٣) القانون الأساس العراقي لعام ١٩٢٥.
- (٢٤) ينظر الى المادة (١٠٢) والمادة (١٠٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- (٢٥) الفقرتان (أ، ب) من المادة الرابعة من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية:

- (١) احمد شريف أساليب تنمية المستويات العليا في موارد القوى العاملة، مطبعة جمال للنشر والتوزيع، سنة ١٩٦٣.
- (٢) د. سليمان الطماوي، خلاصة القانون الإداري، ط١، دار صادر للمنشورات الحقوقية، ٢٠٠٩.
- (٣) عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٠.
- (٤) د. عبد المعطي محمد عساف، مبادئ الإدارة العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، ٢٠١٢.
- (٥) د. علي محمد بدير، الوسيط في النظام القانوني الفرنسي لحماية الأفراد، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد، المجلد ١١، ع ٢، سنة ١٩٩٦.
- (٦) فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
- (٧) د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.
- (٨) د. ماهر صالح علاوي: مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، دار الكتب والوثائق، بغداد، ١٩٨٩.
- (٩) د. ياسين كريم الحلفي، سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ عقود الأشغال العامة، ط١، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٩٦.

ثانياً: الدساتير والقوانين:

- (١) القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- (٢) قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية في مصر رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤، تاريخ إصدار الوثيقة في ١٦ مارس/١٩٦٤.
- (٣) دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.
- (٤) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل
- (٥) قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١
- (٦) قانون الاعمار والاسكان رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٢.
- (٧) قانون هيئة الرقابة الإدارية في مصر وتعديلاته رقم (٦٢) لسنة ٢٠١٣، منشور في الجريدة الرسمية، العدد (١٣)، سنة ٢٠١٣.



ثالثاً: الرسائل والأطاريح:

(١) د. كريم يوسف كشاش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، سنة ١٩٨٧.

(٢) د. محمد أنس قاسم، نظام الأمبودسمان، مكتبة الأنجلو المصرية، سنة ١٩٩١. حبيب الهرمزي التركماني، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٧٧.

رابعاً: المصادر الإلكترونية:

(١) الموقع الإلكتروني: <https://www.google.com>

(٢) على الموقع الإلكتروني: Egypt.gov.eg/Arabic/laws/download/newlaws

(٣) الموقع الإلكتروني: lilo70@maktoob.com