جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

تنازع الاختصاص بين الأجهزة الرقابية على أعمال الإدارة في العراق
دراسة مقارنة

رسالة قدمها الطالب

هادي حمزة عبد العبودي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلّبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الدكتور عمار طارق

أستاذ القانون العام

١٤٣٧ هـ

٢٠١٦ م

بسم الله الرحمن الرحيم

ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ

الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ

صدق الله العلي العظيم

الروم الآية (٤١)

الاهداء

الى قسيم النار والجنة ... الامام علي بن ابي طالب (عليه السلام).

الى من قال(ان لم يستقم دين محمد الا بقتلي فيا سيوف خذيني)...الامام الحسين (عليه السلام)

الى من يملئ الارض قسطاً وعدلا بعدما ملئت ظلماً وجوراً ... الامام المهدي (عليه السلام).

الى روح نبع الحنان والدتي تغمدها الله برحمته الواسعة.

الى من سهر الليالي من أجل ان تغفى عيوننا ... ابي الحاج حمزة العبودي.

الى روح سندي وعزمي اخي المرحوم ... حسين العبودي رحمه الله.

الى استاذي المشرف الدكتور...عمار طارق الذي كان اخاً كريماً في علمه وعطاءه.

الى استاذي واخي الذي لم تلده امي الدكتور ... سامر مؤيد عبد اللطيف.

الى كل من وقف بجانبي في اكمال بحثي المتواضع.

اليهم جميعاً اهدي جهدي المتواضع هذا.

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله حمداً كثيراً طيباً مباركاً يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه ، اللهم لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد حين ترضى ولك الحمد بعد الرضا.

تلوح في سمائنا نجوماً براقة لا يخفت بريقها عنا لحظة واحدة نترقب أضاءتها بقلوب ولهانة ونسعد بلمعانها في سمائنا كل ساعة فاستحقت وبكل فخر ان يرفع اسمها في عليانا ، يتقدم الباحث بالشكر والامتنان الى كل من مد لي يد العون وآزرني في اعداد هذا البحث ، فجزاهم الله خيراً ، واعطاهم غاية ما يتمنون ، وأخص منهم المشرف الاستاذ الدكتور عمار طارق ، لما قدمه لي من دعم علمي واراء وافكار وتوجيهات سديدة كان لها الاثر في انجاز هذا البحث المتواضع ، واتقدم بالشكر والعرفان الى اخي واستاذي الدكتور سامر مؤيد عبد اللطيف الذي لم يبخل عليه بمتابعته ومشورته وارشاده ورعايته فكان نعم الاخ والاستاذ ، كما اتقدم بالشكر الجزيل الاخ والاستاذ سجاد الشيباني و لكل من ساعد في اتمام هذا البحث .

الباحث

المحتويات

الموضوع	الصفحة من	الصفحة الى
الآية ، الاهداء ، شكر وتقدير	أ	جـ
المحتويات	د	و
المقدمة	١	٣
الفصل الاول **ماهية الرقابة على اعمال الادارة**	٤	٣٨
المبحث الاول : مفهوم الرقابة على اعمال الادارة	٥	١٨
المطلب الاول : تعريف الرقابة	٥	٩
الفرع الاول : معنى الرقابة لغةً	٥	٧
الفرع الثاني : معنى الرقابة اصطلاحاً	٧	٩
المطلب الثاني : أنواع الرقابة	١٠	١٨
الفرع الاول : الرقابة السياسية	١٠	١٤
الفرع الثاني : الرقابة الإداري	١٤	١٦
الفرع الثالث : الرقابة القضائية	١٦	١٨
المبحث الثاني : اهداف الرقابة واساسها القانوني	١٩	٣٨
المطلب الاول : اهداف الرقابة	١٩	٣٠
الفرع الاول : اهداف وقائية	٢٠	٢٣
الفرع الثاني : اهداف علاجية	٢٣	٣٠
المطلب الثاني : الأساس القانوني للرقابة	٣٠	٣٨
الفرع الاول :الأساس الدستوري	٣٠	٣٥
الفرع الثاني : الأساس التشريعي	٣٥	٣٨

الفصل الثاني **الاجهزة الرقابية المختصة على اعمال الادارة في العراق**	٣٩	٨٥
المبحث الاول : الأجهزة الرقابية المستقلة	٤٠	٦٥
المطلب الاول : ديوان الرقابة المالية	٤١	٥٢
الفرع الاول : تبعية وتشكيل ديوان الرقابة المالية	٤١	٤٧
الفرع الثاني : اختصاصات ديوان الرقابة المالية	٤٧	٥٢
المطلب الثاني : هيئة النزاهة	٥٢	٦٥
الفرع الاول : تبعية وتشكيل الهيئة	٥٢	٦٠
الفرع الثاني : اختصاصات هيئة النزاهة	٦٠	٦٥
المبحث الثاني : الرقابة الداخلية على اعمال الإدارة	٦٥	٨٥
المطلب الاول : رقابة مكتب المفتش العام	٦٦	٧٧
الفرع الاول : تبعية مكتب المفتش العام وتشكيله	٦٦	٧٢
الفرع الثاني : مهام واختصاصات مكتب المفتش العام	٧٢	٧٧
المطلب الثاني : الرقابة الذاتية للإدارة	٧٧	٨٥
الفرع الاول : الرقابة الرئاسية	٧٨	٨٢
الفرع الثاني : الرقابة الولائية	٨٢	٨٤
الفرع الثالث / رقابة التدقيق الداخلي	٨٤	٨٥
الفصل الثالث **صور تنازع الاختصاص بين الاجهزة الرقابية على اعمال الادارة ووسائل معالجته**	٨٦	١٢٦
المبحث الاول : صور تنازع الاختصاص والاثار المترتبة عليها	٨٨	١٠٧
المطلب الاول : صور تنازع الاختصاص	٨٩	١٠٠

الفرع الاول : تنازع الاختصاص الايجابي	٩٠	٩٧
الفرع الثاني : تنازع الاختصاص السلبي	٩٧	١٠٠
المطلب الثاني : آثار تنازع الاختصاص	١٠٠	١٠٧
الفرع الاول : الآثار القانونية	١٠١	١٠٤
الفرع الثاني : الآثار الاخرى	١٠٤	١٠٧
المبحث الثاني : وسائل معالجة تنازع الاختصاص	١٠٧	١٢٦
المطلب الاول : الوسائل القضائية	١٠٨	١١٥
الفرع الاول : دور المحكمة الاتحادية العليا في معالجة تنازع الاختصاص	١٠٩	١١١
الفرع الثاني : دور مجلس شورى الدولة في معالجة تنازع الاختصاص	١١٢	١١٥
المطلب الثاني : الوسائل غير القضائية	١١٦	١٢٦
الفرع الاول : الوسائل التشريعية	١١٦	١٢٤
الفرع الثاني : الوسائل الاجرائية	١٢٤	١٢٦
الخاتمة	١٢٧	١٣٢
المصادر	١٣٣	١٤٢
المستخلص باللغة الانكليزية	A	A

المقدمة

أولاً / موضوع البحث :

يعد موضوع الرقابة على أعمال الإدارة من الموضوعات المتجددة الأهمية ، وتتجدد الحاجة اليه كلما تطور عمل الإدارات واتسع نشاطها ، واقترانها مع ظاهرة الفساد الإداري ، فكانت الأجهزة الرقابية معمولاً بها في الحضارة الاسلامية السمحاء ، ويظهر لنا ذلك جلياً في نظام الحسبة ورقابة ديوان المظالم ، ويرتبط وجود الرقابة بوجود ظاهرة الفساد الإداري والمالي ، كون هذه الظاهرة هي ظاهرة اجتماعية قديمة ، وزاد انتشارها حديثاً في العالم بصورة عامة ، وفي العراق بصورة خاصة ، والأسباب التي أدت إلى استفحال هذه الظاهرة متعددة ، من أبرزها (غياب دور الرقابة ، وانحلال منظومة القيم الاخلاقية ، وانحراف السلطة عن مسار القانون ، وعدم الاستقرار السياسي و عدم خضوع السلطات السياسية والإدارية إلى قوانين وضوابط واضحة ، وكذلك فعل المتغيرات على البلد كالحروب).

وانعكست آثار هذه الظاهرة على اختلال البناء الاجتماعي والاقتصادي والقانوني ، ولغرض محاكاة دول العالم في تجربتهم لتفعيل دور الرقابة وكنوع من التطوير الإداري ، أنشأت في العراق أجهزة رقابية عديدة متخصصة اختصاصاً دقيقاً في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة ، ومن هذه الأجهزة الرقابية ما هو منصوص عليه في صلب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، كديوان الرقابة المالية الذي نصت عليه المادة (١٠٣) منه ، وهيئة النزاهة التي نصت عليها المادة (١٠٢) من ذات الدستور ، وجاء الحديث في الدستور العراقي عن هذه الأجهزة الرقابية وفق الفصل الرابع ضمن الهيئات المستقلة ، ومنها من لم ينص الدستور العراقي عليها وانما تم انشاؤها على وفق التشريع العادي كمكتب المفتش العام ، الذي تم انشاؤه وتنظيم عمله وفق أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ المعدل .

ثانياً / أهمية الموضوع :

مع تطور عمل الإدارة ، واتساع نشاطها ، أضحت الحاجة ماسة إلى وجود رقابة فاعلة على عمل هذه الإدارة تتميز بالتخصص ، والكفاءة والنزاهة ، وتتجلى أهمية الموضوع في التطورات التي لامست عمل الإدارة وفي أهمية الأجهزة الرقابية

ودورها في معالجة أخطر آفة تواجهها الدول المعاصرة وهي آفة الفساد الإداري ، وفي أهمية معالجة الآثار المترتبة على عمل هذه الأجهزة .

ثالثاً / مشكلة البحث :

منحت القوانين النافذة في العراق صلاحية مكافحة الفساد الإداري والمالي وسلطة ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة إلى أكثر من جهة رقابية ، كما منحت هذه الجهات سلطات ومهام متشابهة ، الأمر الذي يؤدي إلى حصول تداخل وتزاحم في الاختصاصات الممنوحة لهم ، مما يترتب عليه ارباك عمل هذه الأجهزة الرقابية ، والمؤسسات التي تراقبها ، والهدر في المواد المترتبة على الانفاق عليها ، وعند التعرف على الأجهزة المعنية بالرقابة في العراق مقارنة بالدول الاخرى ، وكيف يحصل التقاطع في اختصاصاتها ، وبيان الآثار المترتبة على ذلك ، يبقى الاحتياج الى معالجة هذا التقاطع والتزاحم في الاختصاصات.

رابعاً / منهجية ونطاق البحث :

سوف نعتمد في بحثنا لـ (تنازع الاختصاص بين الأجهزة الرقابية على أعمال الإدارة في العراق دراسة مقارنة) على منهج التحليل المقارن والذي نحلل بموجبه واقع الأجهزة الرقابية في العراق ومجالات التقاطع بالمقارنة مع الأجهزة الرقابية في مصر ولبنان مع الإشارة إلى بعض الدول وتحديد نقاط التوافق والاختلاف ، ونقاط القوة والضعف ، وبيان مواطن الخلل واقتراح الحل المناسب لها.

خامساً / خطة البحث :

بناءً على ما تقدم سوف نقسم الموضوع إلى مقدمة وثلاثة فصول ثم الخاتمة وكالآتي :

الفصل الأول : نتناول فيه ماهيه الرقابة على أعمال الإدارة وسيكون ذلك على مبحثين ندرس في **المبحث الأول** مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة والمبحث الثاني سنبحث أهداف الرقابة وأساسها القانوني.

والفصل الثاني : نبحث فيه الأجهزة الرقابية المختصة على أعمال الإدارة في العراق وسنقسمه على مبحثين نتناول في المبحث الأول الأجهزة الرقابية المستقلة وفي المبحث الثاني الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة .

والفصل الثالث : سنحدد فيه صور تنازع الاختصاص بين الأجهزة الرقابية على أعمال الإدارة في العراق ووسائل معالجته وسيكون ذلك على مبحثين نبين في المبحث الأول صور تنازع الاختصاص والآثار المترتبة عليها وفي المبحث الثاني وسائل معالجة تنازع الاختصاص.

ومن ثم نختم هذا البحث بخاتمة نبين فيها أبرز النتائج التي توصلنا إليها والتوصيات التي نقترحها على المشرع العراقي والقائمين على السلطة لغرض معالجة تنازع الاختصاص بين الأجهزة الرقابية وتطوير عملها بما يضمن مكافحة الفساد الإداري والمالي وتحقيق المصلحة العامة.