ISSN: 1994-4217 (Print) 2518-5586(online)

Journal of College of Education

Available online at: https://eduj.uowasit.edu.iq

[1*]Rese. Saif Ahmed Hamza

Faculty of Law - University of Qom

[2]Dr. Abdul Saeed Shojaei

Faculty Member, Payam Noor University, Tehran

Email:
saifh7810@gmail.com
Dr.saeedshojaei62@pnu.ac.ir

*Keywords:*

**Oversight ، administrative ، financial ،professional unions**

Article info

*Article history:*

Received 4. Sep.2025

Accepted 1. Oct.2025

Published 25. May.2026

# Administrative control over the activity of professional unions

A B S T R A C T

Financial administrative control over professional unions aims to ensure their compliance with the laws and achieve their objectives effectively, and may include mechanisms such as periodic review, financial control to combat corruption, establishing controls for transparency and accountability, and emphasizing the independence of unions and non-interference in their affairs. This research also adopts the descriptive analytical approach.

Oversight also plays a fundamental and important role in all societies through the process of supervising and following up on the financial operations carried out by the institution in order to ensure the efficiency of implementation. Therefore; In order to ensure the accuracy and correctness of carrying out calculations

The importance of this type of Arabization has emerged at the present time through the expansion of the activity of these professional unions, whether in Iraq or the countries under comparison, and at all levels, whether political, economic or social.

© 2026 EDUJ, College of Education for Human Science, Wasit University

**DOI:** https://doi.org/10.31185/eduj.Vol63.Iss2.4703

# الرقابة الإدارية المالية على نشاط النقابات المهنية

**الباحث: سيف أحمد حمزة** **أستاذ مساعد: عبد السعيد شجاعي**

**قسم القانون العام/كلية القانون/جامعة قم/قم /إيران** **عضو هيئة التدريس جامعة بيام نور طهران /إيران**

**الملخص:**

الرقابة الإدارية المالية على النقابات المهنية تهدف إلى ضمان التزامها بالقوانين وتحقيق أهدافها بفاعلية، ويمكن أن تتضمن آليات مثل المراجعة الدورية، الرقابة المالية لمكافحة الفساد، وضع ضوابط للشفافية والمساءلة، والتأكيد على استقلالية النقابات وعدم التدخل في شؤونها، لضمان توازن بين الحرية النقابية ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما ينهج هذا البحث النهج الوصفي التحليلي استنادا إلى طبيعة الموضوع والى الدراسات المتخصصة والمراجع العلمية والدوريات والمعلومات التي تم جمعها .

كما تؤدي الرقابة وفي المجتمعات جميعها أثرًا أساسيًا ومهمًا عن طريق عملية الإشراف والمتابعة للعمليات المالية التي تقوم بها المؤسسة من أجل التأكد من كفاءة التنفيذ، لذا؛ تعدُ الرقابة المالية الداخلية على موازنة النقابات المهنية التي تمارس من قبل جهات داخل النقابة أحد أبرز أنواع الرقابة التي تمارس على موازنات تلك المرافق المهنية من أجل التأكد من دقة وصحة تنفيذ العمليات الحسابية، وقد برزت أهمية ذلك النوع من الرقابة في الوقت الحاضر عن طريق اتساع نشاط تلك النقابات المهنية سواء في العراق أم الدول محل المقارنة، وعلى كافة الأصعدة سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية.

**الكلمات المفتاحية:** الرقابة ، الادارية ، المالية ، النقابات المهنية

## المقدمة

تعد النقابات المهنية من أكبر منظمات المجتمع المدني والأكثر أهمية وتأثيرا في المجتمعات العالمية، كونها ترتبط ارتباطا مباشرا ووثيقا مع أصناف وطبقات المجتمع على حد سواء كأصحاب الشهادات أو من الطبقة العمالية، ولعبت النقابات دورا أساسيا في قيادة المجتمع، بوضع حد لأشكال الاستغلال والابتزاز لفئات مجتمعية ورفع الظلم وحالات الاضطهاد عنهم ، واكتسبت النقابات المهنية في العراق محورا مفصليا في كل ما يتعلق بالعملية التنموية على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي، من خلال الدور المهم الذي أنيط بطبقات المجتمع العراقي، وتنافسها المستمر مع الحكومات من أجل تحصيل المنافع الإيجابية لمنتسبيها وإبراز الوجه الحسن لدور النقابات في إشراكها برسم السياسات العامة لحركة الحكومات على المستوى الاقتصادي والسياسي.

## اولا: أهمية البحث

تكتسب الرقابة الإدارية والمالية على نشاط النقابات المهنية أهمية كبيرة نظراً لما تؤديه هذه النقابات من دور محوري في تمثيل العاملين في مختلف القطاعات، وحماية مصالحهم المهنية والاقتصادية والاجتماعية. وباعتبارها مؤسسات ذات طابع جماعي تدار من خلال موارد مالية وتنظيمات داخلية، فإن وجود آليات فعّالة للرقابة يسهم في ضمان الشفافية في إدارة الأموال، وحسن توظيف الموارد بما يحقق الأهداف المقررة قانوناً. كما أن الرقابة تشكل أداة لتعزيز ثقة الأعضاء

بالنقابة وتمنع حالات الفساد أو سوء الإدارة التي قد تؤثر سلباً في سمعة النقابة وأدائها الوظيفي. إضافة إلى ذلك، فإن للرقابة أثراً في تحقيق التوازن بين استقلالية النقابة في ممارسة نشاطها وبين ضرورة التزامها بالقوانين والأنظمة النافذة.

**ثانيا: مشكلة البحث**

تكمن مشكلة البحث في التباين القائم بين الدور المفترض للرقابة الإدارية والمالية في ضمان نزاهة وفعالية عمل النقابات المهنية، وبين الواقع العملي الذي يكشف في كثير من الأحيان عن وجود قصور في هذه الرقابة، سواء بسبب ضعف التشريعات أو عدم تطبيقها بالشكل الأمثل، أو نتيجة تدخلات خارجية تحدّ من استقلالية النقابات. كما يبرز إشكال آخر يتمثل في غياب آليات واضحة لقياس مدى كفاءة الرقابة وتأثيرها على تحقيق أهداف النقابات، الأمر الذي يؤدي إلى تضارب بين متطلبات الشفافية من جهة والحفاظ على حرية النقابات واستقلالها من جهة أخرى.

كما اننا سَوْفَ نُحاول في هذا البَحث إبراز الرقابة المُمارسَة على أعمال الهيئات والنقابات في العراق، تَدفعنا في ذلك الرَغْبة في تَقديم تَصور واضح عن هذا الاختصاص، خاصة إن مَوضوع الرِقابة يُعد مِنْ أهم الإشكاليات التي رَافقت تَطبيق النظام اللامركزي فعلياً بَعْدَ عام ٢٠٠٣ في العراق، كانت كبيرة جداً بَدأت مُنذ لَحْظة الشروع بإعداد مَشْروع قانون المُحافظَات غَير المُنتظمة في إقليم، حَيث خَضع هذا القانون إلى مُساجلات سِياسية أدت في النِهاية أن يَخْرج بِهذه الصورة التَوافقية.

كما تَكمْن المشكلة ايضا في إن الهيئات والنقابات في العراق ترى نفسها إنها بمنأى عَنْ الخَطأ والمُحاسَبة وبالتالي فإنها إذا ما قامت بِعَملْ ما تَجدْ نَفسْها على الصَواب دَائماً لِكونَها تَضع نَفسها الجِهة العُليا التي لَها حَقْ الإشراف وَالرِقابة على مُختَلف المَرافق المَحلية العامة الواقِعة في نِطْاقها، فإذا ما أخطأت هذهِ الهَيئات أو تَجاوزتُ سلطاتها, لابد أن يكون هُناك رادع لتصِرفاتَها, ويَتمثل هذا الرادِع في نُظم الرِقابة التي تُمارَس على أعمالِها ,وذلك من حيث مُراقبة أعمالها وقراراتها الصَادرة مِنها، كما إن هناك الكثير من النصوص التشريعية التي تحتاج إلى المعالجة.

**ثالثا: أهداف البحث**

يهدف البحث إلى توضيح الأسس القانونية والإدارية التي تستند إليها الرقابة على النقابات المهنية، وتحليل مدى فعاليتها في ضبط الجوانب المالية والإدارية لهذه المؤسسات. كما يسعى إلى إبراز مواطن القوة والضعف في نظام الرقابة القائم، واقتراح آليات عملية لتعزيز الشفافية والمساءلة المالية. إضافة إلى ذلك، يرمي البحث إلى الموازنة بين الحاجة إلى رقابة فاعلة تكفل حماية أموال النقابة وأعضائها، وبين ضرورة الحفاظ على استقلاليتها باعتبارها أحد الأعمدة الأساسية في النظام الديمقراطي والتمثيل المهني.

**رابعا: خطة البحث**

وقد تم تقسيم البحث الى المقدمة ثم المطلب الاول بعنوان الرقابة الادارية على نشاط النقابات المهنية وفيه الفرع الأول: تعريف الرقابة الادارية والفرع الثاني مدى خضوع نشاط النقابات المهنية للرقابة الادارية اما المطلب الثاني: بعنوان الرقابة الوصائية والرقابة الذاتية على نشاط النقابات المهنية وفيه الفرع الأول الرقابة الوصائية وسلطاتها ووسائلها على نشاط النقابة والفرع الثاني الرقابة الذاتية وسلطتها على رئيس واعضاء النقابات المهنية ثم الخاتمة فالمصادر.

**المطلب الأول:**

**الرقابة الادارية على نشاط النقابات المهنية:**

**الفرع الأول: تعريف الرقابة الادارية:**

إن مَفهوم الرِقابة مَفهوم قَديم، وَلهُ عِدة مَدلولات، سُواء في مَعناه اللغوي أو الاصِطلاحي. لِذا حددنا مَعنى الرِقابة لغةً، ومَعناها اصطلاحاً في الآتي:

**أولا: تعريف الرقابة لغةً :**

وَردت كَلِمة الرَقابة في اللغة العَربية بِمعان عِدة، أهمها الحفِظ والانتِظار، الإشراف، الحِراسة والرَعاية. وبِذلك فهَي تَعني المُحافظَة عَلى الشَيء وَصونهِ وَحراسَتِه كَما تَعني الاحِتراز والمُراعاة (الرازي، ١٩٨١,ص٢٥٢).

والرَقيب في اللغة اسم مَصدره رَقب رَقوباً ومَعناها الحِراسة، وَالرَقيب هو الحَافظ والمُنتِظر، ومنها قوله تعالى: ((إن اللهَ كان عليكم رَقيبا)) (سورة النساء: آية ١)، وقوله تعالى: ((وارتقبوا إني مَعكم رَقيب)) (سورة القمر: أيه ٢٧).

والمُراقَبة المُحافَظة والعِناية مأخوذة مِن أن الرَقيب كان يتَطلع على مَن كان يَرقَبه بِرفع رَقبته وَمد عنقه، هو الحِفظ على أعمال المَرقوب مِن حَركاته وَسكناته لإصِلاح مَوارد الخَلل والفَساد أو ضَبطها فكأنه حفَظ الشَيء مَع العِناية (الطبطبائي, ٢٠٠٥, ص٢٢٨).

وراقب الله تعالى أي خافه. والرقبى أن يعطي الإنسان لإنسان داراً أو أرضاً فأيهما مات، رجع ذلك المال إلى ورثته وهي من المراقبة، سميت بذلك لان كل واحد منهما يراقب موت صاحبه، ويقال ورث فلاناً مالاً عن رقبة، أي عن كلالة، لم يرثه عن آبائه (الطبطبائي, ٢٠٠٥, ص٢٢٨).

وتأتي كلمة الرقابة بمعنى الحراسة والمحاذرة والرصد. فالله سبحانه وتعالى رقيب لأنه يحفظ على العباد ويقال راقب الله تعالى، أي خافه وخشيه وفلانا لا يراقب الله، أي لا ينظر إلى عقابه فيركب رأسه في المعصية(انيس, ١٩٨٩, ص٩٩٤.).

والمراقبة تعني إن الله تعالى مطلع على الضمائر، عالم بالسرائر، رقيب على أعمال العباد، قائم على كل نفس بما كسبت، وفي الحديث القدسي: ((إنما يسكن جنات عدن، الذين إذا هموا بالمعاصي، ذكروا عظمتي فراقبوني...))( النراقي، ٢٠٠٨, ص٣٢١).

**ثانيا: تعريف الرقابة اصطلاحاً**

لم يتفق الفقهاء – كعادتهم فيما يتعلق بموضوعات العلوم الاجتماعية والإنسانية– حول تحديد مفهوم الرقابة، إذ انطلق كل منهم لهذا الغرض من زاوية تعبر عن وجهة نظره حول طبيعة الرقابة. فمنهم من نظر إليها على إنها تفتيش وتخويف أو تهديد بقوة السلطة، ويفهم من الرقابة طبقاً لهذا المفهوم بأنها عملية رصد لتصرفات العاملين ومدى مطابقتها للقوانين بغض النظر عن مدى ملاءمتها (الاعرجي, ١٩٧٨, ص١٧٦). وهذا الاتجاه يمثل الاتجاه التقليدي (الكلاسيكي) للرقابة، حيث يرى هذا الاتجاه إن الفرد لا يؤمن على القيام بعمل ما دون متابعة وإشراف من قبل المسئولين عن ذلك العمل ومن ثم فانه يجب أن يخضع دائماً لرقابة شديدة ودقيقة إثناء مباشرته للعمل المكلف به (بطيخ, ٢٠١٠, ص١٦).

أما الرقابة بالمفهوم الحديث، فهي وظيفة من وظائف الإدارة تعني قياس الأداء وتصحيحه ولغرض التأكد من إن أهداف المشروع والخطط الموضوعة لبلوغها قد تم تحقيقها (الرحمن، ٢٠٠٣, ص٢٤).

وعرفها البعض بأنها: هي عملية التحقق من إن كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة وان غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، إنها: وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من إن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها (سحيمات, ١٩٩٧, ص١٣). وعرفها آخرون: الوظيفة التي تحقق توازن العمليات مع المستويات والخطط سلفاً.

وتعرف الرقابة بأنها: وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من إن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاءة وفي الوقت المحدد لها، فهي الوسيلة التي عن طريقها يمكن التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاءة وفي الوقت المحدد.

ويقصد بالرقابة الإدارية، رقابة الإدارة لأعمالها فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطائها أو ما يكشفه الأفراد من خلال تظلماتهم المقدمة إليها، وتشمل الرقابة الإدارية رقابة المشروعية ورقابة الملائمة وهي بذلك تحقق مصلحتها بالتزامها مبدأ المشروعية لكي لا يكون قرارها عرضة للإبطال من قبل القضاء من جهة، وتحقيق مصلحة الأفراد وذلك بعدم إهدار حقوقهم من جهة أخرى.

الفرع الثاني

مدى خضوع نشاط النقابات المهنية للرقابة الادارية

إذا كان تطبيق ديمقراطية الإدارة قد استوجب الإقرار باستقلال الهيئات والنقابات استقلالاً أصيلاً بموجب الدستور أو القانون، فان منح الاستقلال المطلق لتلك الهيئات في تسيير المرافق العامة المحلية وإدارة شؤون تلك المناطق من شانه أن يهدد الوحدة السياسية والقانونية للدولة وخلق دولا جديدة داخل الدولة الأم، لذا فان من الضروري أن يكون استقلال تلك الهيئات في ممارستها لصلاحياتها المنصوص عليها قانوناً استقلالاً نسبياً يرافقه نوع من الرقابة والإشراف من قبل الحكومة المركزية على أعمال الهيئات المحلية والنقابات . وهو ما تفرضه مقتضيات سير العمل الإداري والسياسي في الدولة لفرض ضمان حسن إدارة المرافق العامة المحلية من جهة، وللمحافظة على وحدة الدولة من جهة أخرى.

ويعد عمل الإدارة هذا رقابة ذاتية لقيامها بمراقبة مدى مطابقة تصرفاتها للقانون كما إن كل تشكيل إداري لابد وان يخضع لرقابة تشكيل إداري أعلى منه (العطار, ١٩٧٦، ص٦٩). وتتخذ الرقابة الإدارية مظاهر عديدة: فقد تكون رقابة على الأعمال أو رقابة على الأشخاص أو رقابة على ذات الهيئات المحلية، وقد تكون رقابة لاحقة أو سابقة أو رقابة عارضة أو رقابة مالية التي تقوم بها أجهزة متخصصة بتدقيق الحسابات (الطماوي، ١٩٨٦، ص٢٤).

كما يقصد بالرقابة الإدارية، الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها هي أما تكون داخلية وهي التي تمارس داخل التنظيم الإداري، وتعرف بالرقابة الرئاسية، وقد تكون خارجية وهي التي تمارس خارج التنظيم، وهي الرقابة التي تمارسها سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات والنقابات المحلية. ( الطماوي، ١٩٨٦، ص٢٤)

ومضمون هذه الرقابة هو خضوع الهيئات والنقابات لرقابة الأجهزة المركزية التي خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات والنقابات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على هذه الهيئات والنقابات عند ممارستها لاختصاصاتها، للتأكد من إن تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها في إطار الغايات أو الأهداف التي أنشئت لتحقيقها تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف (الطهراوي, ص١١٢) إلا إن هذه الرقابة لاتصل بأي حال من الأحوال لإصدار الأوامر إلى الهيئات والنقابات ، لتعارض ذلك مع استقلالية هذه الهيئات(الطعامنة، ٢٠٠٣,ص١١).

**المطلب الثاني:**

**الرقابة الوصائية والرقابة الذاتية على نشاط النقابات المهنية**

سنتناول في هذا المطلب الرقابة الوصائية والرقابة الذاتية على نشاط النقابات المهنية من خلال الفرعين التاليين وكالآتي:

**الفرع الأول**

**تعريف الرقابة الوصائية وسلطاتها ووسائلها على نشاط النقابة**

عرفت الوصاية الإدارية بأنها: رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات والنقابات وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه من سلطات تمارسها أما على ذات الهيئات والنقابات أو على أشخاصها أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات اللامركزية عند ممارستها لاختصاصاتها وذلك للتأكد من إن تصرفات وأعمال الهيئات والنقابات، تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الغاية أو الأهداف التي أنشئت من اجل تحقيقها.

كما عرفت أيضا بأنها مجموع السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية على الهيئات والنقابات في ممارسة اختصاصاتها. ( حيدر، ١٩٦٧، ص٧).

وبعض الفقهاء عرف الوصاية الإدارية بأنها الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي خضوعاً بعيداً عن السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات ورقابات محددة (قباني, ١٩٨٤,ص١٠٠).

بينما عرفها آخرون، بأنها جملة من الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه، بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لامركزية أحياناً على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعاً من الشخصية المشمولة بالرقابة ويمتاز هذا التعريف بأنه حدد طرفي الوصاية الإدارية، مع بيان إمكان صدورها من السلطة المركزية أو بعض السلطات اللامركزية.

وعرفها البعض بأنها: مجموع الامتيازات أو الاختصاصات التي تتصرف بها السلطة المركزية تجاه أعمال وأعضاء الهيئات والنقابات حفاظاً على المصلحة العامة (العلوش, ٢٠٠٥, ص٣٧٩).

وعرفها بعض الفقهاء بأنها رقابة المشروعية أو رقابة الملائمة التي تمارس على الأعمال القانونية الصادرة من جهة لامركزية بواسطة جهة تتمتع بسلطة التصديق أو الإلغاء بالنسبة لبعض أعمال الجهة المذكورة فضلاً عن تمتعها بسلطة الحلول في العمل بدل هذه الجهة .

وقد ثار الخلاف بين الفقهاء حول تسمية الوصاية الإدارية على هذا النوع من الرقابة، التي جاءت من قبل رجال فقه القانون المدني في فرنسا، حيث شبهوا وضع الهيئات والنقابات بوضع القاصر في ظل القانون الخاص، وقد درج الفقه والقضاء في فرنسا ومصر على استعمال مصطلح الوصاية الإدارية على مجموع السلطات المحددة التي تمارسها الدولة بقصد الرقابة على الهيئات والنقابات.

وقد بدا الفقه والتشريع في فرنسا بالابتعاد عن مصطلح الوصاية الإدارية واعتماد مصطلح الرقابة الإدارية وهذا ما أخذ به الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨في المادة (٧٢) منه التي نصت: (تكون مهمة مندوب الحكومة في المقاطعات والأقاليم تمثيل المصالح القومية والرقابة الإدارية وضمان احترام القوانين). لذا يرى الفقه إن استعمال مصطلح رقابة (control) بدلاً من مصطلح وصاية (tutelle) أنه هو الأجدر، ونحن بدورنا نؤيد هذه التسمية لكونها أقرب إلى المعنى

المقصود من الرقابة، فالأمر لا يتعلق بنقص أهلية الهيئات والنقابات، بل هي أشخاص معنوية كاملة الأهلية تمارس اختصاصاتها بموجب القانون.

إن رقابة السلطة المركزية على الهيئات والنقابات ليست مطلقة بل هي مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ استقلال هذه الهيئات والنقابات، بحيث لا يمكن للسلطة المركزية أن تتجاوز حدود رقابتها هذه الحدود وهذا ما نوضحه على وفق ما يأتي:

**أولا: حق العمل بداءة:**

الهيئات والنقابات هي التي تعمل بداءة، ولا تقتصر هذه القاعدة على الاختصاصات التي تستقل بها الهيئات والنقابات، بل تتناول أيضاً تلك التي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية، ومن ثم ليس للأخيرة أن تتخذ قراراً ابتداء في مسالة تدخل في اختصاص الهيئات والنقابات مالم يوجد نص يجيز ذلك (العطار, ١٩٦٦, ص٢٩.).

**ثانيا : الوصاية الإدارية تكون بقانون:**

لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تلجأ إلى الرقابة الإدارية في غير الحالات المنصوص عليها قانوناً، وفي حالة سكوت النص فانه يفسر لصالح الهيئات والنقابات، فالأصل هو استقلال الهيئات والنقابات، والى ذلك ذهب مجلس شورى الدولة في لبنان بقراره المرقم (٤٤) في ١٩٩٥/١١/٩ جاء فيه: (إن سلطة الوصاية خلافاً للسلطة التسلسلية التي تمارس وفق المبادئ العامة للقانون دون نص...بينما لا يوجد سلطة وصاية من دون نص والتي لا تحتمل إلا حق الموافقة والحلول في بعض الأمور أو الإلغاء دون تعديل ...) (القيسي ،٢٠٠٣، ص٦٠).

**ثالثا: عدم توجيه أوامر للهيئات والنقابات:**

لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر أوامر إلى الهيئات والنقابات ويتفرع عن ذلك انه إذا كان للسلطة التنفيذية بمقتضى الوصاية الإدارية أن توافق على القرارات التي يشترط لنفادها تصديقها عليها، فليس لها في حالة التصديق أن تعدل هذه القرارات.

**رابعا : تبعية المسؤولية:**

تُسأل الهيئات والنقابات وحدها عن أعمالها، ومسؤوليتها في هذا المجال مسؤولية كاملة، وذلك حتى في القرارات التي يشترط لنفادها تصديق الحكومة المركزية، كذلك القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بدلاً من الهيئات والنقابات استنادا إلى حق الحلول (العطار، ص٢٨).

إلا إن سلطة الوصاية تسال إذا ما ارتكبت خطأً جسيماً يتمثل بتقصير جهة الوصاية أو الرقابة وعدم استعمال سلطاتها تجاه الهيئات والنقابات (بيار دلفولفيه، ٢٠٠٩.ص٣٩٠) وتسمى هذه الحالة لدى الفقهاء بـ(عدم كفاية الوصاية) وبذلك تسال سلطة الوصاية عن الأضرار التي تترتب على عدم ممارسة مهام الوصاية الإدارية (شطناوي, ٢٠٠٨, ص١٢٧.).

تمارس الوصاية الإدارية من قبل السلطات المركزية في العاصمة وهي كل من: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، مجلس الوزراء، الوزراء. وتمارس أيضاً من قبل رؤساء الوحدات الإدارية وهم المحافظون وغيرهم من رؤساء الوحدات الإدارية، أو قد يعهد بمهمة الوصاية إلى لجنة أو مجلس تنفيذي يشكل بموجب القانون ، اذ تنص اغلب دساتير العالم

على اعتبار رئيس الجمهورية السلطة العليا في البلاد، ويمارس رئيس الدولة نوعين من الاختصاصات : الأولى، اختصاصات سياسية يمارسها باعتباره سلطة حكم، والثانية اختصاصات إدارية لتنظيم شؤون الدولة اليومية، ويختلف وضع رئيس الجمهورية باختلاف نظام الحكم لذا نراه يكون قوياً في ظل النظام الرئاسي، ونراه يتسم بعدم المسؤولية وعدم تمتعه بأي سلطة فعلية في النظام البرلماني (الخشن ,٢٠٠٥,ص٤٣).

وفي العراق وفقاً إلى الدستور الحالي الذي تبنى النظام البرلماني نظام حكم للدولة، والمعروف إن رئيس الجمهورية في الأنظمة البرلمانية لا يتمتع بصلاحيات فعلية، لذا فان دور رئيس الجمهورية في مجال الرقابة قد تراجع في ظل الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥، فلم يمنح أي اختصاصات رقابية على وزارات ومؤسسات الدولة، ونصت المادة (٦٧) من الدستور بان : ( رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور ) وتضمنت المادة (٧٣) من الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية وقامت بتعدادها على سبيل الحصر وهي اغلبها صلاحيات رمزية أو تشريفية . لذلك فانه لا يتمتع بأي دور رقابي مباشر، وإنما له دور سيادي أو تشريفي باعتباره رئيسا للدولة، ورمز وحدة الوطن التي يجب المحافظة عليها من قبل الجميع، ورمز سيادة البلاد التي لا يجوز خرقها من قبل أي فرد كان (صالح, ٢٠١٢, ص٤٨).

أما في العراق – بعد أن تبنى الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ النظام البرلماني – فان السلطة التنفيذية تكون بيد رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة) ويملك وفقاً للدستور أعلى سلطة رقابية في الدولة على الوزارات ومؤسسات الدولة جميعها باستثناء السلطتين التشريعية والقضائية في مجال ممارسة اختصاصاتها، وحيث نصت المادة (٧٨) من الدستور على انه: (رئيس مجلس الوزراء هو المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ...) إذ يملك رئيس مجلس الوزراء حق التوجيه وإصدار الأوامر والموافقات الإدارية. ومن قراءتنا للنصوص التشريعية الواردة في الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، لم نجد أي اختصاص رقابي لرئيس مجلس الوزراء على النقابات المهنية والمجالس المحلية وأعمالها، سوى حالة إقالة المحافظ، حيث يتم إقالة المحافظ من قبل مجلس النواب بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء. (علي, ٢٠٠٩, ص١٢٧)

وفي العراق نجد قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قد جاء مغايراً للقوانين العراقية التي سبقته، فلم يعط للوزراء أي سلطات وصاية تجاه الهيئات والنقابات.

مع إن الحكومة قد استحدثت وزارة الدولة لشؤون المحافظات، إلا إن هذه الوزارة لا تتمتع بأي صلاحيات إدارية تجاه الوحدات المحلية والنقابات المهنية، ولا تتمتع بأي سلطة وصائية.

**الفرع الثاني**

**تعريف الرقابة الذاتية وسلطتها على رئيس واعضاء النقابات المهنية**

تتباين الرقابة الذاتية على أعمال الهيئات والنقابات من قانون إلى آخر، فبعض القوانين المنظمة لعمل الهيئات والنقابات تنص على أحكام تفصيلية، وبعضها يحيل موضوع الرقابة إلى الأنظمة الداخلية لهذه الهيئات.

ففي بريطانيا نجد إن قانون الحكم المحلي البريطاني الصادر عام (٢٠٠٠) قد نص على وجوب حضور كافة أعضاء المجالس في الاجتماعات التي تعقد، وعلى أن تكون هذه الاجتماعات عامة، إضافة إلى انتخاب رئيس المجلس من بين أعضائه ومسائلته في حالة إخلاله بواجباته.

أما في فرنسا فان مجالس المديريات تقوم بانتخاب رئيس المجلس وهي الجهة التي لها الحق في إقالته، كما تمارس مجالس المديريات الرقابة على أعضاء المجلس أنفسهم فإذا ما أخلوا بواجباتهم يتم إسقاط عضويتهم بقرار يصدر من المجلس نفسه (مارد، ٢٠٠٨, ص٨٩).

**الخاتمة**

**اولا: الاستنتاجات**

**نستنتج مما تقدم عدة امور اهمها:**

١- إن الهيئات والنقابات هي هيئات إقليمية تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وتتمتع بقدر من الاستقلال المالي والإداري، منحها القانون اختصاصات محددة .

٢-تخضع الهيئات والنقابات في العراق إلى نوعين من الرقابة هما: رقابة السلطة المركزية، ورقابة السلطة اللامركزية.

٣-ضعف الرقابة الشعبية تجاه الهيئات والنقابات مع عدم تنظيمها بقانون، كذلك ضعف دور المنظمات غير الحكومية في مجال الرقابة.

٤-مازال القضاء الإداري في العراق يمارس اختصاصات محدودة جداً، حيث أخرجت الكثير من المنازعات الإدارية من نطاق اختصاصه، وخضعت لاختصاص القضاء العادي، مع عدم تمتعه بالاستقلال الكامل .

ثانيا: المقترحات

١-نقترح إنشاء مجلس الاتحاد المعطل، ومنحه صلاحيات رقابية تجاه مجالس المحافظات، ليتفرغ مجلس النواب إلى اختصاصاته الممنوحة بموجب المادة ٦١من الدستور.

٢-تشكيل لجنة دائميه تعنى بشؤون المحافظات، تسمى بلجنة شؤون الإدارة المحلية تختص بالنظر في كل ما يتعلق بالهيئات المحلية في العراق..

٣-الإسراع في تشكيل الهيئات المستقلة المنصوص عليها في الدستور في المواد ١٠٥و ١٠٦ ، لما لهذه الهيئات دور رقابي في توزيع المنح والإعانات . وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

**المصادر**


١. محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح, دار الكتاب العربي, بيروت, ١٩٨١.
٢. محمد حسين الطبطبائي, الميزان في تفسير القران، مؤسسة الإحياء للكتب الإسلامية, قم المقدسة، ٢٠٠٥.
٣. أبو الفضل جمال الدين محمد ابن منظور, لسان العرب, الدار المتوسطية للنشر والتوزيع, تونس,٢٠٠٥.
٤. معجم الوسيط، إصدار الإدارة العامة للمعجمات وإحياء التراث, ١٩٨٩.
٥. محمد مهدي النراقي، جامع السعادات, مؤسسة بني زهرا للنشر، قم المقدسة، ٢٠٠٨.
٦. حسين الدوري و عاصم الاعرجي, مبادئ الإدارة العامة، مطبعة عصام، بغداد, ١٩٧٨.
٧. رمضان محمد بطيخ, الرقابة على اداء الجهاز الإداري, مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع, الكويت ,٢٠١٠.
٨. عبدا لله عبد الرحمن، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير مقدمة إلى أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض, ٢٠٠٣.
٩. حمدي سليمان سحيمات, الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ,مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ,ط١, ١٩٩٧, عمان.
١٠. فؤاد العطار مبادئ القانون الإداري,دار النهضة، القاهرة، ١٩٧٦.
١١. سليمان الطماوي.القضاء الإداري.قضاء الإلغاء. دار الفكر العربي.١٩٨٦.
١٢. محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) ,إصدار المنظمة العربية للعلوم للتنمية الإدارية، عمان ٢٠٠٣,.
١٣. علي مهدي حيدر، وعبد الله عبد اللطيف, الوصاية الإدارية ومدى إشراف السلطة المركزية على الإدارات المحلية في العراق, مطبعة الإدارة المحلية ,بغداد ١٩٦٧.
١٤. بكر قباني, الوصاية الإدارية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد تصدر عن كلية الحقوق, جامعة القاهرة ., ١٩٨٤,.
١٥. سعد العلوش ,الدولة الموحدة والدولة الواحدة ,ط١, بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية ,إصدار كلية الحقوق جامعة دي بول, ٢٠٠٥.
١٦. محي الدين القيسي, مبادئ القانون العام ,منشورات الحلبي الحقوقية ,بيروت ,٢٠٠٣ .
١٧. فؤاد العطار, نظرية اللامركزية الإقليمية .
١٨. ما رسو لونغ وبيار دلفولفيه وآخرون, القرارات الكبرى في القضاء الإداري, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع, بيروت ,٢٠٠٩..
١٩. علي خطار شطناوي, مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة ,دار وائل للنشر, ط١, عمان ٢٠٠٨.
٢٠. محمد عبد المطلب الخشن ,الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة,الإسكندرية ,٢٠٠٥,.
٢١. رافع خضر صالح, فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠١٢.
٢٢. خالد رشيد علي, نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨ دراسة مقارنة, بحث منشور في مجلة العلوم القانونية تصدر عن كلية القانون, جامعة بغداد, مجلة نصف سنوية، العدد الأول مجلد ٢٤, ٢٠٠٩.
٢٣. انتصار شلال مارد، سلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون, جامعة النهرين ,٢٠٠٨.