



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة القادسية
كلية القانون

**فاعلية تعدد الأجهزة الرقابية في مكافحة
الفساد المالي والإداري**
(دراسة في ظل التشريع العراقي))

رسالة يتقدّم بها الطالب

رياض شعلان حيرو الصالحي

إلى
مجلس كلية القانون في جامعة القادسية
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير
في القانون العام

إشراف

**أستاذ القانون الإداري المساعد
زينب كريم سوادي**

الإهداء

إلى أرواح الشهداء الذين رَوَتْ دماؤهم أرض العراق

إلى كلِّ مَنْ لَبَّى فتوى الدفاع عن العراق

إلى جيشنا الباسل وحشدنا الحصين

إلى كلِّ يتيم غسل بدموعه جسد أبيه الشهيد

إلى كلِّ أمٍّ لا زالت على الباب تنتظر لقاء ابنها الشهيد

إلى كلِّ مَنْ قَدَّمَ الجهد ليحيا الوطن فكانوا مثلاً للوفاء

والإخلاص

إليهم جميعاً أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

شكر وعرفان

الحمد لله رب العالمين ، والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله الطيبين الطاهرين وصحبه المنتجبين ومن والاه إلى يوم الدين.

بعد أن أتم الله نعمه وفضله علي وأنا أنجز هذه الدراسة وانتهي من هذا الجهد المتواضع فإن واجب الوفاء يلزمني أن أقدم الشكر والامتنان إلى كل من مدّ يد العون لي وكان له فضل في إكمال هذا البحث بما هو عليه ، لذا أسجل شكري وتقديري إلى استاذتي الفاضلة الدكتورة زينب كريم سوادى ، أستاذ القانون الإداري المساعد ، لتفضلها قبول الإشراف على هذه الرسالة ولما بذلته من جهد في المتابعة والتدقيق فقد كانت خير عون في إظهار رسالتي في المستوى الذي هو عليه وأرجو من الله سبحانه أن يجزيها خير الجزاء.

كما أسجل شكري واعتزازي لأساتذتي في كلية القانون - جامعة القادسية بدءاً من السيد عميد الكلية الأستاذ الدكتور ميري كاظم الخيكاني ومعاونيه الإداري والعلمي الأستاذ المساعد الدكتور نظام جبار طالب والأستاذ المساعد الدكتور أحمد حمد الله أحمد ، وشكري وتقديري إلى رئيس القسم العام الأستاذ المساعد فاضل جبير ، كما أسجل شكري وتقديري واعتزازي إلى جميع أساتذتي في هذه الكلية في مرحلة البكالوريوس ومرحلة الماجستير لما أبدوه لي من رعاية ودعم كبير خلال مدة دراستي وإرشادي إلى الاتجاه الصحيح .

كما يشرفني أن أقدم بالشكر والعرفان إلى السادة الموظفين في مكتب هيئة النزاهة فرع الديوانية والسادة الموظفين في مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات والسادة موظفي ديوان الرقابة المالية الاتحادي في الديوانية لما قدموا لي من دعم في الحصول على المصادر التي أسهمت في إنجاز هذا البحث ، كما أقدم الشكر إلى جميع منتسبي المكتبات وبالخصوص منتسبي مكتبة كلية القانون في جامعة القادسية وبابل وكربلاء وبغداد والنهرين والكوفة والمستنصرية ، كما أقدم شكري واعتزازي ومحبتتي بلسان عاجز ومعترف بالفضل إلى والديّ الكريمين إجلالاً واحتراماً وأخوتي وأخواتي محبةً واعتزازاً ، كما أقدم بالشكر والعرفان والتقدير إلى أساتذة لجنة المناقشة رئيساً وأعضاء لقبولهم مناقشة الرسالة وما سيقدموه من آراء من شأنها ترصين القيمة العلمية للبحث . كما أود أن أقدم بالشكر إلى كل من تواصل معي ودعا لي بالنجاح في إتمام البحث ، وأسأل الله تعالى أن يتم لنا ولهم الأجر والتوفيق.

الباحث

المستخلص

يشهد المال العام في مختلف المؤسسات نزيماً والوظيفة الإدارية في تدهور نتيجة انتشار الفساد المالي والإداري في بعض المؤسسات والقطاعات الإدارية ، وكأن البلد لا يعرف المحاسبة والرقابة على المال العام ومتابعته مما أدى إلى تدهور الجانب الوظيفي ، فيتبادر للذهن عن إمكانية أن نترك الأجهزة الإدارية تتصرف في الجانبين المالي والوظيفي من دون رقابة ماذا سيحصل في البلاد ؟ في الحقيقة إذا تركت من دون محاسبة ورقابة لا يمكن للأجهزة الإدارية تحقيق المصالح العامة للشعب على الوجه الأكمل وذلك لعدم إمكانية كشف حالات الخلل والانحراف والفساد المالي والإداري بداخلها . إذ إن الحديث عن تحقيق المصالح العامة يقودنا إلى مكافحة خطر الفساد المالي والإداري داخل البلد ومكافحته ومنع هذا الخطر يستوجب أن تمارس الرقابة من قبل أجهزة خاصة لذلك ، وفعلنا أنشأ المشرع ثلاثة أجهزة خاصة في العمل الرقابي لحماية المال العام والمحافظة على كرامة الوظيفة العامة ومنع التدهور بداخلها ، لذا أصبح لدينا في البلد تعدد للأجهزة المختصة في الرقابة ومكافحة الفساد المالي والإداري وهذا يقودنا إلى استفسار عن دور تلك الأجهزة في تنظيم العلاقة فيما بينها ودورها في مكافحة الفساد المالي والإداري وما الاختصاصات التي اختص بها كل جهاز رقابي ؟ وكما أن المشرع وضع نصوص في قوانين تلك الأجهزة الرقابية وأعطاهم المهام والصلاحيات والوسائل التي تمكنها من حماية الأموال العامة ومكافحة ومنع الفساد المالي والإداري ، هنا نشير إلى إشكاليات وهي هل نجح المشرع في صياغته لقوانين الأجهزة الرقابية على النحو الذي يحقق الغرض من إنشائها ؟ وهل هذا التعدد للأجهزة الرقابية أثر إيجاباً أم سلباً في حماية المال العام ومكافحة الفساد المالي والإداري ؟ وعلى الرغم من ضرورة ممارسة الرقابة من قبل الأجهزة المختصة بذلك أو الجهاز الرقابي المختص إلا أن العمل الحيوي للرقابة مرهون بفاعلية هذه الأجهزة في تأدية أعمالها وفق المتطلبات الفنية والإدارية والقانونية وبعيداً عن التأثير عليها من قبل الأجهزة الإدارية الخاضعة لها ، وهذا يتطلب منظومة كفوءة ومستقلة للرقابة وموحدة لها القدرة على سرعة اتخاذ إجراءات لمكافحة حالات التدهور الوظيفي وحماية المال العام ، ولها الإمكانية على مواكبة التطور في مجال العمل الرقابي .

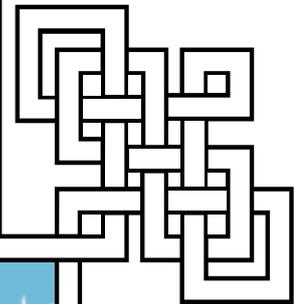
قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ - ز	الآية القرآنية ، الإهداء ، الثناء والعرفان ، الخلاصة ، قائمة المحتويات
3-1	المقدمة
56-4	الفصل الأول: الإطار التنظيمي للرقابة ومقوماتها
4	المبحث الأول : مفهوم الرقابة
4	المطلب الأول: تعريف الرقابة
4	الفرع الأول: الرقابة لغةً
7	الفرع الثاني: الرقابة اصطلاحاً
14	المطلب الثاني: أساس ممارسة الاختصاص الرقابي للأجهزة الرقابية واهدافها
14	الفرع الأول: أساس ممارسة الاختصاص الرقابي للأجهزة الرقابية
22	الفرع الثاني: الأهداف الخاصة للأجهزة الرقابية
29	المبحث الثاني: مقومات العمل الرقابي ومبررات التعدد الرقابي في العراق
29	المطلب الأول: مقومات العمل الرقابي
29	الفرع الأول : مهنية الكادر الرقابي
34	الفرع الثاني : استقلالية جهة الرقابة والتعاون مع السلطات الاخرى
39	الفرع الثالث : سرعة ممارسة ومتابعة وسائل الرقابة
42	المطلب الثاني : مبررات التعدد الرقابي في العراق
42	الفرع الأول : انتشار الفساد الإداري والمالي
49	الفرع الثاني: الرغبة في تحسين وإصلاح أداء المؤسسات والدوائر الرسمية
54	الفرع الثالث: سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة (تأثير خارجي)
122-57	الفصل الثاني: الأجهزة الرقابية المختصة في العمل الرقابي
58	المبحث الأول: الجهاز الرقابي قبل عام 2003 (فترة أحادية الجهاز الرقابي)
58	المطلب الأول : ديوان الرقابة المالية
59	الفرع الأول: تاريخ ديوان الرقابة المالية
63	الفرع الثاني: تشكيل ديوان الرقابة المالية الاتحادي
71	الفرع الثالث : السند القانوني لديوان الرقابة المالية الاتحادي

76	المطلب الثاني : مهام وصلاحيات الديوان وصور رقابته
76	الفرع الأول: مهام ديوان الرقابة المالية الاتحادي
86	الفرع الثاني: صلاحيات ديوان الرقابة المالية الاتحادي
89	الفرع الثالث: صور الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية الاتحادي
92	المبحث الثاني: الأجهزة الرقابية التي أنشأت بعد عام 2003 (فترة تعدد الأجهزة الرقابية)
92	المطلب الأول: هيئة النزاهة
93	الفرع الأول: تشكيل الهيئة
103	الفرع الثاني: استقلالية وعلو الهيئة على الاجهزة الرقابية الأخرى
104	الفرع الثالث: اختصاصات هيئة النزاهة في مكافحة الفساد المالي والإداري
110	المطلب الثاني: مكتب المفتش العام
111	الفرع الأول: تشكيل مكتب المفتش العام
114	الفرع الثاني: الوجود القانوني لمكتب المفتش العام
117	الفرع الثالث: اختصاصات مكتب المفتش العام
179-123	الفصل الثالث: أثر التعدد الرقابي في مكافحة الفساد المالي والإداري
124	المبحث الأول: دور التعدد في تنظيم العلاقة بين الأجهزة الرقابية والكشف عن المخالفات
124	المطلب الأول: العلاقة بين الأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد المالي والإداري
125	الفرع الأول: العلاقة بين هيئة النزاهة ومكتب المفتش العام
130	الفرع الثاني: العلاقة بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي
133	الفرع الثالث: العلاقة بين المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي
137	المطلب الثاني: المخالفات التي تكشف عنها الأجهزة الرقابية
137	الفرع الأول: المخالفات المالية
142	الفرع الثاني: المخالفات الإدارية
146	الفرع الثالث: ذاتية المخالفات المكتشفة
149	المبحث الثاني: الأحكام الناتجة عن التعدد الرقابي وتقييم عمل الأجهزة

150	المطلب الأول: الأحكام التي تنتج عن التعدد الرقابي في مراحل مكافحة الفساد
151	الفرع الأول: التداخل في عمل الأجهزة الرقابية في مرحلة الكشف عن الفساد المالي والإداري
155	الفرع الثاني: التداخل في التحقيق في حالات الفساد المالي والإداري المكتشف
159	الفرع الثالث: الاختلاف في الإجراءات التي تتخذ في مكافحة الفساد المالي والإداري
163	المطلب الثاني: تقييم عمل الأجهزة الرقابية المتعددة في مكافحة الفساد المالي والإداري
165	الفرع الأول: تقييم عملها في ضوء تقاريرها
173	الفرع الثاني: تقييم عملها في ضوء الرأي العام والمنظمات المعنية في مكافحة الفساد
177	الفرع الثالث: التقييم المالي للأجهزة الرقابية
185-180	الخاتمة
203-186	المصادر والمراجع

المقدمة



المقدمة

أولاً: موضوع البحث

يعد موضوع الرقابة على الأموال العامة ومكافحة الفساد الإداري والمالي من المواضيع ذات الأهمية وزاد الاهتمام بها في العراق بعد التغييرات التي حدثت في سنة 2003 ورغبة من المشرع في الاهتمام بالجانب الرقابي باعتبار أن الرقابة تحقق المصلحة العامة في الدولة وذلك لكشفها مواطن الخلل والقصور في الجانب الإداري وتعظيم المصالح العامة التي تحققها الرقابة دفع بالمشرع إلى إنشاء الأجهزة الرقابية وإعطائها الاختصاص في الرقابة على أعمال الإدارة ومكافحة الفساد المالي والإداري والوقاية منه والتأكد من سلامة أموال الدولة وحسن أداء الموظف للوظيفة الإدارية.

وعلى الرغم من أن المشرع أوجد ثلاثة أجهزة رقابية ممثلة في هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي ومكاتب المفتشين العموميين إلا أن العراق يعد من البلدان التي ظهرت وبرزت فيها حالات الفساد المالي والإداري وهذه الحالات فقدت على أثرها أموال وثروة العراق في الفترة السابقة على الرغم من أن هذه الأجهزة الرقابية الثلاثة هي التي تشكل أداة حراسة على أموال الدولة ويقع على عاتقها مسؤولية ذلك أمام الجهات المختصة ويمكن أن نثير استفسارات عن تعدد الأجهزة الرقابية هل قامت بدور حيوي في ممارسة اختصاصها أم أنها تحتاج إلى مقومات أخرى في ممارسة العملية الرقابية ؟ وما سبب تبني المشرع إنشاء ثلاثة أجهزة بدلاً من جهاز واحد الذي مارس الرقابة منذ زمن بعيد ؟ وما الاختصاصات التي اختص بها كل جهاز رقابي وما أثر هذا التعدد الرقابي للأجهزة في تنظيم العلاقة فيما بينها ؟ . لذا سنوضح الإطار التنظيمي للرقابة ومقوماتها والأسس في ممارستها والأهداف التي تسعى لها ونسلط الضوء على اختصاص وتشكيل كل جهاز من هذه الأجهزة الرقابية وأثر التعدد لهذه الأجهزة في مكافحة الفساد .

ثانياً: أهمية البحث

تبرز أهمية البحث من خلال تفعيل العمل الرقابي للأجهزة الرقابية المختصة الذي يساهم في مكافحة الفساد المالي والإداري في داخل الوظيفة العامة وخارجها ويؤدي بدور إيجابي في الحفاظ على مال الدولة العام الذي يشكل أهمية كبرى للحياة في الدولة على كافة النواحي ، وتزداد أهميته الرقابية التي تمارسها الأجهزة المختصة بها ؛ لأن هناك رغبة دولية ظهرت على شكل اتفاقيات تدعو إلى مكافحة

الفساد عن طريق أجهزة خاصة بالعمل الرقابي كذلك هناك رغبة لدى المواطنين العراقيين ظهرت على شكل تظاهرات في عام 2015 للمطالبة بكشف الفساد المالي والإداري من قبل الأجهزة الرقابية المتعددة التي أوجدها المشرع ، ويعد موضوع تعدد الأجهزة الرقابية محل اهتمام من قبل المختصين بغية معرفة دورها الحقيقي في الحد من الفساد المالي والإداري والصعوبات التي تواجه مكافحة الفساد .

ثالثاً: مشكلة البحث

تتجسد مشكلة الدراسة بما يلي :

- 1- إن التشريعات العراقية منحت إلى أكثر من جهة رقابية صلاحية معالجة ظاهرة الفساد المالي والإداري والكشف عنه ، فما هو دور المشرع في تنظيم عمل الأجهزة الرقابة في التشريعات المتعددة ، وما هي الأسباب التي مهدت لوجود هذه التعدد .
- 2- كما أن هنالك ثلاثة أجهزة رقابية في البلد ممّا يدفعنا الى طرح مشكلة وجود المقومات التي تساعد في نجاحها جميعاً أو نجاح عملها ، وما هو دور كل جهاز في ممارسة اختصاصاته المحددة في القانون في ظل هذا التعدد الرقابي .
- 3- ما هو دور الأجهزة الرقابية المختصة في الحد من الفساد ، وهل التعدد جعل عمل بعضها مكماً البعض أم شتت جهودها .
- 4- هل يوجد تداخل في صلاحيات الأجهزة الرقابية عند القيام بأدوارها في مكافحة الفساد أم يوجد تنسيق فيما بينهما يزيد من نجاح عملها .
- 5- التعدد الرقابي هل يزيد من فاعلية العمل الرقابي في مكافحة الفساد أم يؤثر سلباً على عملها .
- 6- تتمثل المشكلة الرئيسية للدراسة في تقويم قوانين الأجهزة الرقابية الثلاثة المتمثلة في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي وقانون هيئة النزاهة والأمر التنظيمي لمكاتب المفتشين العموميين من أجل تحديد مواضع الخلل فيها بغية توفير الاقتراحات التي تساهم في تنظيم العمل الرقابي وفاعلية تحقيق الهدف الذي وجدت الهيئات الرقابية من أجله.

رابعاً: منهجية البحث

إن المنهجية التي تنسجم مع موضوع البحث والتي سيتم الاعتماد عليها في البحث تتطلب الاستعانة بالمنهج التحليلي من خلال تحليل وبيان قوانين الأجهزة الرقابية والنصوص القانونية التي تتعلق بها في مختلف التشريعات العراقية مع الإشارة في بعض الأحيان إلى نصوص التشريعات العربية في مواضع معينة من الدراسة للخروج منها ، بما يمكن أن يكون عليه التطبيق الصحيح والناجح للعمل الرقابي في العراق .

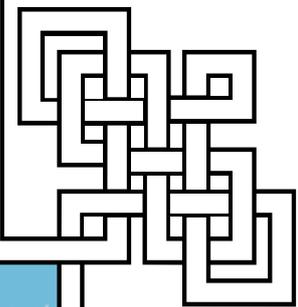
خامساً: وبكلمة البحث

سنقسّم موضوع البحث على ثلاثة فصول سخصص الفصل الأول في الإطار التنظيمي للرقابة ومقوماتها وسنقسّمه على مبحثين سنحدد في الأول مفهوم الرقابة وأساس ممارسة الاختصاص الرقابي وأهداف الأجهزة الرقابية أما الثاني كرسنه إلى مقومات العمل الرقابي وأسباب التعدد الرقابي في العراق . أما الفصل الثاني سنتناول فيه الأجهزة الرقابية المختصة في العمل الرقابي في التشريع العراقي وسنقسّمه على مبحثين أحدهما نخصصه في الجهاز الرقابي الذي أنشأ قبل عام 2003 وأستمر بالعمل (فترة أحادية الجهاز الرقابي) ونتناول ديوان الرقابة المالية الاتحادي وتشكيله واختصاصاته. أما المبحث الثاني نتناول فيه الأجهزة التي أنشأت بعد عام 2003 وهما هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين ونبين تشكيلهما واختصاصاتهما والواقع القانوني لمكتب المفتش العام . أما الفصل الثالث سنبين فيه أثر هذا التعدد في مكافحة الفساد المالي والإداري وسنقسّمه إلى مبحثين أحدهما سنخصصه لدور التعدد في تنظيم العلاقة بين الأجهزة الرقابية والكشف عن المخالفات. أما الثاني سنتناول فيه الأحكام الناتجة عن التعدد الرقابي وتقييم عمل الأجهزة الرقابية . وسنختم البحث بخاتمة تتضمن الاستنتاجات والتوصيات التي سنتوصل إليها من خلال البحث .

نسأل الله عز وجل التوفيق والسداد في عرض محتويات الدراسة ولا أزعم أن هذا البحث بلغ درجة الكمال فالكمال لله وحده .

وآخر دعوانا ان الحمد لله رب العالمين عليه توكلت وإليه أنيب

الفصل الأول



الفصل الأول

الإطار التنظيمي للرقابة ومقوماتها

ان تنظيم الرقابة يقتضي منا الاحاطة بالاطار التنظيمي لها ومقوماتها لذا سنقسم هذا الفصل الى مبحثين سنخصص الاول لمفهوم الرقابة والمبحث الثاني سنتناول مقومات العمل الرقابي ومبررات التعدد الرقابي في العراق

المبحث الأول

مفهوم الرقابة

ان الرقابة تمارس بأساليب مختلفة كما انها في تغير مستمر جعل من الصعوبة تعريفها وبيان المقصود بها وتحديدتها لذلك سنذكرها في مطلبين نخصص المطلب الأول للتعريف بالرقابة والمطلب الثاني نخصصه في أساس ممارسة الاختصاص الرقابي للأجهزة.

المطلب الأول: التعريف بالرقابة

للقوف على تعريف الرقابة من المناسب بيانها لغةً واصطلاحاً

الفرع الأول / التعريف اللغوي للرقابة

عند البحث عن معنى الرقابة في اللغة نجد ان لها معاني مختلفة كثيرة بحسب الموضوعات المستخدمة له ففي اللغة العربية تأتي الرقابة بمعنى قوة التوجيه أو السلطة أو بمعنى التفتيش أو الملاحظة أو الحراسة أو المحافظة أو المطابقة⁽¹⁾ وتعني الرقابة المحافظة على الشيء أو حراسته وكذلك تأتي الرقابة بمعنى الانتظار ، فالرقيب هو الحافظ المنتظر فيقال: (رقت الشيء رقبة ورقباناً)⁽²⁾ وتأتي كذلك بمعنى التفتيش أو الملاحظة فيقال (يرقب ، رقوباً ، رقابة) و رقيب القوم بمعنى ملاحظهم وحارسهم والرقابة في اللغة تأتي على وزن فعالة وهي تدل على كثرة الافعال والأعمال التي يقوم بها الشخص في العمل الرقابي وتدل هذه الصفة على المواصلة للعمل ، والرقيب هو من أسماء الله الحسنى فهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ، وقد جاء لفظ الرقيب في العديد من نصوص الآيات القرآنية الكريمة ومنها :-

(1) ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد الثالث ، دار المعارف ، مصر ، 2000 ، ص 1669.

(2) ابو عبد الرحمن الخليل بن احمد الفراهيدي ، كتاب العين ، ج 5 ، دار الرشيد ، 1982، ص 154.

قوله تعالى ((فَ فُ فُ فُ فُ فُ))⁽¹⁾

قوله تعالى ((فَ فُ فُ فُ فُ))⁽²⁾

قوله تعالى ((□ □ □ □ □ □))⁽³⁾

قوله تعالى ((□ □ □ □ □ □))⁽⁴⁾

قوله تعالى ((ي ي ب ب د د ن ن ا ا ن ن ه ه))⁽⁵⁾

ففي الآيات وردت المراقبة والرقابة بمعنى الحفظ والمراعاة ولانتظار وهذا يعني ان الرقابة في الاسلام تسليط النظر على الامور السلبية والايجابية وعدم اقتصرها على الامور السلبية وتصحيحها وهذه هي الرقابة الصحيحة التي تقوم على بيان جميع التصرفات الخاطئة والصحيحة لتقويم الأعمال بصورة حقيقية وواقعية . وفي الاسلام عرف النظام الاسلامي مختلف الوسائل الرقابية فقد كان الاخذ بالرقابة الذاتية والرئاسية كافياً في بداية عهد الدولة الاسلامية ومع توسع وزيادة المساحة للدولة الاسلامية اخذت الدولة برقابة الأجهزة الإدارية المختلفة والتي كانت تعرف بالدواوين بجانب الرقابة الذاتية والرئاسية⁽⁶⁾. والرقابة الواردة في النصوص القرآنية الكريمة جميعها تلتقي مع معنى قوله تعالى ((فَ فُ فُ ج))⁽⁷⁾.

فالآية القرآنية تبين لنا ان الله هو المراقب علينا ويعلم بتصرفاتنا وأعمالنا اينما كنا . ويتفق معها معنى الدعاء (ويعلمك الذي احاط بكل شيء)⁽⁸⁾.

وهناك الكلمات ذات صلة بكلمة الرقابة (رقبة - راقب - ترتقب - رقيب - أرتقب - رقبة - رقوب) ، والرقيب كما قلنا هو الحارس وهو الذي يشرف على مراقبة القوم ليحرسهم ومعنى الرقيب اي المراقب والمطلع على أعمال العباد الذي لا تخفى عليه وهو صفة الله تعالى وحده .

(1) سورة ق الآية 18.

(2) سورة النساء الآية 1.

(3) سورة القصص الآية 21.

(4) سورة القمر الآية 27.

(5) سورة المائدة الآية 117.

(6) د. جميل جودت ابو العينين ، أصول الإدارة في القرآن والسنة ، ط1 ، دار مكتبة الهلال ، 2002 ، ص 253.

(7) سورة الحديد الآية رقم 4.

(8) الشيخ عباس القمي ، مفاتيح الجنان في منشورات فرائض ط2 لسنة 138 هـ ، دعاء كميل ص 96.

وفي اللغة الأتكليزية هناك عدة كلمات تستخدم للتعبير على معنى الرقابة (watch – keep – looking – control – consor أو legal control وتعني الرقابة القانونية) وهذه الكلمات تشير الى السيطرة أو الرصد وهي تدل على تفتيش شئ ما⁽¹⁾.
والرقابة هي اسم مشتق من contre- vole وتعني التفتيش أو المراجعة أو التدقيق أو الاشراف⁽²⁾.

والرقابة حسب قول أصحاب اللغة هي مجموعة الوسائل المستعملة للتحقق من انطباق قرار أو عمل للقواعد الواجب مراعاتها⁽³⁾ والرقابة والتدقيق والمراجعة كلمات مترادفة تدل على معنى واحد لكن بكلمات مختلفة وذلك لاختلاف ترجمتها من اللغة الأتكليزية وهذه ترتبط بترجمتها اللغوية ، والرقابة تعني القيام بالمراقبة والاشراف على عمل وهي قد تكون مهنة من يراقب ويطلع على المطبوعات قبل نشرها و ان عمل من يراقب الكتب والمطبوعات والافلام والمجلات ليحذف منها ما لا يتناسب مع الآداب العامة أو سياسة الدولة عمل رقابي،⁽⁴⁾ وكذلك تعني منع نشر أو بث أو عرض ليس من مصلحة الجمهور قراءته أو مشاهدته أو الحصول عليه كأسرار الدولة والجهاز الذي يأخذ على عاتقه هذا الدور في المراقبة والملاحظة هو جهاز رقابي سواء كان ارتباطه باي سلطة في الدولة أم مستقل .

الفرع الثاني / تعريف الرقابة اصطلاحاً

هناك عدة تعريفات مختلفة للرقابة بحسب الزاوية التي ينظر منها مما يجعل من الصعوبة الاجماع على تعريف يتفق عليه الفقهاء للرقابة لهذا سوف نبين تعريفها اصطلاحاً في ثلاثة محاور الأول لتعريف الرقابة بصورة عامة والثاني لتعريف الرقابة الإدارية والثالث لتعريف الرقابة المالية.

أولاً: - تعريف الرقابة بصورة عامة

(1) مكتب الدراسات والبحوث القاموس المزدوج ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ص 140 ، وينظر كذلك إلى لين صلاح مطر ، قاموس قانوني مزدوج مفصل ، منشورات الحلبي الحقوقية بلا سنة طبع ، ص 68.
(2) د. روجي البعلبكي ، قاموس المورد ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 2000 ، ص 529.
(3) جوزيف بادروس ، القاموس الموسوعي الإداري ، ط1، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2006 ، ص 272.
(4) ينظر الموقع [http:// www.almaany.com](http://www.almaany.com) تاريخ الزيارة 15/2/2016

اختلف الفقهاء في تعريف الرقابة تبعاً للعناصر التي تتكون منها كالمهدف من هذه الرقابة وتنظيمها أو الاساليب التي تمارس بها⁽¹⁾ وذهب بعض الفقهاء إلى أنّ لا يصح استعمال مصطلح كلمة الرقابة والصحيح استعمال مصطلح الرقابات بدلاً من مصطلح الرقابة⁽²⁾ لاختلاف العناصر المكونة لها وعرفت بأنّها (وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من ان العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها)⁽³⁾

وعرفت كذلك بانها (قدرة فرد أو مجموعة من الأفراد على التأثير على سلوك فرد أو مجموعه أخرى من الافراد أو تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المرجوة) أو (الوسيلة التي تستطيع بها القيادة تصحيح اداء العاملين بهدف التأكد من ان الخطة الموضوعية يتم تنفيذها والالتزام بها)⁽⁴⁾ وهناك من الباحثين من يرى انها (واجب دستوري يمنح السلطات المختصة سلطة اصدار القرارات اللازمة لأداء شركات القطاع الخاص الدور المرسوم لها ضمن خطة التنمية) ونقد هذا التعريف بأنه عد الرقابة واجب على الدولة وليس حق ويقصر الرقابة على الشركات فقط

وعرفها خليل هيكّل بأنّها (حق دستوري يخول سلطة معينة اصدار القرارات اللازمة لإنتاج مشروعات الخطة الموضوعية)⁽⁵⁾ ، جاء هذا التعريف بان الرقابة تتبع من النص الدستوري ولا يحدد الجهة التي تمتلك حق الرقابة

كما عرفت بانها (عمل من أعمال الإدارة تستهدف التأكد من ان الموارد المتاحة تستخدم افضل استخدام ممكن لتحقيق الأهداف التي تسعى الإدارة لتحقيقها)⁽⁶⁾

وعرفت كذلك بأنّها (الوسيلة التي تحدد بها الإدارة ما إذا كانت الأهداف قد تحققت بكفاية في حينها)⁽¹⁾ وعرفت بانها (التأكد من أنّ ما يتحقق أو ما تحقق فعلاً مطابق لما تقرر من الخطة المعتمدة

(1) د. خليل هيكّل ، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية ، منشأة المعارف، الاسكندرية ، 1971 ، ص 166.

(2) نقلاً حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، مطبعة الأوقاف ، بغداد ، 1977 ، ص 67

(3) د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1973 ، ص 151.

(4) د. جيهان حسن سيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2001، ص 7.

(5) د. خليل هيكّل ، المصدر السابق ، ص 176.

(6) د. عبد السلام بدري ، الرقابة على المؤسسات العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1977 ، ص 87.

سواء بالنسبة للأهداف أو بالنسبة للسياسات والاجراءات أو بالنسبة للموازنة التخطيطية⁽²⁾ أو (بانها التأكد والتحقق من ان تنفيذ الأهداف المطلوبة تحقيقها في العملية الإدارية قد تحققت بكفاية في حينها ووفق الخطة الموضوعية)⁽³⁾ وعرفت الرقابة (بانها التأكد من ان الإنجاز يسير وفق الخطط الموضوعية والأهداف المحددة)⁽⁴⁾، وتتفق مع التعريف الاتي (حق قانوني يخول اجهزة معينة في الدولة سلطة تحديد أهداف العمل الإداري والتحقق من تلك الأعمال فيما اذا جاءت لتحقيق هذه الأهداف وازالة اسباب اي انحراف يعيق ذلك)⁽⁵⁾.

وعرفت كذلك (وسيلة في يد جهة كصاحبة قوى تتولى الاشراف والمتابعة على الجهة التي انيط بها الاشراف عليها للتأكد من سير العمل والالتزام بالخطة الموضوعية وتحقيق الأهداف المرجوة وتمتلك الجهة التي تمارس الرقابة عناصر القوة والرد والجزر)⁽⁶⁾.

ومن تحليل التعريفات السابقة يتبين الاتي :-

1- اختلاف التعريفات للرقابة لا يعد اختلاف جوهري يؤثر على عملية الرقابة وانما اختلاف بحسب

المذاهب السياسية والنظم المالية والاقتصادية التي تتبعها الدولة .

2- دائما عملية الرقابة تهدف إلى التحقق من مدى انجاز الأهداف المحددة وفقا" للخطة الموضوعية

والتحقق في صحة التصرفات ومشروعيتها

وفقا لما تقدم يمكن تعريف الرقابة من جانبنا وفق الاتي (هي مجموعة الاجراءات والوسائل التي

تمنح للسلطة المختصة بالرقابة بموجب القانون للتأكيد والتحقق من ان العمل أو التصرف يسير وفقا

للأهداف والخطة الموضوعية مسبقاً لمنع حالات الانحراف في الوظيفة العامة أو حالات الفساد المالي

(1) د. حمدي امين عبد الهادي ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، القاهرة ، 1966 ص 659.

(2) عبد العزيز بن سعد الزغير ، الرقابة الإدارية ، الرياض، ص 5 نقلا عن www.pdfactory.com.

(3) عبد السلام بدر ، مصدر سابق ، ص91.

(4) كلاويش مصطفى الزلمي ، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد -

كلية القانون ، 2006 ، ص 31.

(5) د. جيهان حسن سيد احمد خليل ، المصدر السابق ، ص 70.

(6) تعريف منشور على الموقع <http://www.almaany.com>

والإداري والمحافظة على المال العام وحمايته) . ولا يسمح قانون اغلب الدول للجهات الرقابية سلطة ايقاع الجزاءات ؛ لأن ذلك لا يوفر الضمانات المقررة للموظف أو الشخص المتهم بالاخلال في الوظيفة العامة كذلك لا تتوفر الحيادية في هذه الحالة في عمل الجهاز الرقابي ؛ لأنه سوف يصبح الجهاز الرقابي في هذه الحالة الخصم والحكم في مواجهة الشخص المتهم بالإخلال بالوظيفة العامة .

ثانياً :- تعريف الرقابة الإدارية

عند البحث في نصوص التشريعات الإدارية سوف يتبين لنا أنها جاءت خالية من التعريف كذلك قوانين الأجهزة الرقابية جاءت خالية منه ، وهذا يستدعي الرجوع إلى كتب الفقه لبيان المقصود بها .
 فعرفت الرقابة الإدارية (هي ان تقوم الادارة بمراقبة نفسها بنفسها فهي رقابة ذاتية تتسم بالسهولة وامكانية اصلاح الاخطاء)⁽¹⁾ .

كما عرّفت (بأنها تولي الادارة مهمة التحري عن مشروعية التصرفات الصادرة عنها بفحصها والتحقق من موافقتها لأحكام القانون أو ملائمتها للظروف المحيطة بها أو تماشيها مع الظروف المستجدة)⁽²⁾ .

وعرفها احد الباحثين بأنها (ذلك الجزء من وظيفة المدير التي تختص بمراجعة المهام المختلفة والتحقق مما تم تنفيذه ومقارنته بما يجب تنفيذه واتخاذ الاجراء اللازم في حالة اختلاف مسار الاثتين)⁽³⁾ وهذا التعريف منتقد ؛ لأن حصر وظيفة الرقابة بالمدير أو بمركز المدير فقط فاذا كانت الرقابة جزء من وظيفة المدير فالمدير في ضوء هذا من الذي يراقبه اذا كانت العملية الرقابية منحصرة بشخصه ؟

وعرفها الاستاذ (فايول) (بانها التحقق ما اذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة من اجل بيان نواحي الضعف أو الخطأ لغرض تقويمها ومنع تكرارها)⁽⁴⁾ وعرفت كذلك (هي عملية قياس النتائج الفعلية أو مقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة وتشخيص وتحليل سبب انحرافات الواقع بالمطلوب واجراء التعديلات اللازمة لضمان عودة الأنشطة إلى

(1) د. محمود الجبوري ، القضاء الإداري ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1998 ، ص 25.

(2) د. فهد عبد الكريم ابو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006 ، ص 118.

(3) د. السيد عبد المولى ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1989 ، ص 671-672.

(4) نقلا عن د. ابراهيم عبد العزيز شيخا ، الادارة العامة ، بيروت ، 1983 ، ص 415.

المسار المخطط لها وبالتالي تحقيق الأهداف المنشودة⁽¹⁾ وعرفت كذلك (بانها مجموعة السلطات التي تباشرها سلطة عليا وممثلوها على أعمال ونشاطات العمال التابعين للسلطة المركزية والتي يمتلك بموجبها الرئيس الإداري حق اصدار الأوامر الملزمة لهم وإلغاء وإيقاف وتعديل أعمالهم وذلك تحقيقا للتجانس في النشاط الإداري وابتغاء المصلحة العامة وحماية لمبدأ المشروعية في الدولة)⁽²⁾.

وعرفت كذلك (بانها قيام السلطات الإدارية سواء كانت مركزية أو لا مركزية بتصحيح الأخطاء التي تقع من قبلها المتمثلة بالقرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية)⁽³⁾.

ونحن نتفق مع التعريف الذي ذهب إليه (فايول) للرقابة الإدارية ؛ لأنه يُعَدُّ الرقابة الإدارية في ضوء تعريفه لها وسيلة من وسائل الإصلاح واداة لمكافحة الفساد المالي والإداري والعمل على الحيلولة دون وقوعه وتكراره ، ويرى بعض الباحثين ان ضعف الرقابة الإدارية يعد سبب من اسباب الفساد الإداري واكدوا ان الفساد الذي تعاني منه دوائر الدولة هو نتيجة لغياب الرقابة وغياب مبدأ

الثواب والعقاب⁽⁴⁾ لذا ندعو المشرع إلى الاهتمام بالرقابة الإدارية ؛ لأنها على مقربة من تصرفات الإدارة.

إذ تعد الرقابة الإدارية من وسائل الرؤساء الإداريين للتأكد من ان العمل والتصرف الإداري متفق مع مبدأ المشروعية كما تهدف ايضا إلى حماية حقوق الأفراد وحياتهم من إعتداء الموظفين في الإدارة ، تتولى الرقابة الإدارية التأكد من القواعد المطبقة على الإدارة سواء من حيث تنظيمها أو من حيث نشاطها أو من حيث علاقتها بالمتعاقدين معها تسير وفق القواعد القانونية المحددة لها وهذه القواعد تمثل القانون الإداري⁽⁵⁾ .

(1) د. محمد عبد الفتاح ياغلي ، الرقابة في الادارة العامة ، ط 2 ، دار وائل للنشر ، عمان، 2013 ، ص 20.

(2) د. محمد وليد العبادي ، القضاء الإداري ، ط 1 ، مؤسسة الوركاء ، 2008 ، ص 84.

(3) محمد علي جواد ، القضاء الإداري ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية، بلا سنة طبع ، ص 4.

(4) صلاح محمد الغزالي ، الفساد الإداري ، منشورات مركز اجاث الكويت على الموقع www.k wuait .com في 2016/3/25.

(5) د. سعاد الشراوي ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1984 ، ص 5.

وعرفها الدكتور محمد كامل ليله (رقابة الادارة لنفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكشفه من اخطاء في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الافراد في تظلماتهم المرفوعة اليها)⁽¹⁾.
لذا تعتبر الرقابة الإدارية عنصراً رئيساً ومهماً من عناصر العملية الإدارية التي يقوم بها الرئيس في أي مستوى إداري، ومن تعريفات الرقابة الإدارية السابقة الذكر المتعددة تختلف في معظمها من حيث درجة التفاصيل ، وتتفق في غالبيتها من حيث المحتوى⁽²⁾ ومن هذه التعريفات نجد هناك أهداف شاملة عامة تستوعب تلك التعريفات وهي:

- 1- ان الرقابة الإدارية تهتم بقياس الاداء ومقارنته بتلك المعايير التي تم تحديدها في الخطة ثم تصحيح الانحرافات السلبية وتدعيم العمل الايجابي في تلك المعايير⁽³⁾.
- 2- ان وضع الخطة وتحديد أهدافها شرطان أساسيان لعملية الرقابة الإدارية وذلك للتأكد من مدى انجاز الأهداف مع الخطة .
- 3- تكشف الرقابة الإدارية عن المعوقات والانحرافات في العمل الإداري لتزليل المعوقات وتصحيح الانحرافات ومنع وقوعها وتكرارها والحد من الظواهر السلبية.

ثالثاً: تعريف الرقابة المالية

عند الرجوع إلى كتب الفقه وإلى الباحثين الذين كتبوا في الرقابة المالية لتحديد معناها سوف يتبين لنا بأنها من أهم مباحث علم المالية العامة.
فقد عرفت بانها (مجموعه من العمليات تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى النتائج تقوم بها اجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية مع اعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرار المناسب)⁽⁴⁾.

وعرفت كذلك بأنها (فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها لبيان ماذا كانت القوائم المالية تمثل بعدالة المركز المالي للحكومة وفيما اذا كانت نتائج العمليات قد تمت وفق

(1) د.محمد كامل ليله ، الرقابة على الأجهزة الإدارية ، دراسة مقارنة ، بلا مكان طبع ، 1965 ، ص130.

(2) د. محمد عبد الفتاح ياغلي ، مصدر سابق ، ص 19.

(3) عن د.علي عباس كريم، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، الناشر مكتبة الرائد العلمية ، عمان ، 2001 ، ص 23 .

(4) حميد شكر محمود ، الرقابة المالية العليا وافاق تطورها في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد، 1978 ، ص 8.

المبادئ المحاسبية المقبولة ومدى التزام الوحدة الحكومية بالقوانين والأنظمة المالية النافذة ومدى قيام الوحدة الحكومية باستخدام الموارد البشرية والمادية الخ وادارتها بكفاية وبطريقة اقتصادية⁽¹⁾. وعرفت كذلك بانها (منهج علمي شامل يتطلب التأكد والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية وتهدف إلى المحافظة على الاموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج المتحققة على أن يقوم بهذه المهام جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية وغير خاضع للسلطة التنفيذية)⁽²⁾. ومن هذا التعريف للرقابة المالية نجد ينطبق من حيث الوصف على الأجهزة الرقابية المستقلة المالية وفيه معايير نجاح العمل الرقابي المالي والإداري والهدف الاعلى لهذا التعريف هو المحافظة على المال العام .

وعرفت كذلك (هي عملية فحص ومراجعة تتم من قبل المدققين المكلفين بهذه المهمة ممن هم خارج الوحدة الإدارية أو التنظيمية كما هو الحال لعمل موظفي ديوان الرقابة المالية)⁽³⁾.

والتعريف اعلاه يظهر لنا التمييز بين الرقابة المالية التي تكون مستقلة وخارجة عن الوحدة الإدارية وبين التدقيق الذي هو عملية فحص ومراجعة تتم داخل الوحدات الإدارية . ومن وجهة نظرنا فان الرقابة المالية يمكن تعريفها بانها (هي مجموعة الوسائل والاجراءات التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية من قبل جهة خارجية مستقلة ومختصة في الرقابة على الامور المالية وتقييم عمل الأجهزة الخاضعة للرقابة للتأكد من انفاق الاموال وفق الخطة المحددة لها ولمنع الفساد المالي والإداري في الوظيفة العامة والحفاظ على الاموال العامة).

اذن من خلال التعريفات السابقة للرقابة بصورة عامة وتعريفات الرقابة الإدارية والمالية يعطينا فكرة عن التعدد الرقابي فيكون تعريف التعدد الرقابي بما يفهم وفق الاتي :-

(1) اكرم ابراهيم حماد ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي ، ط1، دار جبهة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2005 ، ص 19.

(2) د. سالم محمد عبود و د. صلاح نوري ، مناهج واساليب الرقابة والتدقيق البيئي بين النظرية والتطبيق ، بغداد ، بلا دار نشر ، 2011 ، ص 64.

(3) مازن زايد جاسم ، الفساد بين الشفافية والاستبداد ، مطبعة دانيا ، بغداد ، 2007 ، ص 159.

هو ان يعطي القانون الاختصاص الرقابي لعدة اجهزة أو هيئات في الدولة يخصصها بممارسة الرقابة ومكافحة الفساد المالي والإداري مثال ذلك هو اعطاء المشرع العراقي الاختصاص الرقابي لأجهزة متعددة كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتش العام .

المطلب الثاني: اساس ممارسة الاختصاص الرقابي للأجهزة الرقابية وأهدافها

للقوف على أساس ممارسة الرقابة والأهداف التي تسعى لها الاجهزة الرقابية ينبغي علينا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين نخصص أحدهما لأساس الرقابة والآخر لأهداف التعدد الرقابي

الفرع الأول / أساس الاختصاص الرقابي

عند البحث على اساس الاختصاص الرقابي سواء كانت الرقابة داخلية أم خارجية سوف نلاحظ بأنّ هناك أسس ومبادئ تعطي الحق لأجهزة معينة أو هيئة ممارسة الاختصاص الرقابي وهذا الحق مستنداً على أسس :-

أولاً: - الفصل المرن بين السلطات

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ البارزة في مفهوم الديمقراطية عند تطبيقه تطبيقاً عملياً ويقوم هذا المبدأ على اساس توزيع وظائف الدولة المتعددة على هيئات تستقل كل منها عن

الآخري في مباشرة وظيفتها مع قيام التعاون بينهما⁽¹⁾، وهذا المبدأ استندت اليه انظمة الرقابة سواء الداخلية ام الخارجية ومضمون هذا المبدأ يتحقق داخل الدولة من خلال قيام سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية بحيث تستقل كل سلطة في مباشرة وظيفتها ، وكما نعلم عندما يكون الفصل مطلق فأن يؤدي إلى الاستبداد والطغيان فالكفة اما تميل إلى هذه السلطة أو تلك⁽²⁾ لأن كل سلطة ستعمل بصورة منفردة ، لذلك ظهر تفسير جديد لهذا المبدأ والذي يرى انه يجب ان يكون الفصل مرنا" مع قيام مظاهر التعاون والمشاركة بين الهيئات المختلفة في الدولة دون ان تصل إلى حد إلغاء الفواصل والحدود بين سلطات الدولة ، ومبدأ الفصل بين السلطات يعتبر ضمانا لمبدأ المشروعية والالتزام بالقانون والخضوع للرقابة اي كان نوعها⁽³⁾.

وعلى الرغم من ذلك فان الامر يزداد صعوبة كلما كان النظام السياسي ما زال في طور الإنشاء أو غير مكتمل⁽⁴⁾ فلا يمكن ان يأخذ بالمفهوم المرن للفصل بين السلطات في الدول التي تأخذ بالنظام السياسي الذي يقوم على احادية السلطة ، إذ لا تظهر في عملية الفصل بين وظائف الدولة المتعددة فلا تقوم في تلك الدول رقابة اجهزة خاصة مستقلة بعملها الرقابي لأن احد السلطات يقع عليه ادارة العمل بصورة شاملة دون تمييز سواء كان رقابي ام إداري .

وتقوم فكرة الفصل المرن أو النسبي بين السلطات على اساس ان السلطة في الدولة وحدة لا تتجزأ غير أن للدولة وظائف يجب توزيعها على الهيئات وعندما تباشر الهيئات هذه الوظيفة لا تباشرها بصورة منفردة باعتبارها هيئة منفصلة بل تعتبر احد الاختصاصات التي تصدر عن سلطة الدولة⁽⁵⁾ لذلك فان ممارسة الادارة للرقابة على نفسها بنفسها سوف تثير الشك في فاعلية الرقابة حيث الادارة لا تستطيع

(1) ساجد محمد الزامل، سلطات رئيس الجمهورية في العمل التشريعي البرلماني . دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة بغداد، 1998 ص 5 .

(2) مقال منشور على الموقع www.uobabylon.edu.iq تاريخ الزيارة 2015/12/21.

(3) د. حسن ضياء الخخالي ، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور ، مؤسسة النبراس ، النجف ، بلا سنة طبع ، ص 20.

(4) د. حميد حنون الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام الدستوري في العراق ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2009 ، ص 232.

(5) ساجد الزامل ، المصدر السابق ، ص 21.

مراقبة نفسها بنفسها إذا لا يعترف مصدر الخطأ بخطئه ، فتأخذ الادارة العزة بالإثم فتصر على خطئها ولا تكشفه ، كما ان رقابة السلطة التشريعية على الأعمال تتأثر بالتجاذبات السياسية والاعتبارات الحزبية مما يجعل عملية الرقابة لا تتم بصورة سليمة ، فمن غير المعقول ان يقوم الرئيس الإداري بكشف الخطأ الذي يرتكبه أو يقوم بإخبار الجهات الرسمية عن حدوث حالة فساد إداري على نفسه كما ان من غير المعقول ان تقوم الكتلة أو الحزب الذي شكل الحكومة بإحالة وزير من الحزب بقضية فساد مالي إلى القضاء لأنه مسؤول من اعضاء الحزب أو الكتلة التي سوف تؤثر على مقاعدهم في الانتخابات البرلمانية ، كما ان الرقابة البرلمانية عادة تكون صورية وخاصة في الدول حديثة العهد في النظام البرلماني وكما لا توجد عقوبات رادعة تقترن في الرقابة البرلمانية ومن هنا وجدت الحاجة إلى جهاز رقابي تمارس فيه الرقابة بصورة مستقلة عن السلطة التشريعية أو التنفيذية ويعمل بصورة مستقلة ويتولى اختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ويدقق نفقات السلطة التشريعية وقد اطلق على هذا الجهاز الذي يتولى الاختصاص الرقابي بـ (المفوض البرلماني) (الامبودسمان) واستحدث هذا النظام في السويد سنة 1809 ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين سلطة البرلمان والسلطة التنفيذية والحد من تعسف الأخيرة في استخدام امتيازاتها في مواجهة الافراد⁽¹⁾ ، وعن موقف المشرع العراقي من ايجاد جهة رقابية مستقلة حيث وجدت هذه الأجهزة الرقابية المتمثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة مختصين بمراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية

إن وجود أجهزة الرقابة المستقلة وان كانت تحقق التوازن بين السلطات استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه يجب أن لا يفهم بأنها سلطة رابعة إلى جانب السلطات الأخرى وهذا ما اكده قرار المحكمة الاتحادية العليا (ان هذه الهيئة ليست احد السلطات الاتحادية المستقلة التي تتكون منها جمهورية العراق المنصوص عليها في المادة 47 من دستور 2005)⁽²⁾.

(1) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، ط1 ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بلا مكان نشر ، 2015 ، ص 117 .

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (88/اتحادية/2010) في 2011/1/18 مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا ، 2012 ، ص 390 .

فهمة الأجهزة الرقابية تتجسد بإيجاد هيئات مستقلة ومحيدة تقوم بممارسة مهام رقابية واستشارية إلى جانب الإدارات المركزية التنفيذية مع احترام استقلالية سلطات الدولة⁽¹⁾. ومن هذا نفهم بان الأجهزة الرقابية هي ليس ادارة كالسلطة التنفيذية وليس تابعة لها وانما هي اجهزة تمارس الاختصاص الرقابي ضد اي أعمال أو تصرفات وان صدرت تلك الأعمال والتصرفات من اي سلطة في الدولة لأن هذه الأجهزة تحقق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ويرى احد الفقهاء ان هذه الأجهزة الرقابية تلحق عادة" بسلطة عليا لضمان قوة وفاعلية عملها الرقابي إلا أن هذا اللاحق لا يعني التبعية والخضوع لسلطة رئاسية لذلك اطلق عليها (الادارة المركزية المعاونة)⁽²⁾.

فهي أجهزة إدارية مركزية ذات طابع رقابي واستشاري وتعمل هذه الأجهزة الرقابية بمعزل عن تدخل السلطات الاخرى حيث تختص في الرقابة بصورة حصرية على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الادارة ومراقبة النفقات التي تنفق من قبل الجهات أو السلطات الخاضعة لرقابة تلك الأجهزة من اجل المحافظة على المال العام للدولة ومحاربة الفساد المالي والإداري

كما ان الموظفين أو المكلفين بهذه الأجهزة يراعى استقلالهم لتجنب تدخل الاعتبارات الحزبية والسياسية في عمل الأجهزة ومنع تأثير اصحاب المناصب العليا على عمل الموظفين ، وعادة القانون ينص على الزام اصحاب المناصب العليا أو الدرجات الخاصة بالكشف عن ذمتهم المالية امام هذه الأجهزة الرقابية للتأكد من أن ذمتهم المالية قد ازدادت بصورة اعتيادية ام غير اعتيادية ، كما ان هذه الأجهزة في الغالب تعمل في الخفاء⁽³⁾. بعيدا عن الراي العام بحيادية تامة وفق وثائق وبعد انجاز عملها ترفع تقاريرها إلى الجهات المسؤولة وبإمكان الراي العام الاطلاع عليها كما هو الحال في عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي واعتبر بعض الكتاب الأجهزة أو الهيئات الرقابية مؤسسات إدارية⁽⁴⁾ ؛ لأنها تتبع التدرج الوظيفي في مخاطبة الموظفين بها كما ان لها رؤساء إداريين مسؤولين عن الجهاز الرقابي .

(1) د. ليلى تكلا ، نظام الامبودسمان البرلماني والديمقراطية في السويد ، بحث منشور على الرابط www.dital.ahram.org/articles.aspx

(2) د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2008 ، ص202.

(3) علي حسين عبد الامير ، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية ، جامعة بابل ، كلية القانون لسنة 2015، ص37.

(4) د. ساجد محمد الزامل ، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط1، دار نيبور للطباعة والنشر ، 2014 ، ص

وتستفيد السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان من التقارير التي تتجزها الأجهزة الرقابية في اثاره مسؤولية السلطة التنفيذية امام السلطة التشريعية على سبيل المثال عام 2016 استدعى مجلس النواب العراقي وزير الدفاع لاستجوابه بناءً على طلب مجموعه من الاعضاء وكانت الاسئلة الموجهة وخاصة الاسئلة المتعلقة بانواع الحميات الخاصة تعتمد على تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي 2015⁽¹⁾، كذلك في 2009 استدعى مجلس النواب وزير النفط بناءً على تقرير صادر من المفتش العام في الوزارة⁽²⁾.

كذلك تستفيد السلطة التنفيذية من هذه التقارير في تصحيح الاخطاء الصادرة من موظفيها واتباع نظام الأجهزة الرقابية أو الجهاز الرقابي الذي يحقق التوازن بين سلطات الدولة في الجانب الرقابي ويعد تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات النسبي وبالتالي فان تقييد السلطات في نطاق الدستور خصوصاً في الديمقراطيات الحديثة التي اخذت بالسلطة المقيدة وترتيب المسؤولية⁽³⁾، يحتاج وجود جهاز رقابي ولا بد من اجهزة تمارس

الاختصاص الرقابي بصورة مستقلة وهذا ما نص عليه دستور العراق في المادة (102) حيث نص على اجهزة مستقلة تمارس الاختصاص الرقابي⁽⁴⁾.

فان مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر الاساس في ممارسة الرقابة للأجهزة الرقابية يقوم على المفهوم النسبي الذي يعني توزيع وظائف الدولة بين سلطات او هيئات مستقلة تختص كل هيئة بممارسة وظيفتها وهذا يعني ان توزيع الوظائف بين سلطات وهيئات في الدولة يكون وفق مبدأ الفصل بين السلطات غير تقسيم سلطة الدولة الذي يؤدي إلى اضعافها وتجزئتها وهذا يتناقض مع وحدانية السلطة المتمثلة في قدرتها على العمل باسم الشعب ولحسابه⁽⁵⁾.

ثانياً :- الأساس القانوني للاختصاص الرقابي لأجهزة الرقابة

- (1) الجلسة النيابية الثامنة ، الفصل التشريعي الأول ، السنة التشريعية الثالثة ، الإثنين ، 2016/8/1 .
- (2) بُثت الجلسة على قناة الفرات ، ينظر: الموقع الالكتروني للقناة على الأنترنيت تاريخ الزيارة 6/8/2016.
- (3) د. ساجد الزالمي ، نشأة المسؤولية السياسية للحكومة وابعادها وتطورها ، محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا ، القسم العام ، كلية القانون ، جامعة القادسية 2014 -2015 ، غير منشوره ، ص 2.
- (4) المادة (102) من دستور العراق لعام 2005.
- (5) د. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ج 2 ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1983 ، ص 553.

عند ممارسة الاختصاص لابد من وجود أساس له في القانون فالقانون هو الضامن للوحد في تنظيم الدولة ومؤسساتها والرقابة تعد الوسيلة الوحيدة في الزام سلطات الدولة في التصرفات والأعمال المحددة لها لذلك اخذت الدول بتنظيم الرقابة تشريعياً بوصفها ضرورة من ضرورات الدولة القانونية⁽¹⁾ وهذا يدل على أن الاختصاص الرقابي للأجهزة الرقابية يجد الأساس الاصيلي له في النص القانوني الذي يمنح لجهة معينة ممارسة وظيفتها الرقابية فالإدارة تخضع في أعمالها للنص القانوني وبالتالي لا تتصرف إلا وفق القانون الذي يمنحها الاختصاصات⁽²⁾ وبما أن القانون وضع ليتم تطبيقه من قبل الجميع سواء كانوا أفراد أو هيئات لذلك لابد من التقيد به لاسيما هو الذي يمنح لجهة معينة سواء أكانت داخل الادارة أو خارجها ممارسة الاختصاص الرقابي ؛ لأن هذا يتوافق مع سيادة القانون في الدولة وهي الغاية المرجوة في الدولة الحديثة ويتطابق مع مبدأ المشروعية الذي بمقتضاه يتم الخضوع للقانون والتقيد به ، وهذا يحقق نوعاً من الاستقرار داخل الدولة ويساعد الافراد في الحصول على حقوقهم ولو من السلطات العليا في الدولة⁽³⁾ ، كما يساعد على منع السلطات من الاساءة في التصرفات والأعمال التي تؤديها والحد من حالة الفساد المالي والإداري ، والاساس القانوني في منح الاختصاص الرقابي لجهة أو لجهات معينة يعد مظهر من مظاهر الدولة القانونية وهي الدولة التي يتكامل النظام القانوني فيها سواء من حيث التشريع أو من حيث الجهات المنفذة أو المطبقة لأحكام القوانين .

ولما كانت الدولة في العصر الحديث عبارة عن كم هائل من المؤسسات والسلطات والأجهزة التي تعمل باسم المجتمع ولمصلحته ، فان عمل هذه المؤسسات والسلطات والأجهزة يكون وفقاً للقانون بمعناه العام الذي يمنحها الاختصاص والصلاحيات التي تقوم بها والاساس القانوني يعطي السلطة الواقعية لجهة معينة بممارسة اختصاصاتها ، وبموجب تدرج القواعد القانونية فيكون البناء القانوني للدولة من مجموع القواعد القانونية المتدرجة بحيث يقف الدستور في قمته وبعدها تأتي القواعد القانونية الاقل مرتبة"

(1) علي عباس ، المصدر السابق ، ص 17.

(2) د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء على أعمال الادارة ، الكتاب الأول ، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري واختصاصه ، 1991 ، ص 19.

(3) د. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، ج 1 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2008 ، ص 26.

منها⁽¹⁾ والقانون عندما يمنح لجهة ممارسة الاختصاص الرقابي فان ذلك يعد ضمانه ضد تعسف بعض الجهات في اقام نفسها في عملية الرقابة كذلك فان تحديد الاختصاص لجهة معينة بممارسة اختصاصها يعد وسيلة في رقابة الرأي العام على عمل هذه الجهة وفق اختصاصها⁽²⁾ ، يعد الاساس القانوني الذي يمنح الاختصاص الرقابي لجهاز معين من الوسائل التي تكبح جماح الادارة وردها إلى الطريق السليم إذا انحرقت في تصرفاتها وأعمالها حيث القانون اعطى الاختصاص لأجهزة مستقلة خارجة عن الادارة في ممارسة اختصاص الرقابة عليها وهذا يحقق هدف الرقابة في حماية حقوق الافراد وحياتهم والمحافظة على المال العام كما وقد يعطي الأساس القانوني للجهة المعنية بالرقابة في بعض الدول صلاحية توجيه أسئلة واستفسارات إلى المواطنين وعلى المواطنين ان يجيبوا عليها⁽³⁾ لكي تقوم هذه الأجهزة بدورها الرقابي بصورة سليمة وتفعيل عملها بالاعتماد على هذه الاسئلة الموجهة للمواطنين واشاعة ثقافة الرقابة في المجتمع . ونظام رقابة اجهزة خارجية ومستقلة الذي ينص القانون عليه كفيلا" بتحقيق الغاية التي تهدف اليها الدولة الحديثة في رقابة أموالها و مراقبة أعمال وتصرفات الجهات والسلطات الاخرى في الدولة بحيادية تامة من اجهزة مستقلة عن السلطات لا تتبع أو تخضع لتلك السلطات والادارات دون اي تأثير على العمل الرقابي الذي تقوم به .

والاساس التشريعي في منح الاختصاص الرقابي لجهة معينة حتى في الاسلام قائم على خضوع الادارة لجميع النصوص القانونية بل النصوص الالهية والنبوية الامرة بالمعروف والنهي عن المنكر إذ ورد في الحديث الشريف (كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته)⁽⁴⁾ فالإمام راع ومسؤول عن رعيته ... ، كما ان الاساس القانوني الذي يمنح الاختصاص الرقابي يحقق الاستقرار داخل الوظيفة العامة كما يساعد في زيادة مسؤولية الافراد في التبليغ عن قضايا الفساد لدى جهات لا ترتبط بعلاقة مع الادارة حيث يستطيع الموظف الذي يكشف حالة فساد ان يذهب إلى الأجهزة الرقابية لتبليغها للتحقيق في هذه الواقعة مع الحفاظ على اخفاء أسماء المبلغين، وهذا يجعل الموظف في مأمن من الادارة والرئيس الإداري الذي

(1) د. محمود الجبوري ، القضاء الإداري دراسة مقارنة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والطبع ، عمان ، 1998 ، ص 20.

(2) دانا رحمن فرج ، ضمانات خضوع الدولة لمبدأ الشرعية ، رسالة ماجستير ، جامعة محمد بن سعود الاسلامية، المعهد العالي للقضاء ، قسم السياسة الشرعية، السعودية ، 1428-1429 هـ ، ص 92.

(3) د.علي محمد بدير ، الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الافراد، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، المجلد 11 ، 1996 ، ص 86.

(4) د. محمد وليد العبادي ، القضاء الإداري ، ج1 ، ط 8، مؤسسة الوركاء ، 2008 ، ص89.

يتبعه وهناك العديد من الدول تنص على ممارسة جهات معينة لاختصاص الرقابة كما في مصر وعند العودة إلى القوانين العراقية التي تمنح الاختصاص الرقابي إلى أجهزة معينة فالرجوع إلى الدستور الذي يسمو على كل القوانين وتستمد السلطات العامة منه اختصاصها⁽¹⁾ ، مثال ذلك نجد دستور 2005 في الفصل الرابع تحت عنوان الهيئات المستقلة ينص في المادة (102) (... وهيئة النزاهة هيئات مستقلة ، ، ، ، وتنظم أعمالها بقانون)⁽²⁾ ، وكذلك المادة (103) (... وديوان الرقابة المالية ، ، ، ، هيئات مستقلة ماليا وإداريا وينظم القانون عمل كل هيئة) ويتبين من هذين النصين الدستوريين ان المشرع الدستوري اراد ان تكون هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي هي هيئات مستقلة غير تابعة لاي سلطة حتى يمكنها من ممارسة عملها بحيادية وجعل تنظيم عملها بقانون حتى لا تقوم اي سلطة بالطعن في عملها باعتبار ان عملها غير مستند إلى قانون ينظمه ، وفعلا صدر قانون رقم (30) لسنة 2011 يحدد عمل هيئة النزاهة وكذلك صدر قانون رقم (31) لسنة 2011 المعدل ليحدد عمل ديوان الرقابة المالية وبالتالي فان عمل هذه الأجهزة يكون اساسه القانوني من حيث الاستقلال في الدستور واساسه القانوني في ممارسة اختصاصه في قانون كل منها ، ففي قانون هيئة النزاهة تم النص على أن الهيئة تعمل على المساهمة في منع الفساد ومكافحته والتحقيق في قضايا الفساد⁽³⁾. كذلك اعطاها المشرع الحق في اعداد مشروعات قوانين منع الفساد وكذلك من اختصاصاتها اصدار قواعد سلوك تتضمن معايير وقواعد السلوك الاخلاقي لضمان الاداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة وهناك الكثير من الاختصاصات سوف نبينها بالتفصيل في الفصل الثاني كذلك اعطاها المشرع حق اصدار اللوائح التنظيمية ومن ضمن هذه اللوائح لائحة الكشف عن الذمة المالية⁽⁴⁾ ، وكذلك فان قانون رقم (31) لسنة 2011 المعدل الخاص ديوان الرقابة المالية بيّن اختصاصات الديوان حيث يتولى الديوان الرقابة على المال العام اينما وجد وتدقيقه والرقابة على أعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه في جميع ارجاء العراق⁽⁵⁾ ، وعمل ديوان الرقابة المالية عمل كبير ؛ لأن معظم الجهات والسلطات وحتى الأجهزة الرقابية الأخرى تعتمد على تقارير ديوان الرقابة المالية في ترتيب المسؤولية

(1) د. نواف كنعان ، مصدر سابق ، ص 7.

(2) المواد (102 ، 103) من دستور العراق لعام 2005.

(3) المادة (2) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(4) المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(5) المادة (30) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

والتأكد من حالة الفساد المالي والإداري في الأنفاق الحكومي ولهذا فان الاساس القانوني في عمل الأجهزة الرقابية في العراق يأتي من الدستور والتشريع الذي بين اساس اختصاصهما وهناك امر تشريعي رقم (19) لسنة 2005 المعدل للأمر رقم (57) لسنة 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة بخصوص انشاء مكاتب المفتش العام داخل الوزارات بغية رفع مستوى النزاهة والمسؤولية والاشراف على اداء الوزارات فالأساس القانوني أو التشريعي ضروري لعمل الجهاز الرقابي بكفاءة عالية ، وهناك من الباحثين من يرجع اساس ممارسة الاختصاص للأجهزة إلى الشعب باعتباره احد اركان الدولة (1) ، ونحن نختلف مع الراي القائل بان ممارسة الاختصاص الرقابي للأجهزة المستقلة يأتي من الشعب ؛ لأنّ الشعب لا يتدخل في اختيار الأعضاء أو الموظفين في هذه الأجهزة المستقلة حيث تقوم هذه الأجهزة باختيار الموظفين على اساس الكفاءة وفق شروط موضوعه على اساس التخصص، وان كان في بعض الاحيان تتدخل الارادة السياسية أو الحكومية في اختيار رؤساء هذه الأجهزة . ونرى ان الشعب أو الراي العام يؤثر في فاعلية عمل الأجهزة الرقابية حيث كلما كان الشعب والراي العام يضغط بقوة ، ويكشف على حالات الانحراف في الوظيفة وهدر المال العام من قبل المعني فان ذلك يساعد على اشاعة ثقافة النزاهة ويساهم في الحد من الفساد فتزداد فاعلية عمل الأجهزة وكلما كان الشعب في موقف الصمت والراي العام ضعيف في محاربة الفساد المالي والإداري كلما ضعف عمل الأجهزة الرقابية ويكون خطر الفساد الإداري والمالي كبير عندما ينتشر الفساد في المجتمع ويصبح ظاهرة اجتماعية ففي هذه الحالة وإن كانت الأجهزة الرقابية تعمل فإن عملها سوف يكون ببطء وغير فعال بالمقارنة بالإمكانات المالية التي تنفق على أجهزة الرقابة لمحاربة الفساد لذا على المجتمع والراي العام المساهمة في تبني قضية محاربة الفساد ؛ لأنّ هذا يساعد على نجاح عملها الرقابي .

الفرع الثاني / الأهداف الخاصة للأجهزة الرقابية

إنّ ممارسة الاختصاص الرقابي من قبل الأجهزة المحددة سواء أكانت هذه الأجهزة المستقلة تمارس الرقابة المالية فقط كديوان الرقابة المالية الاتحادي أو تمارس الرقابة الإدارية مثل مكتب المفتش العام أو تمارس الرقابة بصورة عامة في جميع حالات الفساد المالي والإداري والانحرافات في الوظيفة

(1) د. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2009 ، ص 296.

العامة مثل هيئة النزاهة، فإنَّ هذه الأجهزة الرقابية وجدت لتحقيق مجموعة من الأهداف ومن هذه الأهداف
-:

أولاً: هدف قانوني وإداري

عندما تعمل الأجهزة الرقابية المختصة تهدف من وراء عملها إلى تحقيق هدف قانوني وإداري ،
ويتحقق الهدف القانوني للرقابة من خلال موافقة تصرفات الجهة الخاضعة لرقابة الأجهزة الرقابية المستقلة
لمبدأ المشروعية وموافقة أعمالها بنصوص القوانين والأنظمة والتعليمات اي موافقة أعمالها وتصرفاتها مع
مصادر المشروعية⁽¹⁾ ، والمشروعية تتحقق في الدولة القانونية عندما يخضع نشاط الدولة التشريعي
والتنفيذي والقضائي للقانون⁽²⁾ ، ولمعرفة مدى خضوع هذه الأنشطة للقانون وعدم وجود الفساد المالي
والإداري فيها لابدَّ من رقابة مستقلة غير مرتبطة بالجهات الثلاث تمارس اختصاصها في سبيل تحقيق هذا
الهدف القانوني .اما عن الهدف الإداري للجهات الرقابية المستقلة الخارجية الذي يعني التأكد من سير العمل
في كافة مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة مع الخطة الموضوعية والتأكد من أنَّ أنظمة الوظيفة الإدارية
تؤدي إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الإنجاز وتوفير الإيرادات للإدارة بأقل نفقات ممكنة خلال وقت
قصير مع وجود معايير الجودة والنوعية في العمل المنجز للإدارة⁽³⁾ ، ولا يقتصر الهدف القانوني
والإداري للأجهزة الرقابية المستقلة أو الخارجية في العراق على مدى التزام الإدارة في تصرفاتها بمبدأ
المشروعية بل يمتد إلى الرقابة لما تبرمه الإدارة من عقود ومدى التزامها بالإجراءات التي حددها القانون
بدءاً من الإعلان عن التعاقد وانتهاءً بتنفيذ العقد ، كذلك اعطى القانون لبعض الأجهزة الرقابية في العراق
حق المساهمة في التشريع ففي قانون هيئة النزاهة اعطى لها الحق في اقتراح مشروعات القوانين لمعرفة
مدى حاجة الدولة لقواعد قانونية لمحاربة الفساد المالي والإداري بوصفها جهة مختصة واستجابة
للتطورات والظروف السياسية والاجتماعية في الدولة ومدى استجابة التشريع لروح العصر⁽⁴⁾ .

(1) علي سعد عمران ، القضاء الإداري العراقي والمقارن ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2011 ، ص16.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، اصول علم الادارة ، الدار الجامعة ، 1992 ، ص378.

(3) لآلئ محمد حافظ ، الاعداد والتدريب للعمل الرقابي في ديوان الرقابة المالية ، بحث مقدم لنيل شهادة الدبلوم العالي في
مراقبة الحسابات ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد، 1998، ص 15.

(4) المواد (3 ، 4) من قانون هيئة النزاهة رقم (31) لسنة 2011.

كما أنّ رقابة الأجهزة الرقابية الإدارية داخل الادارة كون عملها مختص بالرقابة داخل الادارة فتستطيع الادارة من مراقبة نفسها بنفسها لا سيما اذا علمت بان للرقابة صور متعددة من حيث وقت اجرائها قد تكون سابقة للتصرف أو متزامنة أو لاحقة فتقوم الادارة بنفسها بمراجعة كافة التصرفات المالية للوحدات الحكومية المختلفة للتأكد من سلامة التصرفات والايادات وصحة أوامر الصرف ؛ لأنّ الادارة سوف تشعر بانه يوجد إلى جانبها جهة رقابية تعمل على رقابة أعمالها وتصرفاتها فتحرص الادارة على ان تكون تصرفاتها صحيحة وهذه الرقابة المختصة لا تسمح بصرف أي مبلغ الا وفق الارتباط المالي المحدد من الحكومة وبشرط ان يكون التصرف المالي مطابق للقواعد المالية⁽¹⁾ ، وفي حالة عدم المطابقة مع القواعد المالية فإنّ ذلك يرتب مسؤولية الادارة والرئيس الإداري أمام الجهات المختصة بناءً على تقارير اجهزة الرقابة الإدارية الخارجية التي وجدت⁽²⁾ لكي تخضع اداء الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقق بغية رفع مستوى المسؤولية والنزاهة والاشراف على اداء الوزارات بما يحقق الهدف الإداري للأجهزة الرقابية في تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة⁽³⁾ ، كما أنّ الأجهزة الرقابية تعمل على تحديد المركز المالي للجهة محل الرقابة في ضوء التقارير التي تقدمها ، ثم تقوم الجهات الخاضعة للرقابة بإعادة النظر في طريقة تصرفها وفقاً لملاحظات الأجهزة الرقابية وتوصياتها لأنّ هذه التقارير تنشر على الرأي العام وتعمل الأجهزة الرقابية على الكشف عن النفقات أو الايرادات وأوجه توازنها مع الاعتمادات المحددة في الموازنة وذلك بغية الكشف عن حالات الفساد ، وسلامة الوضع المالي للدولة⁽⁴⁾ ، ونرى أنّ الهدف القانوني والإداري للأجهزة الرقابية يتطلب في بعض الأحيان ممارسة نشاط الضبط الإداري⁽⁵⁾ ، في ممارسة اختصاصها في قضايا الفساد المالي والإداري خصوصاً أنّ الفساد المالي والإداري يؤثر على النظام العام ويحل الفوضى حتماً أنّ قضايا الفساد تتطلب إجراءات سريعة

(1) استاذتنا د. زينب كريم الداودي ، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، 2013 ، ص 364.

(2) الامر (57) لسنة 2004 الخاص بإنشاء مكاتب المفتشين العموميين / القسم الأول.

(3) المادة (4/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(4) د. زينب كريم الداودي ، مصدر سابق ، ص 46.

(5) الضبط الإداري يعني : مجموع الإجراءات والقرارات التي تتخذها الأجهزة والهيئات المختصة لممارسة وظيفة الإدارة بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه ، ينظر: د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الكتب، جامعة الموصل ، 1996 ، ص 75.

لمكافحتها وخاصةً في الأوضاع السياسية المرتبكة في البلد مثال ذلك قيام هيئة النزاهة أو مكتب المفتش العام في حالة طارئه بالحجز على الموظف الذي يثبت التحقيق الإداري ارتكابه جريمة فساد مالي قبل حصول أذن من القاضي بحجزه وكذلك حجز امواله المنقولة وغير المنقولة ومن ثم تأكيد هذا الحجز بالسرعة الممكنة بإذن قضائي من قاضي التحقيق بعد التحقيق معه جنائياً لمنع هروب المتهم ، فالشخص الذي يظهر فساده المالي بتحقيق الأجهزة الرقابية ولم تتخذ الإجراءات الجنائية إزاءه بعد ، لا يمكن منعه من السفر، والرقابة تحقق هدفاً إدارياً يتمثل في تطوير كفاءة وأداء الجهات الخاضعة للرقابة من دون حدوث حالات فساد مالي أو إداري فيها ، وتحافظ على أموال الدولة المخصصة للإدارة لتطورها من غير تبذير أو فساد.

ثانياً :- أهداف سياسية واجتماعية

يتمثل الهدف السياسي بالتأكد من تنفيذ ما اقترته السلطة التشريعية في ما يتعلق بالموازنة وذلك عن طريق استعمال الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها وجباية الإيرادات حسب القواعد القانونية⁽¹⁾ ، بما يتفق مع خطط التنمية حيث تعتمد تقارير الجهات الرقابية المستقلة في ترتيب مسؤولية الحكومة أمام السلطة التشريعية بالاعتماد على هذه التقارير الصادرة من الأجهزة وكذلك الراي العام يطلع على هذه التقارير ، فالبرلمان لا يستطيع أن يتخلى عن ممارسة صلاحياته بمراقبة سياسة الوزارة وخصوصاً في الدول الحديثة حيث الراي العام سوف يلعب الدور الأساسي في الانتخابات وفي ضوء هذه التقارير التي يعلم بها الراي العام سوف يرتب قناعة الناخب وتتحول عن الحكومة ثقته ولا سيما أن المعارضة في البرلمان وخارجه هي بالمرصاد لتوجيه النقد⁽²⁾ إلى الحكومة بالاعتماد على التقارير التي تكشف بها الأجهزة الرقابية حالات استغلال السلطة والفساد المالي والإداري فيقوم بتوجيه اللوم ضد الحكومة بالاعتماد على تلك التقارير حتى يحول قناعة الناخبين من الاغلبية الحاكمة في البرلمان إلى المعارضة في البرلمان ، هذا يحدث في الدول الحديثة أما في العراق فإن ترتيب مسؤولية الحكومة وفق هذه التقارير الصادرة من الأجهزة الرقابية لا يؤدي في أغلب الأحيان إلى ترتيب مسؤولية الحكومة السياسية داخل البرلمان ؛ وذلك لتدخل مصالح واتفاقات الكتل البرلمانية والأحزاب السياسية فيحول دون حجب الثقة كذلك هذه التقارير قد لا تؤدي إلى تحول ثقة الناخب في الانتخابات من الاكثرية إلى المعارضة لعدم

(1) لآلئ محمد حافظ ،مصدر سابق، ص 15

(2) د. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج 1 ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1983 ، ص 172 .

وجود معارضه إذ إنَّ أغلب الاحزاب مشتركة في الحكومة اضافة الى حداثة التجربة الانتخابية رغم مضي أكثر من دورتين انتخابيتين ، كما أنَّ هدف رقابة الأجهزة هو التأكد من أنَّ تصرفات وأعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة تسير وفق القواعد القانونية وفقاً للسياسة التي رسمها البرلمان والهدف السياسي يتحقق بتحقيق رغبة الشعب في الرقابة على السلطات التنفيذية والتشريعية من قبل أجهزة مستقلة خارجة عن كلتا السلطتين .

أما الهدف الاجتماعي فهو يتمثل بالمحافظة على(النظام العام الذي هو مجموعة المصالح المشتركة العليا للمجتمع في زمن معين يتفق الجميع على ضرورة المحافظة عليها وسلامتها ، لأنَّ اختلال هذا النظام يسبب الفوضى والاضطرابات في الحياة الاجتماعية)⁽¹⁾ ، فتقوم هذه الأجهزة الخاضعة للرقابة بالرقابة على أعمال وتصرفات الادارات في الدولة ، وفي حدود هذه الرقابة تكشف عن حالات الفساد المالي والإداري عند الادارات المختلفة أو الوزارات ، وهذا يساعد على اتخاذ التدابير اللازمة في سبيل المحافظة على النظام العام في المجتمع ، فعند حدوث حالة فساد مالي من قبل وزارة الصحة مثلاً في شأن استيراد أدوية معينة لمكافحة مرض معين فإنَّ أول من يقوم بالكشف عن تلك الحالة هي الأجهزة الرقابية المعنية بالرقابة على هذا القطاع سواء أكان مفتش عام أو هيئة نزاهة أو ديوان الرقابة المالية الاتحادي وتتخذ إجراءات على ضوء اكتشاف الفساد من قبل الأجهزة الرقابية بإحالة الأشخاص إلى المحاكم واستيراد الأدوية بصورة سليمة من الادارة لمواجهة المرض وهذا يحافظ على صحة المواطنين ، فعمل هذه الأجهزة كاشف لحالات تؤثر على سلامة المجتمع ، تتخذ الادارات المعنية اجراءات الضبط الإداري في ضوء ذلك ، كما اعطيت لبعض الأجهزة الرقابية اجراءات بمقتضى القانون في الكشف عن الذمم المالية لبعض الموظفين وهذا اجراءً ضبطياً بمقتضاه تقييد حرية الموظف في سبيل المحافظة على النظام العام لأنَّ زيادة ذمة الموظف المالية بصورة غير معتادة من دون مراقبة الأجهزة الرقابية الخاصة يجعل المجتمع ينظر إلى الوظيفة الإدارية كأنَّها مكسب للموظف المسؤول فيها وعدم اطمئنانه على سلامة الاموال الموجودة في تلك الدائرة اما وجود اجهزة رقابية خاصة تراقب عمل الادارات فإنَّ ذلك من

(1) يجمع الفقه على ان للنظام العام ثلاثة عناصر تقليدية يوجب المحافظة عليها لاستقرار المجتمع وهذه العناصر هي الامن العام الذي يعني اطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداء التي يمكن ان تقع عليه ، والصحة العامة التي تعني حماية صحة المواطنين من الامراض ومكافحة ومنع انتشارها ومراقبة الاغذية والسكنية العامة ويقصد بها المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الاماكن العامة لكي لا يتعرض المواطنين لمضايقات الغير ينظر د. علي محمد بدير واخرون ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، المكتبة القانونية ، بغداد، بلا سنة طبع ، ص 217-218.

شأنه المحافظة على عناصر النظام العام من حالات الفساد المالي والإداري الذي يسبب خلافاً في النظام العام ، ووجود أجهزة خاصة بالرقابة يتناسب مع التطورات التي تحدث في المجتمع ويخضع ذلك لفكرة التخصص بالأعمال الوظيفية ، بعكس ما أتبع في الدول الحارسة من مراقبة النشاط الفردي وتنظيمه من قبل الدولة⁽¹⁾ ، دون أن تقوم أجهزة معينة بالرقابة على الإدارات أو الوظيفة العامة.

ثالثاً / هدف حماية المال العام

لكي تتمكن الدولة من المحافظة على استقلالها وسيادتها وإدارة شؤونها بنفسها وتسيير مراقبتها العامة عليها واجب صيانة وحماية أموالها العامة وأموال مواطنيها التي خصصت للمنفعة العامة ؛ لأنّ الدولة تهدف دائماً إلى تقديم الخدمات للمواطنين والعمل على تلبية احتياجاتهم ، فتستعين بالأموال التي تمتلكها لتلبية تلك الاحتياجات ، فالمال العام عرف على أنه كل مال مملوك لشخص إداري يترتب على تكوينه الطبيعي أو على تهيئة الإنسان له أو بسبب أهميته العلمية أو التاريخية فيصبح ضروري لإشباع حاجات عامة وخدمة المرفق العام⁽²⁾ ، بحيث تترتب على فقدها أضرار أو اضطرابات وفوضى في الحياة الاجتماعية ، وعُرِّفت كذلك بأنّها مجموعة الاعتمادات المالية التي توفرها السلطة التنفيذية في كل دولة للاتفاق على الأنشطة المختلفة في القطاع الحكومي⁽³⁾ ، فالمال يكون عاماً عندما يخصص لمرفق عام ويهدف إلى إشباع الاحتياجات العامة⁽⁴⁾ .

لذا فإنّ المشرع العراقي خصص نصوص قانونية توفر الحماية للأموال العامة من ذلك النص الدستوري في المادة السابعة والعشرين الذي بيّن أنّ للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن ، وكان الأجدر بالمشرع ان يوجب الزام الدولة وواجب حماية الأموال العامة على الرغم من أنّ هذا الواجب ضمنى للدولة حتى وان لم ينص عليه الدستور ، واشترط ان يكون هذا المال عائداً للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة وأن يكون مخصصاً لمنفعة عامة⁽⁵⁾ ، ومن القيود التي تفرض على المال العام هي عدم

(1) د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية ، القاهرة ، 1963 ، ص 419.

(2) د. محمد قديري حسن ، القانون الإداري ، ط 1 ، دار إثراء للنشر والتوزيع الاردن ، 2009 ، ص 279.

(3) د. محمد عوض رضوان ، حرمة المال العام في التشريعات الوضعية والاسلامية ، دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية ، مصر ، 2011 ، ص 9.

(4) علاء يوسف يعقوبي ، حماية الاموال العامة في القانون الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة بغداد، 1977 ، ص 17.

(5) ينظر المادة (71) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951.

جواز التصرف فيه أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم⁽¹⁾ ، فلا يمكن أن يظهر لنا الإهدار في المال العام أو التبذير فيه أو التصرف فيه بصورة لا تتناسب مع الغرض الذي وجد من أجله ، من غير وجود أجهزة رقابية خاصة تقوم بمراقبة أموال الدولة في سبيل المحافظة عليها وحمايتها فأجهزة الرقابة المالية الخاصة تظهر لنا الاختلاف في الأموال المعتمدة من قبل الدولة إلى الإدارات واكتشاف هل أن الموازنة المخصصة للإدارة أنفقت بصورة سليمة في ضوء الغرض أم لا ، ووجود أجهزة رقابية خاصة تراقب أملاك الدولة مثل وجود المفتش العام أو هيئة النزاهة في مراقبة عملية بيع وإيجار أملاك الدولة يمنع من حالات بيعها أو إيجارها بثمن قليل ويؤدي إلى اكتشاف حالات الفساد في أموال الدولة قبل وقوعها وهذا هو الهدف من إنشاء هكذا أجهزة رقابية ، والبعض من هذه الأجهزة الرقابية كما ينص قانونها على أن الهدف من هذا الجهاز الرقابي هو الحفاظ على المال العام من الهدر أو التبذير أو سوء التصرف⁽²⁾ ، فالأجهزة الرقابية تعتبر عين البرلمان الذي يراقب الفساد في المال العام وهذا يعني أن هذه الأجهزة الرقابية تقوم بالتأكد من أن النفقات العامة قد صرفت من قبل الإدارات وفقاً لما هو مقرر لها في ضوء الأغراض المخصصة لها، كذلك لهذه الأجهزة أهمية كبيرة في اكتشاف الاختلاس والتلاعب في أموال الدولة وحساباتها وكذلك السرقات التي تقع على أموالها وهذا يظهر أن لتلك الأجهزة الرقابية أهمية بالغة في الحفاظ على المال العام للبلد ويؤدي إلى تطويره ونموه، فالمال العام المراقب من قبل تلك الأجهزة سوف يصرف لمصلحة المجتمع ويلبي احتياجات الناس بصورة سليمة وهذا ينعكس على الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع ، ويحافظ على أمن الدولة ومكانتها الاقتصادية ، مما نلاحظه هو أن أغلب أهداف أجهزة الرقابة تنصب في الحفاظ على المال العام والتأكد من ان الإدارة قامت بتنفيذ الموازنة العامة في ضوء الغرض الذي حدد لها وإنفاقها على أتم وجه دون أن يحصل هدر أو تبذير فيها ، وهذا يؤدي إلى ضمان استخدام المال العام والاقتصاد في الأنفاق.

(1) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، المصدر السابق ، ص144

(2) ينظر المادة (4) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

المبحث الثاني

مقومات العمل الرقابي للأجهزة الرقابية وأسباب تعدد الأجهزة الرقابية في العراق

قد يجد البعض أنّ تعدد الأجهزة الرقابية المستقلة أو الخارجية من الضمانات الحقيقية في مكافحة الفساد المالي والإداري وظهرت هذه الأجهزة المتعددة في جمهورية العراق بعد عام 2003 وتهدف هذه الأجهزة إلى القضاء على أعمال التبذير وإساءة استخدام السلطة والمحافظة على أموال الدولة حيث كان العراق قبل عام 2003 يقوم على أحادية جهة الرقابة ولتوضيح الموضوع سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين نخصّص المطلب الأول بيان مقومات العمل الرقابي ومن ثمّ نذكر في المطلب الثاني أسباب تعدد أجهزة الرقابة في العراق

المطلب الأول

مقومات العمل الرقابي

لكلّ عمل سواء أكان رقابياً أو أيّ عمل آخر حتى يكتب له النجاح لابدّ له من وجود عناصر أو مقومات تساعده في تحقيق النجاح التام لهذا العمل وان غابت هذه المقومات في العمل فان مصيره سيحول دون تحقيق الأهداف المطلوبة ونجاحه ، لذا فإنّ العمل الرقابي يستوجب توفير المقومات التي سنوضحها لكي يسير بطريقة صحيحة لتحقيق الغاية المطلوب تكوينها وهذه المقومات إنّ غابت أو لم تتوفر لا يتوقف عليها تكوين الأجهزة حيث تبقى هذه الأجهزة حتى وان لم تتوفر هذه المقومات وإنّما يتوقف على تلك المقومات طبيعة عمل الأجهزة أو الجهاز الرقابي وفعاليتها في تحقيق الغاية المطلوبة أو عدم تحقيقها من خلال توفر هذه المقومات ، التي سنوضحها في ثلاثة فروع.

الفرع الأول/ مهنية الكادر الرقابي (موظفين مهنيين)

لكي تقوم الأجهزة الرقابية بالالتزامات المفروضة عليها بموجب القانون لابد من أن تكون لها أدوات تساعدها في نجاح عملها ، وتلك الأدوات هي الأدوات البشرية التي تتمثل بالموظفين المؤهلين لممارسة العمل الرقابي وهؤلاء الموظفين يجب أن تتوفر فيهم المؤهلات الفنية والمالية المحاسبية والقانونية والخبرة في مجال اختصاصاتهم فمن وجهة نظرنا يجب أن تتوفر فيهم شروط خاصة كشروط التعيين الواجب توافرها في موظفي الخدمة الجامعية حيث تتطلب فيهم شرط الشهادة العليا وغيرها من الشروط المهمة⁽¹⁾ ، وكذلك يجب ان تتوفر في الوظائف الرقابية الشروط الواجب توافرها في الوظائف القيادية ومن هذه الشروط أن يكون حاصلاً على مرتبة علمية ولديه الاختصاص في الوظيفة المراد التعيين فيها ، فليس بالأمر السهل على الأجهزة الرقابية الحصول على الموظفين المهنيين من ذوي الاختصاص والمهارة المشهودة في مجال التحقيق الرقابي مالم تتوفر الحوافز والامتيازات اللازمة لجذب أصحاب الكفاءة لغرض ممارسة مهمة الرقابة بكل مهنية على أعمال موظفي الدولة فتتطلب أن يكون الموظف الرقابي على قدر من العلمية اللازمة والخبرة التخصصية المؤثرة حتى يمارس مهامه على موظفي الدولة بكل ثقة خصوصاً الموظفين الأعلى منه درجة في السلم الوظيفي وأن تتوفر فيه صفة القيادة التي تعني (القدرة على التأثير على الآخرين وتوجيه سلوكهم لتحقيق أهداف مشتركة وهي مسؤولية تجاه المجموعة للوصول إلى الأهداف المرسومة)⁽²⁾ ، ونحن نتفق مع ما ذهب إليه الرأي الذين يطالب بتوفير شروط خاصة للموظفين في الأجهزة الرقابية حتى تتوفر فيهم صفة الموظفين المهنيين من هذه الشروط المنصوص عليها في المادة (7) من قانون الخدمة المدنية⁽³⁾ ، فعند النظر إلى قانون هيئة النزاهة نجد في الشروط المنصوص عليها تحقق مبدأ المساواة في تولي الوظيفة ولا تحقق المهنية أو الكفاءة ، فالشرط المطلوب في رئيس الهيئة أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية وله ممارسة في مجال اختصاصه في القانون مدة لا تقل عن عشر سنوات⁽⁴⁾ ، فهذا الشرط نرى أنه بحاجة إلى تعديل ؛ لأنه قد يكون رئيس الهيئة لديه شهادة البكالوريوس وربما الموظفين لديهم شهادة عليا هنا يظهر الفارق

(1) د. مصدق عادل طالب ، الوسيط في الخدمة الجامعية دراسة مقارنة ، مكتب السنهوري ، 2012 ، ص 77-78.

(2) د.عدنان العتوم والاستاذ قاسم كوفجي ، القيادة والتغيير الطريق نحو النجاح ، ط 1 ، اثناء للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011،ص 20.

(3) ينظر المادة (7) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960.

(4) ينظر المادة (5/أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

بين رئيس الهيئة والموظفين أصحاب الشهادات العليا الذي يقوم بتوجيههم وهذا فيه إجحاف بحق الموظفين أصحاب الشهادات العليا ، أما الشرط الثاني منه وهو الممارسة الفعلية في مجال اختصاصه في بعض الأحيان الممارسة الفعلية لا توفر الخبرة كما أنّ الممارسة الفعلية قد تكون في فرع من فروع القانون دون بقية الفروع مثال ذلك أنّ يختص القانوني بالأحوال الشخصية أو القانون المدني أو القانون الدولي والهيئة تحتاج أن يكون رئيسها لديه خبرة في القانون الجنائي أو الإداري ، ونرى من الأفضل أن يتم إختيار رؤساء الهيئة من أحد اعضاء الادعاء العام حتى تتوفر المهنية في عمله كذلك تتوفر فيه شروط منصفة واكاديمية فعندما يكون رئيس الهيئة ذو خبرة في مجال عمل رقابة الادعاء العام وملزما بالمحافظة على المال العام يكون صاحب خبرة وتجربة كبيرة في الأعمال الرقابية اضافة إلى أنّ الشروط المنصوص عليها في قانون الادعاء العام في المادة الحادية والاربعين توفر المهنية في جهة الرقابة⁽¹⁾ ، وهناك شرط يوفر الحصانة والرزانة الشخصية في عضو الادعاء العام وهو ان يكون عراقياً متزوجاً ومتخرجاً في المعهد القضائي فمثل هذه الشروط في رؤساء الأجهزة الرقابية تجعلهم من الأكاديميين في عملهم كذلك تزيد من فاعليتهم في العمل ؛ لأنّ انتمائهم إلى البلد وحملهم لجنسيته دون حمل أي جنسية أخرى تزيد من حرصهم على البلد لأنّ ازدواج الجنسية قد يتعارض مع أحكام تولي الوظيفة العامة في العراق ونرى أنّ شرط ألا يكون ترأس الهيئة لفترتين متتاليتين أو غير متتاليتين فيه اجحاف كبير ومبالغة⁽²⁾ ، خصوصا أنّ الهيئة حديثة الإنشاء فإنّ هذا الشرط يجعل رئيس الهيئة دائم التغيير، وهذا لا يحقق الاستقرار والخبرة إدارياً⁽³⁾ .

وكذلك الشرط الذي ينص على أن لا يقل عمر رئيس الهيئة عن أربعين سنة شرط فيه فائدة حيث اثبت الواقع العملي أنّ الإنسان بعد هذا العمر تميل أطباعه إلى الاتزان وهذا يساعد في تكوين شخصيته القيادية وينعكس هذا الاتزان على إدارته للهيئة .

أمّا قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي فقد تضمن من بين شروطه شرطاً واضحاً في مجال المهنية أو الاكاديمية إذ عليه أن يكون (حاصلاً على شهادة عليا في الاختصاصات ذات الصلة المباشرة

(1) ينظر المادة (41) من قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979 الملغى .

(2) يبدو ان الواقع السياسي الرامي إلى تحديد مدة للشخص الذي يتولى رئاسة من الرئاسات الثلاث المتمثلة (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب) انعكس على رئاسة هيئة النزاهة أو رئاسة احد الأجهزة ل يتم تحديد مدة ترؤسهم بالقانون .

(3) ينظر المواد (4، 5) من قانون هيئة النزاهة.

بمهام الديوان وله ممارسة فعلية في ميدان اختصاصه ضمن الحكومة أو القطاع العام مدة لا تقل عن خمس عشر سنة⁽¹⁾ ، هذا الشرط يجعل رئيس الديوان يتسم بالمهنية ؛ لأنه من أصحاب الاختصاص والخبرة في ميدان اختصاصه فالمشرع كان موفقاً عندما نص على هذا الشرط كما أن اشتراط أن يكون الرئيس غير متراًس للديوان لفترتين متتاليتين ليس فيه مشكلة هنا ؛ لأن ديوان الرقابة المالية فيه الكثير من الخبراء وقديم الإنشاء هذا يجعل منه مؤسسة مستقرة ، ونحن نرى بأن من الأفضل إضافة شروط أخرى إلى الشروط المنصوص عليها في القانونين في الرئيس من هذه الشروط هي :-

- 1- أن يكون ولاؤه للعراق ومن غير مزدوجي الجنسية.
- 2- ان لا يكون منتمياً لأي حزب أو جماعة سياسية وأن لا يكون قد رشح للمجالس المنتخبة أو تعين في وظيفة سياسية تابعة لأحد الأحزاب المشاركة في السلطة.
- 3- يجتاز بعض الاختبارات والامتحانات لإثبات مهارته في تولي الوظيفة الرقابية فليس فقط الشهادة العليا كافية لتولي ادارة الجهاز من دون الخبرة والمهارة .

فالشخص المسؤول عن هذه الأجهزة عند تسرّه أو اغفاله أو إهماله لبعض أعمال الفساد نتيجة لعدم مهنيته وخصوصاً أن هذه الأجهزة الرقابية تعتمد تقاريرها في كشف حالات الفساد وترتيب المسؤولية واتخاذ اجراءات على ضوئها من بقية السلطات في الدولة باعتبار أن الفساد المالي أو الإداري يؤثر على الامن القومي للدولة ؛ لأنه يؤدي إلى اختلال الوضع الاقتصادي والسياسي للدولة وعدم توفير المناخ الملائم لتحقيق الأهداف العامة للمجتمع ، وفي كلّ الأحوال فإنّ الامن القومي الداخلي يتحقق بالنظام القانوني والأجهزة والمؤسسات⁽²⁾ ، فكل ما يؤثر على نظام الدولة وحياة المواطنين واستقرارهم يدخل في الامن القومي . ومن الخصائص التي يجب أن تتوفر في موظفي الأجهزة الرقابية الشجاعة ومواجهة الموظفين غير الكفوئين في أي سلطة من السلطات في الدولة ومواجهة التحديات ، وهناك العديد من المؤسسات تنظر إلى الشجاعة على أنها كفاءة أصلية وجوهرية⁽³⁾ . هذه هي الشروط التي نرى بأن يجب أن تتوفر في رئيس الجهاز، وكذلك يجب أن تتوفر شروط مشابهة لهذه الشروط في الكادر الوظيفي لهذه الأجهزة فمثلا ليس من المعقول أن يحقق موظف أحد هذه الأجهزة وهو شاب وحاصل على

(1) ينظر المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(2) د. نجدت صبري ، الاطار القانوني للأمن القومي، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 55-57.

(3) د عدنان العتوم وقاسم كوفجي ، المصدر السابق ، ص 58.

البكالوريوس مع استاذ دكتور عمره (60) سنة ففي ذلك إهانة لهذا الشخص وكان الاجدر أن يحقق معه شخص في درجته العليا وقريب من عمره حتى يضمن مهنية إجراء التحقيق وعدم تأثره بالعواطف ومهنية اجهزة الرقابة والكادر المؤهل يضمن عدم تأثر هذه الأجهزة بأي طارئ خارجي وعدم وجود خطوط حمراء أو أعمال سيادة⁽¹⁾ ، امام اجهزة الرقابة عندما تحقق مع اشخاص اصحاب نفوذ بالدولة على الرغم من ان المشرع العراقي الغى فكرة أعمال السيادة وتحصين اي عمل أو تصرف من الطعن⁽²⁾، فإنّ المحاصصة الحزبية افرزت واقع أشبه بأعمال السيادة عندما تمنع من تقديم المفسدين أو الاشخاص المسؤولين أمام المحاكم بداعي الحفاظ على التوافقية والوحدة الوطنية التي هي شعارات تستفاد منها الاحزاب الحاكمة فقط في هذه الفترة.

وإنّ آلية اختيار الموظفين في الوقت الحاضر في ديوان الرقابة المالية الاتحادي تلبى الطموح وتؤكد على أسس أكاديمية علمية تساعد على أن يكون موظفوه من المهنيين وذوي الاختصاص خصوصا القيام باختيار الموظف على أساس الكفاءة والتفوق في دراسته أو على أساس نتيجة شهادته الحاصل عليها مع خضوعه لامتحان ، يأتي هذا الاجراء في التعيين في الديوان نتيجة تجربته الطويلة في الرقابة على الرغم من عدم وجود قانون يحدد الية تعيين الموظفين ، أما في مكاتب المفتشين العموميين فيكون الرجوع إلى أمر المفتش العام⁽³⁾.

يظهر لنا بأنّ الشروط المذكورة في هذا الأمر غير كافية لتولي الشخص العمل الرقابي فجاء بشروط مرنة فاشترط أن يتم اختيارهم (بناءً على نزاهتهم وقدرتهم على القيادة وقدرتهم الثابتة علميا ... وان يملك المعرفة والمهارات والقدرات على القيام بإجراءات التدقيق والتحقيق)⁽⁴⁾، يبدو أنّ المشرع لم يشترط شرط الشهادة بصورة مباشرة وذكر فقط قدراتهم الثابتة علمياً وكان الاجدر ان يشترط ان تكون قدراتهم ثابتة علميا وعمليا كما لم يشترط عمر معين لشخص المفتش العام وكذلك لم يشترط ان يكون للشخص مدة ممارسة فعلية بسنوات محددة.

(1) عن أعمال السيادة ينظر منصور ابراهيم ، القضاء الإداري دراسة مقارنة ، ط 1، دار وائل للنشر ، 2013 ، ص 45 وما بعدها.

(2) ينظر المادة (100) من دستور العراق لعام 2005.

(3) ينظر القسم الثاني من الامر 57 لسنة 2004 المعدل بالأمر 19 لسنة 2005.

(4) ينظر القسم الثاني من الامر 57 لسنة 2004 المعدل بالأمر 19 لسنة 2005.

واشترط في تعيين المفتش العمومي أن يختار بدون اخذ انتماءاتهم السياسية وكان الاجدر ان يكون الشخص المعين في هذا المنصب غير منتمياً إلى حزب أو جماعة سياسية ، والواقع العملي في مكاتب المفتشين العموميين يشير إلى أن كثير من موظفيه تم تنسيبهم من دوائر الوزارة نفسها وكذلك هناك من المفتشين العموميين من ينتمون إلى أحزاب في السلطة والدليل على ذلك أن هناك قسم منهم تم تعيينهم في مناصب أخرى ذات طبيعة سياسية أو حزبية مثل منصب المحافظ وغيرها من المناصب السياسية التي شغلها المفتش العمومي وهذا يؤثر على مهنية موظفي المكاتب وكذلك مهنية المفتش العام فيجب ان يكون الموظف في هذه المكاتب موظفاً فنياً⁽¹⁾ بشروط خاصة فيهم ما دامت الوظيفة الرقابية هي مهنة ذات طابع خاص تهدف إلى الدوام والاستمرار في العمل الرقابي فيجب ان يكون موظفوها⁽²⁾ موظفين لهم ضمانات وامتيازات خاصة يضمن لهم ممارسة عملهم بمهنية وأن تتبع سياسة اختيار الموظفين فيها بعناية بناءً على شروط موضوعية وشخصية ويسمح لهذه الأجهزة اضافة شروط خاصة للتعيين مثلاً أن يجيد لغة أخرى.

الفرع الثاني / استقلالية أجهزة الرقابة والتعاون مع السلطات الأخرى

إن استقلالية الأجهزة الرقابية هي من المقومات التي تساعد على نجاح عمل الجهاز الرقابي ، فاذا فقد الجهاز الرقابي خصيصة الاستقلالية فإنه سوف يصعب عليه أداء عمله بصورة صحيحة من دون قيود⁽³⁾ ، وقد أكدت على مبدأ الاستقلالية الكثير من المواثيق والاتفاقيات الدولية الخاصة بالأجهزة الرقابية من هذه المواثيق إعلان ليما إذ بين في القسم الخاص من هذا الميثاق أن الأجهزة الرقابية العليا يمكن أن تقوم باختصاصها بصورة موضوعية وفاعلة إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة لها وكانت تتمتع بالحماية من النفوذ الخارجي⁽⁴⁾ . وأوجب أن يتوفر لها استقلال وظيفي وتنظيمي⁽⁵⁾ ، وأكدت على

(1) د. مصطفى الفار ، الادارة المالية العامة ، ط1 ، دار اسامة ، 2008 ، ص 105.

(2) د. يوسف الياس ، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، جهة الطبع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، هيئة المعاهد الفنية ، بلا سنة طبع ، ص 7.

(3) د. يوسف الياس ، المصدر السابق ص 55-56.

(4) إعلان ليما تم التوقيع عليه في تشرين الأول عام 1977 من قبل عدد من الدول ويتضمن هذا الإعلان المبادئ التي تتعلق بالرقابة المالية المستقلة.

(5) ينظر المادة (1،2/5) من إعلان ليما.

ذلك العديد من المواثيق لاحقاً⁽¹⁾ ، وعُرِّفت الاستقلالية بأنّها (أن يكون لجهاز الرقابة في الدولة كيان مستقل وصلاحيات واسعة لكي يتمكن الجهاز من أداء أعماله وعدم خضوعه لأعمال السلطة التنفيذية)⁽²⁾ وعُرِّفت من قبل جانب آخر من الفقهاء بأنّها تحديد المدى الذي يجب أن يتمتع بإطراره جهاز الرقابة العليا بالمكانة المرموقة إلى جانب السلطات العامة في الدولة⁽³⁾ وتعريف الاستقلالية لا يثير مشكلة لدى الفقه ؛ لأنه دائماً ما يأتي بمعنى التحرر من الضغوط الخارجية والتأثير في ممارسة العمل . والمشرع العراقي استخدم كلمة الاستقلالية⁽⁴⁾ في كثير من النصوص ولم يوضح معنى الاستقلالية أو المقصود بها بصورة مفصلة هل تعني الاستقلالية عدم الارتباط بالسلطات الاخرى بالدولة أو عدم تبعيتها لأي سلطة اخرى وهل تقتصر الاستقلالية على الجانب المالي أو الإداري ام تمتد إلى الجانب الفني أو التنظيمي ؟

وعند الرجوع إلى الدستور العراقي نجده قد نصّ على أنّ هيئة النزاهة هيئة مستقلة كما نصّ على أنّ ديوان الرقابة هيئة مستقلة مالياً وإدارياً⁽⁵⁾ ، وهنا السؤال يثار لماذا المشرع في المادة (102) أورد عبارة هيئة مستقلة فقط وفي المادة (103) أورد إضافة عبارة هيئة مستقلة مالياً وإدارياً ؟ ونصوص الدستور لم يتبين من خلال قصد المشرع أمّا المحكمة الاتحادية العليا ففسرت المادة (102) على أنّ موظفي هيئة النزاهة مستقلون في اداء مهامهم المنصوص عليها في قانونها، ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها ، هذه بيّنة في القرار رقم 228/ ت لسنة 2006⁽⁶⁾، أما بخصوص المادة (103) فلم يصدر تفسير لحد الآن وذلك لعدم قيام الجهات المعنية بطلب تفسير ، كذلك المحكمة الاتحادية لا تقوم بالتفسير من تلقاء نفسها ؛ لأنها تخضع لمبدأ (القضاء مطلوب وليس تلقائي التحرك) فتحتاج إلى جهة تطلب التفسير حتى تبدي رأيها ؛ فالأجهزة الرقابية يجب أن تكون مستقلة حتى تتمتع

(1) ينظر على الموقع www.issai.org تاريخ الزيارة 27/9/2016.

(2) حدري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، بحث منشور على الموقع www.sciencesjuridiques.ahlamntada.net ، ص 7-8.

(3) صادق الحسين وعبد خرابشة ، متطلبات أجهزة الرقابة للقيام برقابة الاداء ، بحث منشور ، مجلة دراسة العلوم الإدارية ، مجلد (30) ، العدد 2 ، 2000 ، ص 447.

(4) منها نصوص دستور العراق لعام 2005 في الفصل الرابع منه، كذلك تحتوي اغلب قوانين الهيئة التي نص عليها في هذه الفصل على كلمة مستقلة.

(5) ينظر المادة (102) و (103) من دستور العراق لعام 2005.

(6) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (288/ ت/ 2006 / 6) منشور في 2016/10/9 ، على موقع المحكمة الالكتروني على الانترنت.

بصفة العمومية وصفة العمومية لها هذه عدم التأثير بالمجتمع والسلطات الاخرى وتطبيق القانون في مواقف متباينة للعمل⁽¹⁾ الرقابي فالكل يخضع للرقابة بصرف النظر عن مستواه في الدولة ، هذه الصفة تحققها الاستقلالية فهناك اتجاهين للفقهاء لتحديد استقلالية الأجهزة الرقابية فمنهم من يرى الحاق الجهاز الرقابي بالسلطة التشريعية⁽²⁾، لضمان الاستقلال واخرون يرون الحاق الجهاز بالسلطة التنفيذية مع تضمين الدستور أو القانون مفهوم الاستقلالية لكي لا يتأثر بالتبعية⁽³⁾ ، وعند الرجوع إلى قوانين أجهزة الرقابة في العراق لبيان مدى تحقق هذا الاستقلال نجد ان للاستقلال نوعان وهما الاستقلال الإداري والاستقلال المالي فعند الرجوع إلى قانون هيئة النزاهة لبيان مدى تحقق الاستقلال نجد بنص المادة الثانية يقرر (بأنها هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري) والملاحظات التي ترد على هذه المادة⁽⁴⁾ ان الاستقلال الإداري غير متحقق من حيث الخضوع لمجلس النواب وهذا الخضوع يتأثر بالاعتبارات السياسية داخل البرلمان وخصوصاً أن أعضاء مجلس النواب ملزمون بالكشف عن ذمتهم المالية أمام الهيئة وأهم الملاحظات على الاستقلال الإداري لهيئة النزاهة تتبين من حيث :-

1- **التعيين:** إن تعيين رئيس الهيئة يتم من قبل لجنة مؤلفة من أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية في البرلمان لاختيار مرشحين ثلاثة لمنصب رئيس الهيئة وهذا الترشيح يقع في الغالب بدوافع سياسية من قبل الاحزاب المسيطرة داخل المجلس أصحاب الأكتريية في البرلمان⁽⁵⁾ ليتم التصويت على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، كما أن الواقع الفعلي في هذه الفترة إن رئيس الهيئة يعين بالوكالة من قبل رئيس مجلس الوزراء وهذا يؤثر على استقلالية الهيئة كما في تعيين رئيس هيئة النزاهة حالياً والافضل ان يتم ترشيحه من قبل جهة محايدة مثلا السلطة القضائية كما أن القانون حدد آلية

(1) د. احمد يوسف عريفات و د. توفيق صالح عبد الهادي واخرون ، المفاهيم الإدارية الاساسية ، ط 1 ، بلا دار نشر ، عمان ، 2011 ، ص 75.

(2) د. طارق حمدي ، رقابة ديوان المحاسبة على مشروعية تنفيذ النفقات ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1968 ، ص 36.

(3) ينظر د . احمد السيد النجار ، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، بحث منشور ، المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، بيروت ، 2009 ، ص 311.

(4) ينظر المادة (2) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(5) ينظر المادة (4) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

اختيار نائبين ولم يحدد آلية اختيار الموظفين في هذه الهيئة الأمر الذي يؤدي لتعيين أشخاص غير مؤهلين وربما تابعين لأصحاب النفوذ في الدولة وهذا يؤثر على استقلالية الهيئة .

2- الإغفاء : إنّ مسؤولية رئيس الهيئة هي مسؤولية فردية ؛ لأنّه يُعد بدرجة وزير ويعفى بنفس الاجراءات التي يعفى بها الوزير وهذا قد يؤدي إلى إغفاء رئيس الهيئة دون سبب أو بسبب عدم قيامه بتحقيق رغبات النواب فتجمعهم المصالح عليه ويقومون بإخراجه من رئاسة الهيئة وبالخصوص أنّه لا حصانه له ضد تأثير السلطات الأخرى ماعدا الضمانة القضائية في الطعن بقرار اقالته وهذه متاحة لجميع الموظفين ، هنا جعل منصب رئاسة الهيئة منصب سياسي كمنصب الوزارة⁽¹⁾ في الوقت الحاضر ، فيمكن استجوابه واقالته .

اما عن الاستقلال المالي لهيئة النزاهة فان اقتراح الموازنة السنوية للهيئة يتم من قبل رئيسها اما عندما ترسل الموازنة إلى وزارة المالية لدمجها مع الموازنة العامة فإنها في الغالب تؤدي إلى تدخل وزارة المالية في اعداد وتعديل اقتراح الموازنة السنوية للهيئة في مجلس الوزراء بدواعي تناسبها مع السياسة العامة للدولة الذي يتولى مجلس الوزراء رسمها ، وهذا يجعل الهيئة مرتبطة ماليا بالسلطة التنفيذية التي تضع الموازنة العامة للدولة⁽²⁾ ، وقانون الموازنة العامة الاتحادي لم يشترط في المادة (12) منه ايقاف التعيينات في الأجهزة الرقابية رغم اشرطه على الوزارات ايقاف التعيينات⁽³⁾ انسجاماً مع حالة التقشف في البلد ، فلم يوقف تخصيص المالي الخاص بالتعيين بالأجهزة الرقابية رغبة منه بترك ذلك للجهة الرقابية لتقدير حاجتها لذلك، أما عند الرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي فنجد نص المادة الخامسة على ان الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية⁽⁴⁾ ، وهذه العبارة بأنّها أعلى هيئة رقابية ومالية هي التي تميز ديوان الرقابة المالية من ناحية الرقابة المالية فقط من باقي اجهزة الرقابة . إذ أنّ جميع السلطات تخضع لرقابته ولكن رغم ذلك فان الملاحظات السابقة على تعيين رئيس هيئة النزاهة هي نفسها تنطبق على تعيين رئيس الديوان اذ ان تعيينه يتم بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء وموافقة البرلمان ليصبح رئيساً وكان الافضل ان

(1) كريم لفتة مشاري ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، ط1، دار السنهوري ، بيروت ، 2016 ، ص 214.

(2) ينظر تعريف الموازنة العامة إلى د. زينب كريم الداودي ، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة ، مصدر سابق ، ص 30-32.

(3) ينظر: المادة (12) من قانون الموازنة العامة الاتحادي رقم (1) لسنة 2016 ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4394 في 18 كانون الثاني 2016.

(4) ينظر: المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي النافذ .

يتم ترشيحه من قبل مجلس الديوان أو من قبل موظفو الديوان حتى نضمن استقلاليته وكذلك الاستقلال المالي للديوان يتأثر بالسلطة التنفيذية كما قلنا سابقا .

وكان من الافضل ان يجعل المشرع ميزانية هذين الجهازين الرقابيين موازنة مستقلة عن موازنة السلطات الاخرى بان يجعل لها رقما معين أو نسبة من موازنة الدولة ، كذلك ان يجعل لموظفيها نظام خاص بهم يضمن استقلاليتهم وحيادهم السياسي لكي يحفظوا الغاية المقصودة في عملهم لضمان نزاهة وموضوعية الموظف⁽¹⁾ .

اما عند البحث عن مدى الاستقلالية في مكتب المفتش العام العمومي فعند الرجوع الى امر انشاء المكاتب فانه ينص على انشاء مكتب المفتش العام داخل كل وزارة وهذا يعني ان مكاتب المفتشين جهة إدارية داخل الوزارة ، واما الية ترشيحه من قبل هيئة النزاهة وتعيينه من قبل رئيس الوزراء فإنها الية جديدة وخصوصاً ان ترشيحه يتم من جهة رقابية والية اقالته هي ذاتها فإننا نلاحظ على استقلاليته الإدارية ، بانه مرتبط بالسلطة التنفيذية وتمويله يتم من ميزانية الوزارة التابع لها فالملاحظ على مكاتب المفتشين العموميين بان استقلالها المالي غير متوفر ، لأنها مرتبطة بموازنة الوزارة فاستقلال مكتب المفتش العام يتأثر بالسلطة التنفيذية وهذا يؤثر على اسناد وظيفة المفتش إلى الاشخاص المقربين أو الذين لهم صلة قرابة أو معرفة بالسلطة التنفيذية وبالتالي يؤثر في نزاهة الموظف مما يخل بواجب الموظف بالتزامه وعدم تعارض مصالحه مع مصالح الوظيفة العامة.

امّا عن التعاون مع السلطات الاخرى في الدولة فيجب ان تكون هناك علاقة متبادلة مع السلطات الاخرى من تشريعية وتنفيذية وقضائية وسلطة الراي العام مع الأجهزة الرقابية حتى يضمن لها الفاعلية التي تعني انجاز الأعمال التي يجب ان تنجز في الزمان المناسب وبالطريقة الملائمة مع مراعاة الانسجام بين أهداف السلطات الاخرى⁽²⁾ ، ومسألة التعاون بين الأجهزة الرقابية وبين السلطات الاخرى تشريعية وتنفيذية وقضائية وسلطة الراي العام مسألة بالغة الاهمية خصوصا في بلد مثل العراق وفيه تعددية حزبية فيساهم التعاون في زيادة استقلال هذه الأجهزة وكذلك زيادة الثقة فيها من قبل المواطنين فتعكس هذه الثقة على عملها فتزداد فاعليتها نتيجة للتعاون وخصوصا التعاون الذي يقع بينها وبين

(1) د. عثمان سلمان غيلان ، واجبات الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاتها في شؤون الوظيفة العامة ، ط1، العراق ، 2011 ، ص55.

(2) د. أحمد يوسف عريفات وآخرون ، المصدر السابق ، ص76.

الرأي العام . ويقوم الموظف أو المسؤول في هذه الأجهزة بحسن معاملة المواطنين الذين يتعاونون مع الجهاز الرقابي ويتعامل معهم دون تعصب أو أخلال بالذوق العام الذي لا بد ان يتحلى به الموظف⁽¹⁾.

الفرع الثالث / سرعة ممارسة ومتابعة وسائل الرقابة

حتى تتم عملية الرقابة بنجاح لا بد من ان تكون هنالك سرعة في الممارسة والمتابعة لوسائل الرقابة لعملها ولبيان تأثير السرعة والمتابعة للعمل الرقابي لكل وسيلة من وسائل الرقابة سوف نأخذ كل وسيلة وكالاتي :-

أولاً:- الشكاوى (التظلمات)

الشكاوى هي التظلمات التي يتقدم بها المواطنين ضد عمل معين يتم اتخاذه خلاف القانون أو ضد الموظفين للجهات المختصة يوضحون فيها جوانب القصور والخلل في الجهاز الإداري⁽²⁾ . أما الشكاوى في القوانين الجزائية فمعناها (التظلم الذي يرفعه المتضرر من الجريمة أو المجني عليه إلى الجهات المختصة والذي يطلب فيها اتخاذ الاجراءات القانونية ضد الفاعل وهي أما أن تكون شفوية أو مكتوبة)⁽³⁾ وقسم آخر من الفقه اطلق تسمية الشكاوى العامة وبين المقصود بها وعرفها بانها اجراء يجوز لكل مواطن ان يلجأ اليه سواء أكان مجنيا عليه أو متضرراً من الجريمة أم شخصاً عادياً علم بوقوع الجريمة⁽⁴⁾ فالشكاوى لدى الجهات الرقابية لا تقتصر على الشخص المتضرر من القرار أو أعمال الفساد فقط بل تُحرك من قبل المواطنين أو الموظفين ممن ارادوا تفعيل عمل الرقابة .

فالأجهزة الرقابية تقدم إليها الشكاوي والبلاغات باعتبارها من الوسائل التي تمكنها من ممارسة عملها فعند الرجوع إلى قانون هيئة النزاهة نجد ان المادة (21) من القانون تسمح للهيئة بتلقي الشكاوي نتيجة اخبار من قبل المفتش العام ، كما تعمل الهيئة على متابعة اي قضية فساد أو شكاوى ، هنا استخدم

(1) د. شريف عبد الحميد ، حقوق وواجبات الموظف العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011 ، ص 132.

(2) حمدي سليمان سمحان ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، ط1، عمان ، 1988 ص 36.

(3) الاستاذ عبد الامير العكلي ود. سليم حربة ، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية ، ج1 ، بلا مكان وسنة نشر ، ص 25.

(4) د. حسين عبد الصاحب عبد الكريم ود. تميم طاهر احمد ، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية ، ط 1 ، العاتك ، بيروت ، 2013 ، ص 36.

المشروع اسم قضية فساد والهيئة تنتظر في جميع الاخبارات والشكاوى التي تصل اليها سواء كان من قبل المواطنين أو الموظفين أو عندما تطلب منها ذلك الجهات الاخرى .

سواء كان قاضي تحقيق أو مدير دائرة اما عن الشكاوى في قانون ديوان الرقابة المالية ومن خلال الرجوع إلى نص المادة (18) فإنه اشار بصورة غير مباشرة إلى تلقي الشكاوى عن طريق الإبلاغات وقصر الشكاوى هنا بان تقدمها الجهات الخاضعة لرقابته فقط وفي المخالفات المالية⁽¹⁾ .

أما أمر انشاء مكاتب المفتش العمومي فإنه نص بصورة مباشرة على تلقي الشكاوى سواء كانت من المواطنين أو من الموظفين ، وأما عن طبيعة تلقي الأجهزة الرقابية التظلمات من قبل الموظفين لتحريك الوسيلة الرقابية فمن الممكن ان يتظلم الموظف امام مكتب المفتش العام أو هيئة النزاهة لتحريك الرقابة بناءً على تظلمه وهذا التظلم غير محدد بمدة ويختلف عن التظلمات التي تقع في القانون الإداري والقضاء الإداري⁽²⁾ ، هنا التظلم يحرك الرقابة باعتباره شكوى تقدم إلى الأجهزة فمن الممكن استخدام التظلم كوسيلة للرقابة رغم أن قانون الأجهزة الرقابية لم ينص عليه ، فقوانين الأجهزة الرقابية لم تشير إلى السرعة في تلقي الشكاوى ما عدا امر المفتش العام اشار إلى عدم التأخير في الرد على الشكاوى ، فمتابعة شكاوى الفساد تقع على هيئة النزاهة، وعملت هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين على فتح خط ساخن لأخذ الشكاوى أو تتلقى الشكاوى عن طريق الأنترنت أو عن طريق انشاء صناديق بتلقي الشكاوى للسرعة في متابعة الاجراءات الضرورية لما يترتب عليها من اثار⁽³⁾ ، وينتج عن تلك السرعة في متابعة الشكاوى من قبل الأجهزة الرقابية ما يعزز من مكانة هذه الأجهزة في المجتمع.

ثانياً :- التحقيق والتفتيش والتقارير

التحقيق الذي تقوم به الأجهزة الرقابية لا يمثل في ذاته غاية يتولاها الجهاز أو الادارة الرقابية بل هو وسيلة يراد من خلالها تمحيص الحقائق واستجلاء وجه الحق وصولاً إلى كشف مواطن الخلل

(1) ينظر المادة (18) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(2) التظلم ينقسم إلى التظلم الولائي والتظلم الرئاسي والتظلم امام لجنة (ينظر عصام عبد الوهاب البرزنجي ، كتاب القضاء الإداري ، كلية القانون ، جامعة بغداد، 1990، ص 75 وينظر د. مازن ليلو راضي الوجيز في القضاء الإداري الليبي ، دار المطبوعات ، الاسكندرية ، 2003 ، ص 43.

(3) عبد الفتاح حسن ، مبادئ الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1972، ص 289.

لمعالجته⁽¹⁾ من قبل الجهات المعنية بناءً على اكتشافه في العملية الرقابية ويأتي العمل التحقيقي للأجهزة الرقابية بعد تلقي الشكاوي والتفتيش الذي تقوم به أو بعد ان تصلها تقارير من الجهات المعنية فالتفتيش هو من الوسائل الرقابية المهمة وهو يعني مجموعة الاجراءات والفعاليات التي تنفذها الجهات الرقابية المعنية ضمن خطة عمل وبرامج تفتيشية يهدف إلى التأكد من سلامة الممارسات التي تنفذها الجهات الخاضعة للتفتيش⁽²⁾ وللتفتيش أنواع متعددة فقد يكون دورياً أو مفاجئاً ومن حيث الموضوع قد يكون مالياً أو فنياً⁽³⁾ فالتفتيش مهم في الكشف عن المخالفات ، وبالرجوع إلى قوانين الأجهزة الرقابية في العراق يأتي امر (57) لسنة 2004 في نص واضح وصريح بان المفتش العام له حق التحقيق والتفتيش⁽⁴⁾ فالمفتش العام له الحق في اجراء التفتيش بأنواعه ؛ لأنَّ القانون نص عليه صراحة" ، اما قانون ديوان الرقابة المالية فلم ينص على التفتيش ولكن يحق لموظفي الديوان اجراء التفتيش للجهات الخاضعة لرقابته باعتباره جهاز يتولى الرقابة المالية على أعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقها فيقوم بأجراء التفتيش للكشف عن اخطائها وانحرافها اما عن هيئة النزاهة فمن الممكن القيام بالتفتيش بقصد جمع الأدلة والمعلومات ، وفي ضوء الزيارات التفتيشية تقوم الأجهزة الرقابية بتنظيم تقارير وهذه التقارير يجب ان تكون مختصرة وواضحة وان تظهر الانحرافات والاطفاء واقتراح الحلول المناسبة⁽⁵⁾ .الزمت النصوص القانونية الأجهزة الرقابية الثلاثة بتقديم تقرير خلال مدة معينة من السنة اضافة إلى التقارير الخاصة التي تقوم بها في حالات معينة وهذه التقارير ترسل إلى جهات يتطلب القانون ان ترسل لها لتنفيذ الاجراءات في ضوء هذه التقارير لمعالجة حالة معينة اضافة إلى تأثير هذه التقارير على الراي العام اما عن تأثير السرعة في التحقيق والتفتيش وتنظيم التقارير فان لها دور في ابراز الحقيقة فان التباطؤ أو التأخير يسهم في بعثرة ادلة التحقيق وهروب الفاعل عن التحقيق والتأخير يسيئ ظن الناس في العملية الرقابية وهذه المقومات السابقة الذكر ان توفرت فان العمل الرقابي ينجح ويسير في طريقه الصحيح وان تخلفت فان العمل الرقابي يبقى ضعيفاً .كما ان عمل الأجهزة الرقابية في العراق تحيطه

(1) رامي احمد الغالبي ، اصول التحقيق الإداري ، بحث منشور على الموقع

.www.showthread<foram<alhussain-sch.org

(2) نعمان حافظ ، التفتيش الإداري، ط 1، بلا مكان نشر، 2010 ، ص 22.

(3) موسى اللوزي ، التنمية الإدارية ، ط 2 ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، 2002 ، ص 129.

(4) ينظر القسم الأول من امر (57) لسنة 2004.

(5) د. فوزي حبيش ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، ط 3 ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1999 ، ص 114.

صعوبات وتتمثل هذه الصعوبات أو المعوقات بالتشريعية و تتمثل بتأخر المشرع عن سن قوانين تهم الأجهزة الرقابية ، ومعوقات سياسية تتمثل بالتدخلات السياسية في تعيين رؤساء هيئات الرقابة نأمل من المشرع سن قانون خاص بموظفي الأجهزة الرقابية ينظم ويزيد في فاعليتهم في العمل الرقابي.

المطلب الثاني: مبررات التعدد الرقابي في العراق

بينت التقارير التي نشرتها منظمة الشفافية الدولية على ان العراق من اكثر الدول تأثراً بالفساد الإداري والمالي على المستوى العربي والدولي على الرغم من انشاء المشرع لأجهزة رقابية لمعالجة الفساد المالي والإداري ، اذ وضحت المنظمة في تقريرها ان العراق من اكثر الدول العشرة المتأثرة بالفساد حيث يحتل الترتيب (175) على المستوى العالمي في عام 2011 (1) ، وكان العراق قبل عام 2003 يميل الى احادية جهة الرقابة ولم يظهر الفساد بهذا الحجم ، لبيان المبررات من استحداث عدة أجهزة رقابية اذ كان حجم الفساد كبيراً بعد إنشاء أجهزة رقابية متعددة(2) ، يمكن إجمال مبررات التعدد الرقابي لهذه الموضوع في ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول انتشار الفساد الإداري والمالي وفي الفرع الثاني الرغبة في تحسين واصلاح اداء المؤسسات والدوائر الرسمية وفي الفرع الثالث تأثير سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة (تأثير خارجي).

الفرع الأول / انتشار الفساد الإداري والمالي

شاع استعمال كلمة الفساد الإداري والمالي في العراق بصورة واسعة بعد عام 2003 ؛ لأنّ البلد قد شهد بعد هذا التاريخ تغيرات كبيرة على كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكذلك التشريعية ولا يمكن انكار ظاهرة الفساد الإداري والمالي قبل هذا العام حيث كان الفساد موجوداً في دوائر الدولة وفي اغلب السلطات المسيطر عليها حكومة الحزب الواحد ، سواء أنه كان يتم بصورة سرية اضافة إلى انعزال العراق في تلك الفترة عن المنظمات المعنية بمكافحة الفساد وكان النظام شمولي

(1) تقرير منظمة الشفافية الدولية ، نتائج مؤشر الفساد العالمي لعام 2011 .

(2) للإيضاح هناك نوعين من التعدد الرقابي في العراق النوع الأول التعدد الحقيقي الذي يتمثل في كثرة الأجهزة المختصة بالرقابة وهي هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي والمفتشين العموميين ، أما النوع الثاني وهو التعدد الصوري الذي يتمثل بالسلطات التي يعطيها القانون اختصاص الرقابة إلى جانب اختصاصات أخرى وتتمثل بالمجالس المنتخبة مثل لجنة النزاهة البرلمانية ولجنة النزاهة في مجلس المحافظة .

استبدادي⁽¹⁾، مقيد جدا للرأي العام والاعلام الذي بدوره يكشف عن الفساد ولبيان انتشار الفساد الإداري والمالي باعتباره سبب من اسباب التعدد سوف نقوم بتعريفه وتأثيره على تعدد الأجهزة .

أولاً: - تعريف الفساد الإداري والمالي

تعددت التعريفات الاصطلاحية للفساد المالي والإداري⁽²⁾ تبعا للاتجاهات المختلفة للفقهاء والمؤلفين واختلاف الثقافة والقيم السائدة في كل بلد من البلدان وكذلك اختلاف تعريفه طبقا للاختصاص الإداري والجنائي والاقتصادي والاجتماعي⁽³⁾ . وظاهرة الفساد موجودة في مختلف البلدان سواء اكانت متخلفة أو متطورة وبمختلف الازمان⁽⁴⁾ ، وكل الحضارات والفلسفات على مر التاريخ ادانت الفساد. وعرف الفساد من قبل البنك الدولي على أنه (استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص) وهذا التعريف يحصر حالة الفساد فقط في الوظيفة العامة ويقع من قبل الموظف العام وهذا التعريف يتشابه تقريبا مع تعريف صندوق النقد الدولي الذي بيّن بأنّه (علاقة الايدي الطويلة التي تهدف لاستنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد ولمجموعه ذات العلاقة بالآخرين)⁽⁵⁾ ويختلف عنه بأنّه لا يشترط وقوعه في الوظيفة العامة، أمّا منظمة الشفافية الدولية فعرفته (اساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة)⁽⁶⁾ من وجهة نظرنا هذا التعريف يشمل الموظف أو أي شخص وكلت اليه سلطة حتى وإن كان غير مرتبط في الوظيفة، وعرفه معهد التنمية الاقتصادية (استغلال السلطة العامة للمنفعة الشخصية أو لمنفعة الآخرين

(1) د. حازم صباح حميد ، الاصلاحات الدستورية في الدولة العربية ، دار الحامد للنشر ، عمان ، 2010 ، ص 246.

(2) الفساد في اللغة تأتي من كلمة فسد وتدل على خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج أو كثيرا ينظر الى ابن منظور ج 3، مصدر سابق، ص 335 وكذلك ينظر الراغب الاصفهاني المفردات في غريب القران ، ط 3 ، دار المعرفة ، بيروت ، 2001 ، ص 381.

(3) د. محمود محمد معابره ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الاسلامية ، دراسة مقارنة ، ط 1 ، دار الثقافة ، عمان ، 2011، ص 72

(4) د. عامر صالح : الابعاد التربوية والنفسية للفساد الإداري والمالي في العراق ، بحث منشور على www.kitabat.com، ص 5 .

(5) علاء حميد ، رؤية في الفساد ، بحث منشور في مجلة النبأ ، تصدر عن مؤسسة النبأ للثقافة والإعلام، بغداد ، العدد (80)، 2006 ، ص 36 .

(6) نقلًا عن د. علي يوسف الشكري وآخرون ، الفساد الإداري والمالي ، ط 1 ، بغداد ، بلا سنة طبع ، ص 14.

ويكون دافعه الطمع في زيادة القوة والنفوذ⁽¹⁾ ، اما اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 التي صادق عليها العراق في عام 2007 فإنها لم تورد تعريف للفساد وانما اشارت الى حالات تعتبر جرائم فساد⁽²⁾ ، وذلك في المواد (15- 25)⁽³⁾ ، والتعريفات السابقة الذكر هي الابرز للمنظمات الدولية المعنية بحالات الفساد الإداري والمالي أما موقف الفقه من تعريف الفساد الإداري والمالي فانه لم يتفق على تعريف واحد جامع للفساد الإداري والمالي فعرف من قبل بعض فقهاء القانون على أنه (نية استعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية مالية أو غير مالية وبشكل منافي للقوانين والتعليمات الرسمية)⁽⁴⁾ ، هذا التعريف ينقصه عبارة بعد (منافع شخصية) له أو للغير حتى يشمل الأشخاص الآخرين ، اضافه الى ذلك فإن النية مسالة باطنية يصعب كشفها احيانا وقابليتها للتأويل.

وعُزّف كذلك (الانحراف عن الالتزام بالواجبات القانونية الملقاة على عاتق الموظف العام واستغلالها للمصلحة الشخصية بدلا عن المصلحة العامة)⁽⁵⁾ وعُزّف على أنه (سوء استخدام المنصب العام لغايات شخصية أو ارتكاب الأعمال المحظورة التي يستطيع المسؤول العمومي القيام بها بمفرده ومن بينها الاحتيال والاختلاس واستغلال المال العام والابتزاز)⁽⁶⁾ وعرفه فقهاء الاقتصاد بأنه (النشاطات التي تدر زبجاً من خلال استغلال الموقع الوظيفي من قبل الموظف الفاسد)⁽⁷⁾ .

(1) نقلاً عن د. ابراهيم محمود ، الفساد المالي والإداري ، بحث منشور في مجلة المفتش العام ، وزارة الداخلية ، العدد (4) ، 2011 ، ص 76.

(2) صادق العراق على اتفاقية مكافحة الفساد بالقانون رقم (35) لسنة 2007 المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (4047) .

(3) ينظر: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 .

(4) عبد الكريم بن سعد ابراهيم الخثران ، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية ، رسالة ماجستير ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003 ، ص 21.

(5) د. سالم محمد عبود ، ظاهرة الفساد الإداري والمالي (دراسة في اشكالية الاصلاح الإداري والتنمية) بغداد، 2008 ، ص 15.

(6) د. احمد محمود نهار ابو سويلم ، مكافحة الفساد ، دار الفكر ، عمان، 2010 ، ص 14.

(7) نقلاً عن د. ابراهيم محمود ، مصدر سابق ، ص 77.

بينما فقهاء الاخلاق عرفوه (الخروج عن القواعد الاخلاقية الصحيحة وغياب أو تغيب الضوابط التي تحكم السلوك ومخالفة الشروط الموضوعية للعمل وبالتالي ممارسة كل ما يتعارض مع هذه وتلك)⁽¹⁾ وعرفه علماء النفس بأنه (خلل في النظام القيمي للفرد والمجتمع مما يؤدي إلى اتخاذ سلوكيات منحرفة عن النظام السلوكي السليم)⁽²⁾ ، اما علماء الاجتماع فقد عرفوه (انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة)⁽³⁾ وعرف الفساد من جانب إداري بأنه (النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي والتي تؤدي فعلا إلى انحراف ذلك الجهاز عن الهدف الرسمي لصالح أهداف خاصة سواء كان بأسلوب فردي ام بأسلوب جماعي منتظم)⁽⁴⁾ ، وهذا التعريف لم يشترط ان يكون الشخص الفاسد موظف ؛ لأنه لم يورد في التعريف كلمة موظف ، وهناك قسم من الفقهاء ميزوا في التعريف بين الفساد الإداري والفساد المالي.

وعرفوا الفساد المالي (بأنه هو مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والاحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية في الدولة) وعرفوا الفساد الإداري بأنه (مجموعه الانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية والمخالفات التي تصدر عن الموظف العام اثناء تأديته لمهام وظيفته وتتمثل بعدم احترام أوقات العمل أو تمضية الوقت في قراءة الصحف)⁽⁵⁾ ونرى أنه لا داعي من اعطاء تعريف لكل من الفساد الإداري والفساد المالي المالي بمعزل عن الآخر فيجب أن يشمل التعريف المعنيين مجتمعين وذلك لأن الانحرافات المالية تؤثر على الوظيفة العامة التي هي تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة⁽⁶⁾ ، وكذلك الانحرافات الإدارية تؤثر على الوظيفة العامة وليس احدهما اقل ضرراً على الوظيفة العامة من الآخر.

(1) علي يوسف الشكري واخرون ، مصدر سابق ، ص 15.

(2) علي سكر عبود ، صور واسباب الفساد الإداري والمالي ، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية ، جامعة القادسية ، كلية الادارة والاقتصاد ، المجلد 12 ، العدد 1 ، 2010 ، ص 119.

(3) سالم محمد عبود ، مصدر سابق ، ص 82.

(4) مرتضى نوري محمود ، الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق ، المؤتمر العلمي حول النزاهة اساس الامن والتنمية ، هيئة النزاهة ، العراق ، 2008 ، ص 7.

(5) د. بلال خلف السكارنة ، الفساد الإداري ، ط 1 ، دار وائل للنشر ، عمان ، 2011 ، ص 24.

(6) ينظر المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

اما موقف القوانين من الفساد الإداري والمالي فنجد أنّ هناك قوانين بينت الفساد بصورة عامة وعالجته دون إعطاء اسم الفساد الإداري أو المالي ؛ لأنّ الفساد يشمل كلاهما والجانب الآخر من القوانين لم تعطِ تعريفاً للفساد وإنما أشارت إلى حالات تعتبر جرائم الفساد واقعة فيها ، فمن القوانين التي عرفت الفساد قانون مكافحة الفساد اليمني⁽¹⁾، أما موقف التشريعات التي لم تعرف الفساد بل اعطت حالات يعتبر الفساد واقع فيها من هذه التشريعات التشريع العراقي في عدد من القوانين من هذه القوانين قانون العقوبات العراقي الذي جاء في الباب السادس منه الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وكذلك الجرائم المضرة بالمصلحة العامة بمواد مختلفة⁽²⁾ . كذلك قانون الكسب غير المشروع تحديداً فيه المادة الرابعة الفقرة الثالثة (الكسب غير المشروع كل مال لم يستطع المكلف اثبات حصوله عليه)⁽³⁾ ، وهذه المادة من خلال تفسيرها تظهر بأنّه أي موظف لديه مال لم يثبت كيفية حصوله عليه يعتبر مرتكب جريمة فساد كذلك قانون انضباط موظفي الدولة الزم الموظف بالمحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة والمحافظة على كرامة الوظيفة⁽⁴⁾ ، وحفظ أسرار الوظيفة فإن لم يلتزم الموظف أو المكلف بهذه الاحكام الواردة في هذا القانون يعد مرتكباً جريمة فساد إداري ومالي ، وكذلك قانون الخدمة المدنية العراقي الذي قد بين شروط التوظيف فان مخالفتها تعد حالة فساد إداري مثل تعيين موظف على الملاك قبل بلوغ السن القانوني ، و هناك مسودة قانون مكافحة الفساد التي حددت حالات فيها فساد ، اعدت هذه المسودة من هيئة النزاهة عام 2009 لكن لم ترَ النور ومضى عليها وقت طويل ولم تشرع نأمل من مشرعينا اعادة صياغة المسودة بما يتناسب مع الوقت الحاضر وتشريعها.

من تحليل التعريفات السابقة نلاحظ الاتي :-

1- الفساد الإداري والمالي ظاهرة عالمية لا تقتصر على مجتمع معين وازدادت هذه الظاهرة في الآونة الاخيرة بدليل اهتمام الاتفاقيات الدولية والمنظمات والتشريعات بالرغبة في علاج هذه الظاهرة .

(1) المادة الثانية من قانون مكافحة الفساد اليمني رقم (39) لسنة 2006 تتضمن (بان الفساد استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو استغلاله أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة) .

(2) ينظر المواد (307 - 341) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل

(3) ينظر المادة (4) من قانون الكسب غير المشروع رقم (15) لسنة 1958

(4) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

2- الفساد الإداري والمالي مرتبط بالوظيفة العامة وذلك لكون احد اطرافه دائما موظف أو مكلف بخدمة عامة⁽¹⁾ يرغب في الحصول على منافع مادية أو معنوية له أو لغيره على حساب النفع العام.

3- الفساد الإداري والمالي تتعد أوجه ارتكابه فهو لا يقتصر على مخالفة القانون أو التعليمات فقط بل يشمل مخالفة القواعد الاخلاقية والعرف الصحيح الساري في الوظيفة كذلك .

4- الفساد الإداري والمالي يؤدي الى تدهور الوظيفة العامة ؛ لأنه يؤدي الى خيانة الثقة العامة التي منحها القانون للموظف وتؤثر على أوضاع الناس ونظرتهم الى الدولة لأنّ الموظف يمثل الدولة.

5- التشريعات التي لم تعرف الفساد الإداري والمالي والتي اكتفت بذكر حالات يعد الفساد واقع فيها وذلك لأنّ صياغة تعريف جامع صعبة ويؤدي الى جمود النص القانوني وعدم مواكبته التطور .

6- جريمة الفساد الإداري والمالي من وجهة نظرنا من جرائم الخطر ؛ لأنها تؤثر على مجمل الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية وبهذه الحالة يصبح الفساد ظاهرة اجتماعية تحتاج الى اعادة نظام الدولة وصياغة قوانين جديدة ونفقات كبيرة لمعالجة هذه الظاهرة وقد يتأخر وقت معالجتها وذلك لتغير النظرة الاجتماعية لهذه الظاهرة⁽²⁾ .

اما ما يخص اسباب الفساد الإداري والمالي في البلد فان هناك اسباب عديدة من ضمنها العامل السياسي والاقتصادي ويتمثل العامل السياسي انتشار الانتماءات الحزبية في الوظيفة الإدارية اذ يقوم الوزير من الحزب الحاكم بتعيين افراد الحزب في الوزارة وكذلك صعوبة محاسبته ؛ لأنه يرتبط بحزب يدعمه وامتلاك الوزير أو عضو البرلمان الحصانة يساعد على انتشار الفساد وصعوبة علاجه كما ان نظام التوافق الحزبي والمحاصصة ادت الى كثرة المناصب السياسية ، ففي وقت من الأوقات اصبح لرئيس الجمهورية ثلاثة نواب كذلك لرئيس مجلس الوزراء اضافة الى المستشارين هذا الترهل يؤدي الى حدوث فساد إداري ومالي وانتشاره ،والعامل السياسي يرتبط ارتباطا وثيقا بالديمقراطية كثقافة مجتمع⁽³⁾ اما العامل الاقتصادي يتمثل بسوء توزيع الثروات والدخل والموارد على المواطنين وغياب التخطيط السليم

(1) ينظر المادة (19) ف (2) قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969النافذ.

(2) جرائم الخطر حسب رأينا هي جرائم تؤثر على امن وسلامة المجتمع ونظام الدولة وتؤدي الى ارباك الوظيفة الإدارية واضطراب في البلد.

(3) د. احمد محمود نهار ابو سويلم ،مصدر سابق ،ص 18.

لإدارة موارد الدولة الاقتصادية⁽¹⁾ فيؤدي العامل الاقتصادي إلى انقسام الموظفين إلى صنفين قسم اصحاب الرواتب العليا والكبيرة والقسم الاخر اصحاب الرواتب القليلة والمحددة فيشعر الموظف بالظلم فيتجه بعض الموظفين إلى وسائل غير شرعية من اجل الحصول على المال تعويضا عن الظلم المادي الذي يشعر به وكذلك هناك العامل القانوني والاجتماعي ويتمثل العامل القانوني بقصور التشريعات عن ملائمة وعلاج حالة الفساد ويتمثل بتشتت قوانين معالجتها وكذلك التأخر بسن او بتفعيل تطبيق القوانين جديدة ، مثل قانون مكافحة الفساد وقانون الاحزاب رقم(36) لسنة 2015 وكذلك تأخر تنفيذ قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 الذي يأخذ على عاتقه مهمة التعيين في الوظيفة العامة من غير محسوبية أو حزبية اما العامل الاجتماعي فيتمثل في ان الفساد اصبح ظاهرة اجتماعية واخذ يطلقون ويصنفون الفساد إلى فساد ابيض أو صغير وهذا يرتكب من قبل صغار الموظفين اما الفساد الاسود أو الكبير فهو الذي يرتكب من قبل القيادة الإدارية وكبار الموظفين⁽²⁾ ، فالفساد واحد يجب ان يعاقب بنفس العقوبة سواء كان الموظف في درجة عليا ام درجة دنيا، كذلك فان الروتين في المؤسسات والدوائر يساعد على انتشار الفساد وغالبا ما ينتشر الفساد في الأوقات التي تمر بها الدولة في تغيرات سياسية ، وهناك من يرى من الباحثين ان اهم أسباب الفساد هو الجانب الاخلاقي والمالي للشخص ، وتأثير الفساد يتعدد على النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية فيؤثر على الناحية الإدارية ويتمثل بهجرة الكفاءات نتيجة المحسوبية والمحاباة في اشغال المناصب⁽³⁾ ، ويؤدي الفساد إلى احداث خلل وانقسام في طبقات المجتمع كما يؤدي إلى بقاء الطبقة السياسية المتحكمة نفسها لأنها تمتلك المال فتقوم بشراء اصوات عدد كبير من الناخبين البسطاء وكذلك تمتلك الولاءات الحزبية .

ثانياً: تأثير الفساد على تعدد الاجهزة الرقابية

بعد ان بينا تعريف الفساد وذكرنا اسبابه فنأتي إلى تأثير الفساد في ظل تعدد الأجهزة الرقابية من خلال العودة إلى نصوص قوانين كل جهاز فانه يشير بصورة واضحة بان هدفه أو عمله ينصب على

(1) د. زكي حنوش ، مظاهر الفساد في السلوك اليومي للمواطن العربي، الاسباب ووسائل العلاج ، بحث منشور على

www.qendil.net تاريخ الزيارة 29/9/2016

(2) د. علي سكر عبود ، مصدر سابق ، ص 123-124.

(3) ساهر عبد الكاظم مهدي ، الفساد الإداري وأسبابه واهم اساليب معالجته ، بحث منشور في المؤتمر العلمي لهيئة النزاهة

، 2008، ص 263.

منع الفساد ومعالجته ، ففي المادة الثالثة⁽¹⁾ ، من قانون هيئة النزاهة يشير نصها على ان الهيئة تعمل على المساهمة في منع الفساد ومكافحته والتحقق بقضايا الفساد ومتابعتها القيام باي عمل يصب في مكافحة الفساد، وكذلك عند الرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي فينص في المادة الرابعة على انه يسعى على الحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير أو سوء التصرف⁽²⁾ ، وهما مظهر من مظاهر الفساد الإداري والمالي، وعند الرجوع إلى قانون المفتش العام نجده ينص في القسم الأول على الغرض منه هو منع وقوع أعمال التبذير والغش واساءة استخدام السلطة وعلى الأعمال المخالفة للقانون⁽³⁾ . من خلال النصوص السابقة وتحليلها يتبين لنا بان السبب من انشاء هذه الأجهزة هي معالجة الفساد الإداري والمالي الذي اصبح ظاهرة منتشرة فجاءت قوانين هذه الأجهزة في سبيل علاج الفساد الإداري والمالي بمختلف حالاته التي عددها القوانين المذكورة ، ونأمل من مشرعنا ان يصدر قوانين جديدة تناسب أمر مكافحة الفساد الإداري والمالي في الوظيفة العامة من قبل الموظف أو المكلف بخدمة عامة⁽⁴⁾.

الفرع ثاني / الرغبة في تحسين وإصلاح اداء المؤسسات والدوائر الرسمية

من الأهداف التي تسعى اليها الدولة القانونية ذات التنظيم الديمقراطي في الوقت الحاضر هو تحسين وإصلاح التنظيم الإداري فيها وهذا ينعكس على تحسين مؤسساتها المختلفة فإصلاح التنظيم الإداري للمؤسسات لا يقتصر في وقت معين أو يقف على خطة موضوعه وإنما هو عملية مستمرة ومتصلة ولا يقتصر على دولة معينة ، فالدول المتطورة تحتاج إلى الاصلاح الإداري وذلك لديمومة تحسين مؤسساتها كما ان الدول النامية تحتاج الاصلاح الإداري (التنظيمي) لرفع كفاءة وتحسين اداء المؤسسات لذلك سنبين تعريف الاصلاح الإداري واثرة في تعدد الأجهزة .

(1) ينظر المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(2) ينظر المادة (4) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

(3) ينظر: القسم الأول من أمر (57) لسنة 2004 .

(4) المكلف في قانون هيئة النزاهة له مفهوم ضيق محصور بالملتزم قانوناً للكشف عن ذمته المالية ، ينظر: المادة (1) من قانون هيئة النزاهة النافذ .

أولاً: تعريف الإصلاح الإداري⁽¹⁾

هناك مجموعة من التعريفات وضعت للإصلاح الإداري فعرف بأنه (الجهود الإدارية التي تم الاعداد لها في كل دولة لتطوير وتحسين الجوانب الإنسانية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية في الدولة⁽²⁾ ، من خلال تحليل هذا التعريف يتبين لنا ان الاصلاح الإداري يختلف من دولة إلى اخرى وكذلك لا يقتصر على جانب من جوانب المعرفة بل يشمل كل الجوانب التي يحتاج اليها المواطن وهي الجوانب الإنسانية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية . وعرف من قبل بعض الفقهاء بأنه (تنظيم للإدارة التنفيذية من شأنه ان يحقق تحسينا في الأجهزة الإدارية للدولة ويجعلها اكثر مقدرة وفاعلية في تنفيذ السياسة العامة)⁽³⁾ ، من وجهة نظرنا ان اقتصار الاصلاح على الادارة التنفيذية فقط لا يبين الغرض من الاصلاح لأنّ الاصلاح عملية مستمرة ومتداخلة مع مختلف الجوانب السياسية والإنسانية والاقتصادية والاجتماعية فاذا طبق هذا التعريف من الناحية العملية على الواقع العراقي فان الاصلاح يشمل فقط الادارة التنفيذية التي هي السلطة التنفيذية وتشمل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء لأنهم معنيون بموجب الدستور العراقي بتنفيذ السياسة العامة للدولة⁽⁴⁾ كذلك عبارة السياسة العامة هي عبارة مرنة وواسعة يدخل في ظلها كثير من الامور العامة اليومية التي يحتاجها الناس.

وعرف الاصلاح الإداري بأنه (مجموعة الاجراءات الرامية إلى إزالة خلل ما في النظام الإداري وذلك خلال فترة زمنية محددة وفي مواضيع معينة)⁽⁵⁾.

كذلك عُرف على أنه (مجموعه من الاجراءات المتخذة لتعالج مجموعه من الانحرافات السلوكية الشاذة الحاصلة في المجتمع أو في بعض قطاعات الدولة عن المسار الإداري السليم بغض النظر عن كون هذه الانحرافات في مجال الادارة ، الافراد ، المنظمات ، الدين ، العوامل الاجتماعية وهذه

(1) للإصلاح الإداري مفردات تدل على نفس المعنى تستخدم للدلالة على الاصلاح الإداري وهي التنمية الإدارية ، التطور الإداري ، اعادة التنظيم الإداري، هذه المفردات تدخل في معنى الاصلاح الإداري الذي يهدف دائما نحو التطور الإداري في البلد.

(2) عبد الرحمن ابراهيم حسن، دور التدريب في الاصلاح الإداري مع التطبيق في دولة قطر ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 1993 ، ص 63.

(3) د. حمدي عبد الهادي ، الادارة العامة في الدول العربية ، ط 2، دار الفكر العربي، بلا سنة نشر، ص 323.

(4) ينظر المواد (78 ، 80/أولا) من دستور العراق لعام 2005 .

(5) منشورات المعهد العالي للتنمية الإدارية / دمشق منشور على موقع المعهد على الأنترنت.

الاجراءات تنفذ اصلا من قبل الحكومة تجاه افراد المجتمع بكل عيناته ودوائره ومنشآت ودوائر حكومية ... الخ من الطبقات التي تمثل تدرج المجتمع⁽¹⁾ ، والملاحظ ان هذه التعريفات تستوعب الاصلاح الإداري وعرف (العملية السياسية المصممة من اجل تنسيق العلاقات بين الجهاز الإداري والشرائح المعنية في المجتمع أو المصممة لتنسيق العلاقات داخل الجهاز الإداري)⁽²⁾ وهنا يقصد به التطور الإداري الذي هو جزء من الاصلاح الإداري ، وهناك من التعريفات التي قيلت في التنمية الإدارية التي هي جزء من الاصلاح الإداري من قبل بعض الباحثين (وهو التطوير الشامل للجهاز الإداري للدولة لرفع مستوى قدراته الإدارية لتمكينه من القيام بوظائف الدولة ويتحقق هذا التطور من خلال تطوير القوانين والأنظمة واللوائح وتطوير نظم العمل وإجراءاته وتطوير وتنمية اداء المديرين والموظفين)⁽³⁾.

من خلال التعريفات السابقة الذكر للإصلاح الإداري نصل إلى الملاحظات التالية :-

1- ان الاصلاح الإداري عملية متواصلة ومستمرة ودائمة في مختلف البلدان وفي مختلف الازمنة لضمان الاستقرار المالي والإداري في الدولة وتطويرها .

2- لا يمكن ان يتحدد الاصلاح الإداري في فترة معينة بل هو عملية متواصلة وهناك جهد كبير يبذل في الاصلاح الإداري وخاصة بداية عملية الاصلاح وبمرور الوقت يقل هذا الجهد لتحقيق الهدف من الاصلاح الإداري .

3- الاصلاح الإداري لا يقتصر على سلطة من سلطات الدولة الثلاث بل يشملها كلها ولكن نظرة الباحثين تقع في اغلب الاحيان على السلطة التنفيذية باعتبارها السلطة التي تقوم باحتياجات الناس وفي تماس معهم .

فالإصلاح الإداري ليس عملية طبيعية يفرضها الواقع وكذلك ليست هدية من الله لعباده دون أي جهد أو سعي منهم بل هي عملية تحتاج إلى تحديد أنواع المهارات البشرية اللازمة للموظف والوحدات

(1) د. عادل طالب سالم ومها طارق عزت ، اهمية العوامل المؤثرة في الاصلاح الإداري لمواجهة الفساد، بحث منشور على شبكة المعلومات www.iasj.net تاريخ الزيارة 8/11/2016.

(2) د. عصام الاعرجي ، دراسات معاصرة للتطور الإداري ، ط1، دار الفكر للطباعة والنشر ، عمان 1995 ص 23.

(3) مقال منشور على الرابط www.Airmlek.Com تاريخ النشر 2016/5/18.

الإدارية وكيفية اعداد وتدريب واعادة توزيع القوى العاملة بين الوزارات والمحافظات والشركات العامة على نحو يكفل اداء الخدمة والإنتاج⁽¹⁾ .

ويرى قسم كبير من الباحثين أنّ الإصلاح يبدأ من داخل الفرد وخصوصا الموظفين في المؤسسات ودوائر الدولة يبدأ الإصلاح داخل الفرد عندما يتيقن الإنسان ان موقفه الحياتي بالوظيفة سواء في المدرسة ام الجامعة ام في المصنع ام في المؤسسة هو موقع تكليف وليس دائما موقع للتشريف فلا بد له من قضاء حاجة الناس من خلالها⁽²⁾ . اما عملية الإصلاح الإداري في الدول النامية فهي تتأثر في الإصلاح السياسي ، فالإصلاح الإداري لا يتم من دون اصلاح سياسي ، ففي العراق مثلاً هناك تأثير واضح من الواقع السياسي ونظام المحاصصة⁽³⁾ على عملية الإصلاح ؛ لأنّ اغلب الكتل والاحزاب مشتركة في المنافع التي تحصل عليها من هذا الوضع السياسي⁽⁴⁾ ، ففي عام 2011 تم اعداد وثيقه ورؤية وخطة بطريق الإصلاح الإداري في العراق للأعوام من (2014 - 2018) تنفيذا للأمر الديواني رقم (57) بتاريخ 2011/5/24 وفوّض مجلس الوزراء بإعداد رؤية وطنية شاملة إلى الإصلاح وتحديث الادارة العامة وكذلك تم تشكيل اللجنة الإدارية للإصلاح الإداري لهذا الغرض بموجب الامر الديواني رقم (70) لسنة 2013 لإدارة لجنة الإصلاح ومتابعة تنفيذ قراراتها⁽⁵⁾ ، ويبدو في هذا الوقت ان الإصلاح الإداري الذي تعرضه الحكومة بكل كتلتها بين الحين والآخر لم يظهر في الواقع تطبيقها واضحا لعملية الإصلاح الإداري.

ثانياً : تأثير الرغبة في الإصلاح الإداري على تعدد الاجهزة الرقابية

بعد ما بينا الإصلاح الإداري علينا ان نوضح دور هذه الرغبة في الإصلاح الإداري في المؤسسات على تعدد الأجهزة الرقابية عند الرجوع إلى نصوص المواد القانونية في كل قانون من قوانين هذه الأجهزة

(1) د. حمدي امين ، مصدر سابق ، ص 324.

(2) السيد محمد صادق الخرسان ، اسس النزاهة ، قراءة في وصية للأمام الحسين (ع) ، لسنة 2008 ، ص 13-14.

(3) د. مصطفى كامل السيد ، دور الدولة في عالم الإصلاح السياسي والمؤسسي للدولة المصرية ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، جامعة القاهرة ، 2004 ، ص7 ، منشور على الموقع

.www.sear...<start<libraries<srvq.euic.eju.eg

(4) هناك رغبة شعبية وخطوات باتجاه الإصلاح بصورة عامة والإصلاح الإداري خصيصا تتمثل بالمظاهرات في سنة 2015 المطالبة بالإصلاح وادعاء الحكومة استجابتها للإصلاح ، والواقع الفعلي يظهر تأخرا في عملية الإصلاح لأنها عملية تحتاج إلى مال وجهد بشري كبير في ظل الأزمة المالية في البلد .

(5) الموقع الالكتروني للأمانة العامة لمجلس الوزراء www.cabinet.iq تاريخ الزيارة 19/9/2016.

يتبين لنا هذا التأثير على التعدد ففي العودة إلى قانون هيئة النزاهة في المادة 3/ ثالثاً نجد أنها تنص على (تعمل الهيئة على تنمية ثقافة النزاهة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام اخلاقيات الخدمة العامة واعتماد شفافية الخضوع والمسائلة) نص هذه المادة يسعى الاصلاح الإداري إليها من خلال هيئة النزاهة فاحترام اخلاقيات الوظيفة والخضوع للمسائلة وتنمية النزاهة هي دوافع اصلاحية⁽¹⁾ ، كذلك بالنظر إلى الاسباب الموجبة لهذا القانون نجد بان القانون جاء في سبيل رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد وهذه كذلك هي الدوافع الاصلاحية التي ادت إلى انشاء هيئة النزاهة ، اما ما يخص قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 فانه جاء بالنص في المادة الرابعة بقوله يسعى الديوان على تحقيق الحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه⁽²⁾، وكذلك نص على تحقيق أهداف تطوير كفاءة الجهات الخاضعة والمساهمة في استقلال الاقتصاد ودعم نموه واستقراره ونص كذلك بان يهدف إلى رفع مستوى الاداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاضعة للرقابة⁽³⁾ ، والأهداف أعلاه للديوان هي الدوافع الاصلاحية التي ادت على البقاء على هذه الجهة الرقابية وعدم الغاءها ، اضافة إلى ان ديوان الرقابة المالية الاتحادي من وجهة نظرنا بانه المؤسسة الرائدة في مجال العمل الرقابي وخصوصاً أنّ موظفيه من الاكاديميين والمتفوقين من خريجي الكليات الساندة له اما عند الرجوع إلى الامر الذي انشأ المفتش العام فان دوافع الاصلاح الإداري واضحة في انشاءه ، فعند الرجوع إلى القسم الأول منه فانه ينص على الغرض من انشاءه وهو بغية رفع مستوى المسؤولية والنزاهة والاشرف في اداء الوزارات والكفاءة في عمل الوزارات⁽⁴⁾ ، فالمفتش العمومي كذلك يقوم بمتابعة الاداء للمؤسسات والدوائر وهذه تساعد على الاصلاح الإداري الذي انشئ المفتش العام في سبيله لكي تحقق هذه الأجهزة مهامها في الاصلاح الإداري في العراق بحيث يكون الاصلاح شامل⁽⁵⁾ في كل الدولة ، اضافة إلى ذلك القضاء على الفساد من خلال

(1) ينظر المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(2) ينظر المادة (4) أولاً من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011.

(3) ينظر المادة (4) ثانياً وخامساً من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(4) ينظر القسم أولاً وخامساً من الامر (57) لسنة 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المعدل بالأمر التشريعي رقم 19 لسنة 2005.

(5) بعض الفقهاء يقسمون الاصلاح إلى قسمين شامل وجزئي فالجزئي يقتصر على جزء معين من العمل الوظيفي ، د.

بلال خلف ، مصدر سابق ، ص27.

القضاء على اسبابه وكذلك نحتاج إلى قوة السلطة في الدولة والتنمية الثقافية للمجتمع⁽¹⁾ ، حتى يكون الاصلاح الإداري يسير في مسارات صحيحة وتهيئة الاجواء لعمل الأجهزة الرقابية في العراق وحتى لا تكون عاله على الدولة .

الفرع الثالث / سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة (تأثير خارجي)

مر العراق بعد عام 2003 بتحول كبير ليس على المستوى السياسي فقط بل على كل المستويات الإدارية والتشريعية والقضائية كذلك ففي هذا التاريخ تحول النظام السياسي في العراق من نظام دكتاتوري يقوم على تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية في كل جزئياتها فتشكلت أول سلطة سميت (سلطة الائتلاف المؤقتة) لتدير حكم العراق بعد التغيير بإدارة الحاكم المدني بول بريمر ويعاونه مجلس الحكم الانتقالي⁽²⁾ ، فصدر الحاكم المدني بصفته المدير الإداري مجموعة من الأوامر والقوانين بإنشاء عدد من الهيئات والسلطات من هذه الهيئات هي هيئة النزاهة التي كانت تسمى في زمن سلطة الائتلاف المؤقتة بمفوضية النزاهة العامة والتي تم انشاؤها بالأمر الإداري رقم (55) لسنة 2004 وجاء بالأسباب الموجبة بالقسم الأول من الامر أنشئت مفوضية النزاهة لتوعية الشعب العراقي بغية تقوية مطالبه بإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تتسم بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة⁽³⁾ ، فتم انشاء هيئة النزاهة بموجب هذا الامر وبعد اقرار (الدستور المؤقت) قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية نص على هيئة النزاهة في المادة (49) منه وسميت الهيئة الوطنية للنزاهة العامة⁽⁴⁾ ، فأصبحت هذه الهيئة امراً واقعياً وعند اقرار الدستور العراقي الدائم سنة 2005 ابقى على هيئة النزاهة في المادة (102) منه⁽⁵⁾ ، اما بخصوص قانون ديوان الرقابة المالية فان سلطة الائتلاف ابقت عليه وذلك لأن ديوان الرقابة المالية مؤسسة كبيرة من حيث الموظفين وقديمة الإنشاء ولها عمل رائع في الرقابة لهذا ابقت سلطة الائتلاف عليها وعدلت قانونها بالأمر رقم (77) لسنة 2004 وهذا التعديل خاص في التعاون مع الأجهزة الاخرى ، اما ما يخص انشاء

(1) ميخائيل جونسون ، فساد الادارة والابداع في الاصلاح ، ترجمة عبد الحكم احمد ، الدار الاكاديمية للعلوم ، بلا مكان طبع ، 2009 ، ص 31

(2) موقع الأنترنت <https://wikipedia.org> في 2016/8/18.

(3) ينظر القسم الأول من الامر (55) لسنة 2004 الخاص بإنشاء مفوضية النزاهة.

(4) ينظر المادة (49) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغي.

(5) انحلت سلطة الائتلاف المؤقتة بعد اجراء أول انتخابات عراقية وقرار الدستور العراقي لعام 2005.

مكاتب المفتشين العموميين ففور سلطة الائتلاف المؤقتة في ذلك الوقت واضح في انشائها فمصدر الامر رقم 57 لسنة 2004 والذي بموجبه تم تأسيس مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات بهدف اخضاع ادائها لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق⁽¹⁾ ، وعدل هذا الامر بالأمر التشريعي رقم (19) لسنة 2005 ولحد الآن لم يصدر قانون ينظم عمل المفتشين العموميين في العراق وهناك مشروع قانون المفتش العمومي قدم إلى مجلس النواب نامل منه الموافقة عليه واقارره ؛ لأنَّ بعض الآراء تشير إلى أنَّ مكاتب المفتش العام غير قانونية ؛ لأنها صادرة من سلطة غير منتخبة وأنها أصبحت امراً واقعياً ، وآراء أخرى تعتبره قانوني⁽²⁾ ، هذا ما يخص سلطة الائتلاف كسبب للتعدد الرقابي في العراق.

اما بخصوص التأثير الخارجي على انشاء الأجهزة الرقابية في العراق يظهر بان تأثر اغلب الذين حكموا العراق بعد انتهاء سلطة الائتلاف المؤقتة بالبلدان الذين كانوا يسكنون فيها ايام معارضتهم للنظام السابق وخاصة البلدان الأوروبية من اتباع نظام الرقابة المستقلة فوافقوا على البقاء على تجربة سلطة الائتلاف المنحلة وذلك لعدم امتلاكهم رؤية واضحة لقيادة الدولة والرقابة فيها وتنظيم العمل الرقابي السليم مستقبلا الذي يقوم على الهدف من التعدد وهو مكافحة الفساد المالي والإداري والقضاء عليه ، كما اصبح لهذه الأجهزة الرقابية موظفين مما جعلها امراً واقعياً في المجتمع وادى إلى اقرار قوانين اغلبها، فهذه الأوامر الثلاثة الصادرة من سلطة الائتلاف المنحلة (55) و (57) و (77) هدفها كما تنص معالجة قضايا الفساد الإداري والمالي⁽³⁾ ، وتلك الأجهزة هي المختصة بالمعالجة ، فتواتر العمل بهذه الأجهزة الرقابية لحين اقرار قوانينها فأصبحت اجهزة قانونية الإنشاء اما امر (57) لسنة 2004 يرى بعض الفقه بانه تشريع له قوة القانون لأنَّ سلطة الائتلاف حين اصدته كانت تعتمد على الصلاحيات

(1) ينظر الامر (57) لسنة 2004.

(2) ينظر القاضي سالم روضان الموسوي الذي بين تلك الآراء في كتابه دور القانون والقضاء في مكافحة الفساد، ط2، بلا مكان وسنة نشر ، ص 140-141.

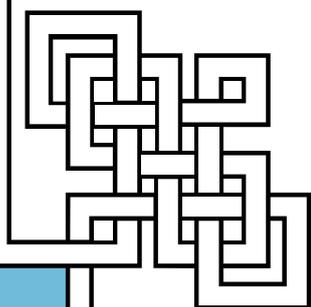
(3) كاظم عبد جاسم الزيدي ، المعالجة القانونية للفساد في القانون العراقي ،مقال على موقع الحوار المتمدن ،الثلاثاء ، نيسان 2013 ،الساعة 12م.

الممنوحة بموجب قرار مجلس الامن المرقم 1483 لسنة 2003⁽¹⁾ فيكون هذا القرار قاعدة الاسناد لمشروعية نفاذه⁽²⁾.

⁽¹⁾ سالم روضان الموسوي ، دور المفتش العام في التحقيق الجنائي ، بحث منشور على موقع الحوار المتمدن في 2008/11/5.

⁽²⁾ ينظر لقرار مجلس الامن رقم 1483 لسنة 2003.

الفصل الثاني



الفصل الثاني

الأجهزة الرقابية المختصة في العمل الرقابي

هناك أجهزة رقابية أوجدها المشرع ؛ وذلك للكشف عن مظاهر وحالات الفساد الإداري والمالي وتكون هذه الأجهزة مسؤولة عن تطبيق قوانين مكافحة الفساد المالي والإداري في الوظيفة العامة بغية رفع مستوى النزاهة والمحافظة على المال العام ، ونظراً لانتشار وشيوع ظاهرة الفساد المالي والإداري في العراق خلال العشر سنوات الأخيرة لأسباب مختلفة فقد أعاد المشرع تنظيم الجهاز الرقابي وانشأ أجهزة رقابية أخرى بعد عام 2003. ورغم وجود السلطة الرقابية لكل من السلطة القضائية والسلطة التشريعية إلا أنها غير مجدية للحد من ظاهرة الفساد ؛ وذلك نتيجة الوظائف الكثيرة التي تقع على عاتق كل سلطة وتأثير التجاذبات السياسية على عمل الرقابة البرلمانية فقد توصلت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام (2010-2014) إلى عدم فاعلية رقابة مجلس النواب العراقي بالإضافة إلى عدم وضوح آليات رقابية لديه وتضارب مصالح المجلس⁽¹⁾ ، ورغبة المشرع في المحافظة على المال العام والحد من ظاهرة الانحراف والفساد المالي والإداري والذي يحدث نتيجة التلكؤ في العمل الرقابي لذلك أوجد بعد عام 2003 أجهزة رقابية مختصة اختصاصاً دقيقاً في العمل الرقابي باعتبار أن الديوان مختص فقط في جانب الرقابة المالية وفي بعض الأحيان إدارية كذلك أعاد تنظيم وإصدار قانون للجهاز الرقابي الذي كان قبل عام 2003 وذلك لتنظيم عمله ورفع مستوى الرقابة على المال العام ولبيان ماهيته واختصاصاته. وسوف نبحث الأجهزة الرقابية المختصة في التشريع العراقي في هذا الفصل في مبحثين سنتناول في المبحث الأول الجهاز الرقابي قبل عام 2003 المتمثل في ديوان الرقابة المالية الاتحادي بينما في المبحث الثاني الأجهزة التي أنشأت بعد 2003 والمتمثلة بهيئة النزاهة والمفتش العام.

المبحث الأول

(1) ينظر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في العراق ، للأعوام (2010-2014)، ص96.

الجهاز الرقابي قبل عام 2003

(فترة أحادية الجهاز الرقابي)

الرقابة على الإنفاق الحكومي المالي والإداري مرت في فترة أحادية الجهاز الرقابي متمثلة بديوان الرقابة المالية قبل عام (1) 2003 واستمرّ البقاء على هذا الجهاز بعد تلك الفترة مع إصدار قانون جديد خاص بهذا الجهاز يبين صلاحياته واختصاصاته بصورة واضحة تتناسب مع التغيرات التي حدثت في البلد ، كذلك تنظيم عمل هذا الجهاز بما يتوافق مع مكافحة الفساد المالي والاداري ويسير مع المعايير الدولية التي تهدف لذلك.

سنتناول هذا المبحث في مطلبين الأول نخصّصه لديوان الرقابة المالية الاتحادي من حيث تشكيله وأساسه القانوني وإدارته وفي المطلب الثاني سنوضح اختصاصات الديوان وصور الرقابة التي يمارسها وفقاً للقانون الجديد وتعديله(2).

المطلب الأول: ديوان الرقابة المالية

يعد ديوان الرقابة المالية الاتحادي الجهاز الرقابي الذي يملك خبرة وتاريخ في الاجراءات الرقابية المالية والادارية ويتولى الديوان الرقابة على المؤسسات والدوائر والمشاريع العامة ومراجعة عملها حفاظاً على الأموال العامة ومتابعة طرق صرفها نيابة عن الشعب أو نيابة عن مجلس النواب ممثل الشعب لذا سوف نتناول في هذا المطلب تاريخ الديوان وتشكيله والاساس القانوني له .

الفرع الأول / تاريخ ديوان الرقابة المالية

(1) يعود تاريخ إنشاء ديوان الرقابة المالية إلى سنة 1927 حيث عاصر النص على تأسيسه الدولة العراقية وتم تنظيمه بموجب القانون رقم 17 لسنة 1927 إذ أسست دائرة باسم ديوان مراقب الحسابات العامة . حيث مرّ الديوان خلال فترة عمله بمجموعة قوانين وتم إلغاء القانون السابق باللاحق إلى أن وصلنا إلى القانون الذي ينظمه في الوقت الحاضر . ينظر ديوان الرقابة المالية العراقي ، التطور القانوني للديوان مجلة المراقب العام ، العدد الأول ، السنة الأولى ، بغداد ، 2012.

(2) صدر قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل بالقانون رقم 104 لسنة 2012، ص5

مر ديوان الرقابة المالية الاتحادي خلال مسيرة عمله بخمس مراحل تاريخية منذ عام 1927 وانتهت في العام 2011 بصدور قانونه الجديد وتعديله في سنة 2012 ، ويعد هذا الجهاز من أرق المؤسسات التدقيقية والمالية في البلاد⁽¹⁾.

أولاً: الفترة ما بين سنة (1927 - 1968)

بدأت هذه الفترة بصدور القانون رقم 17 لسنة 1927 الذي صدر استناداً إلى القانون الأساسي العراقي الذي نص في المادة (104) على انه (يجب أن يسنَّ قانون ينصُّ على تأسيس دائرة لتدقيق جميع المصروفات 000)⁽²⁾ ، و صدر هذا القانون بعد سنتين من نفاذ الدستور⁽³⁾ ، وبموجب هذا القانون شكلت دائرة تدقيق الحسابات العامة والتي سُميت فيما بعد باسم ديوان مراقب الحسابات العام ، وتكون هذه الدائرة تحت رئاسة مراقب الحسابات العام الذي يكون مسؤولاً أمام مجلس الأمة وله الصلاحيات في وضع التعليمات وإصدار الأوامر لتسيير أعمال دائرته . وله ان يطلع على جميع الحسابات العامة كذلك ان يطلب ما يراه موافقا من المعلومات والايضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له مساس بأعمال دائرته⁽⁴⁾ ، ويتم تعيين مراقب الحسابات العام باقتراح من رئيس الوزارة وموافقة مجلس الوزراء وكذلك في حالة عزله. وسجلت العديد من المآخذ والانتقادات على هذا القانون من حيث نطاق عمله واختصاصاته من هذه الانتقادات هو ان عمله لم يكن مطلقاً فقد حدد عمله في القانون بعدد محدد من حيث الجهات التي يستطيع ان يراقبها فقط وما عدا ذلك يقتضي ان ينص قانونها على ذلك⁽⁵⁾ ، وكذلك اختصاصات الديوان مقيدة ؛ لأنها تخضع إلى إشراف وزارة المالية⁽⁶⁾ ، كذلك ليس له اختصاص قضائي حسب قول الباحثين في هذا القانون أو ارتباط بجهة قضائية ، و المآخذ الأهم على هذا القانون هو عدم النص على استقلالية مراقب الحسابات العام من حيث تعيينه أو عزله من السلطة التنفيذية وهذا يؤدي إلى تأثير

(1) د. نوار دهام الزبيدي ، دور الخبرة الوطنية في التوعية لمتطلبات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، مجلة الحل القانونية تصدر عن هيئة حل نزاعات الملكية العقارية ، العدد 22 ، 2010 ، ص 21.

(2) ينظر المادة (104) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 .

(3) يعد العراق من أوائل الدول التي باشرت الرقابة المالية على المستوى العربي فباشر العملية الرقابية قبل إنشاء العديد من الدول العربية أمثال الإمارات وقطر والبحرين وغيرها فنص أول دستور عراقي لعام 1925 على العمل الرقابي المالي بينما تكونت العديد من الدول في عام 1971 وبعدها.

(4) ينظر المواد (3-6) من القانون رقم 17 لسنة 1927 وكذلك ينظر د. نوار دهام الزبيدي، مصدر سابق ، ص 11-12 .

(5) ينظر المادة (2) من القانون رقم 17 لسنة 1927.

(6) ينظر المواد (12، 13، 14) من القانون رقم 17 لسنة 1927.

السلطة التنفيذية عليه⁽¹⁾، والواقع السياسي في تلك الفترة من سيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى وميل السلطة بيد الملك فهو القابض الحقيقي على السلطة وليس الوزارة⁽²⁾، فهو يمتلك سلطات واسعة وفعلية ، فليس من المعقول ان يباشر هذا الجهاز المحدد الاختصاص الرقابة على السلطة التنفيذية وكذلك ما صاحب عمله في العشر سنوات الأخيرة من ثورات وانقلابات حدثت من العمل الرقابي بصورة عامة ، ورغم هذا فإنّ هذا القانون يعتبر خطوة جيدة في تطوير الجهاز الرقابي الذي يراقب مؤسسات الدولة ويحد من اثار الفساد المالي .

ثانياً : الفترة ما بين (1968 - 1980)

في هذه الفترة شهدت البلد تغيرات سياسية وانقلابات كان لها الأثر في تعديل وإصدار قوانين جديدة فقد نص الدستور الملغى⁽³⁾، وكذلك نص الدستور العراقي لعام 1968 في المادة (69) على تأسيس سلطة للإشراف والرقابة المالية⁽⁴⁾، فالمشّرع أصبح أمام نص دستوري يلزم بتأسيس سلطة للإشراف والرقابة والرقابة ورغم خطأ التسمية في النص الدستوري عندما نص على كلمة (سلطة) ومن المعروف ان السلطات ثلاثة في الدولة وكان المفروض ان يبدلها بعبارة (جهاز للرقابة والإشراف) . ونتيجة للتغيرات التي حصلت في تلك الحقبة ورغبة الدولة في تطوير جهازها الرقابي صدر القانون رقم 42 لسنة 1968 وسمي بالقانون بديوان الرقابة المالية ، هذه أول تسمية صريحة بالنص للرقابة المالية في العراق . منح هذا القانون للديوان مجموعة من الصلاحيات منها أنّه منح صلاحيات مالية وإدارية أوسع من القانون القديم مثل حصر إعداد وتنفيذ موازنته بمجلس الرقابة⁽⁵⁾، وإحالة المخالفين إلى لجان الانضباط والمحاكم المختصة ، وسحب يد المخالفين أو تحييتهم⁽⁶⁾، كذلك أخضع لرقابة الديوان جهات واسعة مثل الوزارات ورئاسة ديوان رئاسة الجمهورية وغيرها فتوسع نطاق عملية الرقابي⁽⁷⁾ ، منح هذا القانون رئيس الديوان وعضو المجلس الرقابي نوع من الحصانة عند ما نص على عدم جواز إقصاء أي منهم الا بقرار صادر من المحكمة الجنائية⁽⁸⁾، وأهم المآخذ على هذا القانون هو ربط تعيين رئيس الديوان والأعضاء بالسلطة

(1) نبذة من التطور القانوني للديوان ، مجلة المراقب العام ، مصدر سابق ، ص 605

(2) ينظر د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، ط2 ، مطبعة شفيق ، بغداد ، 1966 ، ص

147 .

(3) المادة (70) من الدستور العراقي لعام 1964 .

(4) ينظر المادة (69) من الدستور العراق لسنة 1968 .

(5) ينظر المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 42 لسنة 1968 .

(6) ينظر المادة (19) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 42 لسنة 1968 .

(7) ينظر المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 42 لسنة 1968 .

(8) ينظر المادة (7) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 42 لسنة 1968 .

التنفيذية فكيف يكون مراقب عليها وهو خاضع لها بالتعيين؟. والمأخذ الآخر هو عدم وضوح أو تحديد أهداف الديوان فلم يوجد في نصوص هذا القانون بأنه جاء للحفاظ على المال العام أو القضاء على الفساد المالي أو الإداري رغم اشتراط هذا القانون شروط تحقق الكفاءة والنزاهة والشفافية في تولي الوظائف العليا أو الحساسة⁽¹⁾، ورغم منح هذا القانون صلاحيات واسعة في الرقابة للديوان إلا أن لم يمارسها خلال فترة نفاذ القانون ، ويبدو ان إتباع أسلوب القيادة الجماعية في تلك الفترة وحصر السلطة بيد مجلس قيادة الثورة المنحل⁽²⁾، أدى إلى ضعف العمل الرقابي للديوان .

ثالثاً: الفترة بين (1980 - 1990)

في هذه الفترة صدر القانون رقم 194 لسنة 1980 ليلغي القانون السابق وجاء هذا القانون نتيجة التطورات الاقتصادية والتنمية الواسعة التي شهدتها البلد وكذلك لوجود بعض المآخذ والثغرات في القانون السابق ومن هذا الثغرات هو عدم وضوح أهداف الديوان فجاء هذا القانون واضح الأهداف⁽³⁾ ، ووسع من نطاق عمل الديوان فشمّل نطاقه كل دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط التي تتصرف في الأموال العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة أو أي جهة أخرى ذات نفع عام⁽⁴⁾ ، ربط هذا القانون الديوان بمجلس قيادة الثورة الذي يمثل السلطة التشريعية ، وحل ارتباطه بالسلطة التنفيذية وأهم ملاحظة يمكن توجيهها لهذا القانون هي عدم اتخاذ إجراء رادع للمخالفة المالية كإحالة الموظف إلى القضاء أو إحالته إلى لجان تحقيق خارج الوزارة وإنما اكتفى الديوان بإبلاغ الدائرة المختصة وإذا لم تأخذ الإجراءات فيبلغ الوزير⁽⁵⁾. ورغم أن هذا القانون جاء لإعادة النظر بالرقابة المالية من حيث أهدافها واختصاصاتها وتشكيلاتها الإدارية ، رغم وجود وفرة الأموال للدولة في تلك الفترة إلا أنه الديوان لم يرقم بالرقابة بشكل واضح ، إذ بلغت النفقات العسكرية في تلك الفترة من عام (1980 - 1988) بمقدار 262 مليار دولار أي ما يعادل 63% من إنتاج البلد⁽⁶⁾، هذا أثر على أموال الدولة التي وجد الديوان للرقابة على عمليات الصرف والإنفاق المتعلقة بها، فالرقابة في تلك الفترة لم تحرك ساكناً على الأموال التي صرفت في الحرب ، ويذكر أن الديوان قام بحمله في عام 1985 لتقويم أداء المؤسسات وشركات القطاع الاشتراكي وأفرزت

(1) ينظر المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 42 لسنة 1968 الملغي.

(2) ينظر د. ساجد محمد الزاملي، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مصدر سابق، ص 365 .

(3) ينظر المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 194 لسنة 1980 الملغي .

(4) ينظر المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 194 لسنة 1980.

(5) ينظر المادة (9/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 194 لسنة 1980 .

(6) ينظر الموقع WWW. new sabah . com

الحملة نتائج سلبية على أداء المؤسسات المذكورة⁽¹⁾، فلم يشهد عمل الديوان الرقابي فاعلية الرقابة في هذه الفترة.

رابعاً: الفترة ما بين (1990- 2011)

ابتدأت هذه الفترة بصدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 ليحل محل القانون السابق في تنظيم عمل الديوان وأخذت تتولى دوائر الديوان مهمة تقديم الخدمات الإدارية والمالية والقانونية والفنية والمهنية والبحث عن وسائل تطوير العمل الرقابي⁽²⁾، وجاء هذا القانون بأهداف استراتيجية وهي الحفاظ على المال العام وتعزيز الاقتصاد الوطني⁽³⁾، وجاء هذا القانون بمهام كبيرة للديوان وأهم انتقاد يوجه لهذا القانون هو نص المادة الثامنة التي أعطت لرئيس مجلس قيادة الثورة المنحل أن يستثنى من أحكام هذا القانون كل أو بعض القضايا والوثائق السرية المتعلقة بقضايا الأمن والدفاع الوطني أو ان يراقب الديوان عليها بناءً على اتفاق مع رئيس ديوان الرئاسة أو الوزير المختص أو الجهة غير المرتبطة بوزارة⁽⁴⁾، ويظهر من خلال الواقع ان هذا القانون جاء ليقلص من صلاحيات واستقلالية الديوان ويتناسب مع توجيهات الحكومة ويزيد سطوتها على الديوان⁽⁵⁾، ويبدو ان ارتباط الديوان بمجلس قيادة الثورة ورئيسه اثر على استقلاله خصوصاً ان رئيس مجلس قيادة الثورة هو رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية بيده ، فكان الدور الرقابي للديوان موقوفاً نتيجة للحكم الفردي الذي كان سائداً ونتيجة لذلك بعد عام 2003 الغى الحاكم المدني قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (2) لسنة 2003 والاستعانة بنظام جديد للرقابة يستند على نظام المفتش العام الآ أن الحاكم المدني واجه اعتراض من منتسبي الديوان على الأمر المذكور لما فيه من الظلم لهم ، وتم إعادة قانون ديوان الرقابة المالية إلى وضعه الصحيح مع بعض التعديلات على قانونه بالأمر رقم 77 لسنة 2004 من حيث تعديل جهة ارتباطه والجهات الخاضعة للرقابة⁽⁶⁾، فأصبح الديوان بمستوى من الفاعلية ، ونظم علاقته بالأجهزة

(1) د عبد الصاحب نجم عبيد ، استراتيجية الرقابة في العراق ، بحث منشور في مجلة دراسات محاسبية ومالية ، المجلد الثاني ، العدد الخامس ، جامعة بغداد ، 2007 ، ص 1-2

(2) ينظر المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 0

(3) ينظر ، الأهداف الاستراتيجية لديوان الرقابة المالية ، المنشور على الموقع

hatt/ www. Obsalvaq. net accessed in aL Him / pages في 12016/7/29 ص1.

(4) ينظر المادة (8) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 .

(5) د عبد الصاحب نجم ، استراتيجية الرقابة في العراق ، مصدر سابق ، ص 2.

(6) ينظر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم 77 لسنة 2004.

بالأجهزة الأخرى⁽¹⁾، و بموجب هذه التعديل وسَّع نطاق عمل رقابة الديوان انسجاماً مع التغيير الذي حصل في البلاد ، لضمان استقامة الحكومة وشفافيتها⁽²⁾.

خامساً: الفترة من (2011 ولغاية الآن)

ابتدأت هذه الفترة من 2011/11/14 حيث تم سن قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 والذي وسع من صلاحياته واختصاصاته وأعطى الاستقلال له ؛ عُدِّل هذ القانون بقانون التعديل رقم (104) لسنة 2012 ليزيد من صلاحياته وذلك حرصاً من المشرع على تفعيل الدور الرقابي في سبيل رفع مستوى الرقابة على المال العام⁽³⁾، وجاء بأهداف ونصَّ بأنَّه يهدف لحماية المال العام والرقابة عليه.

الفرع الثاني / تشكيل ديوان الرقابة المالية الاتحادي

بموجب قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي فإنَّ ديوان الرقابة المالية الاتحادي يتكون من مجلس الرقابة المالية ورئيس الديوان ونواب الرئيس ودوائر الديوان⁽⁴⁾، لذا سنوضح كيفية تأليف المجلس ونحيط بشيء من التفصيل أثناء البحث في صلاحيات رئيس الديوان ونواب الرئيس بوصفهم يؤلفون المجلس بالإضافة إلى دوائر الديوان.

أولاً: مجلس الرقابة المالية

يعد هذا المجلس الجهة الأعلى في ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي يقع عليه تنظيم عمل الديوان ويتألف من رئيس الديوان رئيساً للمجلس ونواب رئيس الديوان والمدراء العامين في دوائر الديوان أعضاء فيه⁽⁵⁾ ، وينعقد بدعوة من رئيس أو ثلث أعضائه ويكتمل النصاب فيه بحضور ما لا يقل عن ثلثي ثلثي اعضائه ويكون انعقاده مرة واحدة في الشهر على الأقل⁽⁶⁾، وفعل المشرع حسناً عندما أعطى للأعضاء دعوة المجلس إلى الانعقاد من دون التوقف على دعوة رئيسه فقط كذلك من الحسنات التي فعلها المشرع إعطاء صلاحية لرئيسه دعوة رئيس أية جهة خاضعة لرقابته أو من ينوب عنه حضور اجتماعات المجلس في الأمور المتعلقة بتلك الجهة⁽⁷⁾، رغبة منه في الوقوف على حقيقة العمل الرقابي في تلك الجهة من دون ان يكون له حق التصويت ، فالمجلس يتكون من أعضاء يزيد عددهم أو يقل

(1) ينظر المادة (7) من قانون الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 المعدل بالأمر رقم (77) لسنة 2004.

(2) ناصر كريمش الجوراني ووليد حسان الموسوي ، مصدر سابق ، ص 133.

(3) ينظر التطور التاريخي لديوان الرقابة المالية مصدر سابق، ص 403

(4) ينظر المادة (19) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

(5) ينظر المادة (20/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011

(6) ينظر المادة (20/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011

(7) ينظر المادة (20 /خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

حسب دوائر الديوان . من هذا يتضح بان مجلس الرقابة يضم أعداد كبيرة من الأعضاء وهذا يوسع دائرة النقاش في الأمور المعروضة أمامه لتكون قراراته صحيحة وواضحة ، إن كثرة أعضاء مجلس الرقابة من وجهة نظرنا لا يشكل اي مشكلة وذلك لكون هذا المجلس جهة فنية وأعضاء من الإداريين ، وتتخذ القرارات في هذا المجلس بأغلبية عدد اعضاء الحاضرين⁽¹⁾، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس ويبدو أنّ إعطاء الأفضلية للجانب الذي فيه رئيس المجلس باعتبار ان رئيس المجلس الذي هو رئيس الديوان تتوفر فيه شروط فنية وخبرة معينة قد لا تتوفر في أعضاء المجلس ، وأعطى كذلك للأقلية المخالفة للتصويت في مجلس الرقابة تدوين مخالفتها للقرار ولم يبين القانون بأن تدوين المخالفة هل هو يعفي المخالفين للتصويت من المسؤولية أم يرتب مسؤولية الجانب المصوت على القرار ! . وللمجلس أمانة سرّ تقوم بمسك سجل تدون فيه محاضر اجتماعات ومناقشات المجلس وقراراته⁽²⁾، ويبدو ان في هذه الفقرة المشّرع وقع في عبارات زائدة أو وقع سهواً في أساليب تقليدية حيث نص (... أمانة سرّ تقوم بمسك سجل تدون فيه محاضر اجتماعات ..) هل ان أمانة السر ملزمة بمسك سجل ، كان الاجدر بصياغة النص بصورة لا تقييد فيها وتناسب أساليب الإدارة الحديثة ويكون كالاتي (يكون للمجلس أمانة سر يرأسها موظف بدرجة مدير عام تقوم بتنظيم محاضر اجتماعات ومناقشات المجلس وقراراته وتدوينها) ، وإتباع التصويت في المجلس على الأغلبية هو يحقق الثقة بقرارات المجلس وعدم حصر القرارات في فرد واحد ؛ لأنّ الإنسان مهما بلغ من العلم والدراية يقع في الخطأ ولا يحيط بصورة تفصيلية في جميع أوجه العمل الرقابي⁽³⁾ ، ومن اختصاصات مجلس الرقابة المالية الاتحادي هي إقرار خطط العمل في الديوان⁽⁴⁾، وكان الأجدر بان يكون صيغة النص ووضع وإقرار خطط العمل ، لأنّ إقرار خطط العمل يحصر صلاحية المجلس بالإقرار من دون معرفة الجهة التي وضعت خطط العمل في الديوان .. وكذلك البت في المسائل التي تقتضيها مهام الرقابة والتدقيق والعمل على توفير الوسائل اللازمة لها⁽⁵⁾، قد تحتاج مهمة الرقابة الاستعانة بأجهزة متطورة تواكب عمل الرقابة المالية ، فالمجلس يعمل على توفيرها ، كذلك المجلس يعمل على تحديد نطاق عمل دوائر الديوان وقواعد تنظيمها وفق التوجيهات العامة للدولة.⁽⁶⁾ كذلك لمجلس الديوان وضع وإقرار أسس وضوابط العمل في الديوان

(1) ينظر المادة (20) ثالثاً من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011

(2) ينظر المادة (20) رابعاً من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011

(3) هناك من الدول تحصر عمل الجهاز في إدارة فردية مركزية فتتخصص قرارات الجهاز وإدارته في رئيسة فهو الذي يعد الموازنة ويتابع الأعمال الرقابية ، ينظر المادة (3،5، 11) من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لسنة 1952.

(4) ينظر المادة (21/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011.

(5) ينظر المادة (21/ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011.

(6) ينظر المادة (21 /رابعاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011.

وأساليب تنفيذها ومن وجهة نظرنا يجب ان تكون هذه الأسس والضوابط دائمة مستقرة وتواكب حركة العمل الرقابي وبمقدور موظفي الديوان الاطلاع عليها لتحديد جوهر العمل الرقابي وفق تلك الأسس والضوابط ولأنّ تغير تلك الأسس والضوابط بصورة دائمة يؤدي إلى عدم استقرار وانسجام العمل الرقابي ، وللمجلس ايضاً إقرار مشروع الموازنة السنوية للديوان وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة⁽¹⁾، هذه الخاصية توفر للديوان الاستقلال المالي ، وله ايضاً إقرار الإطار العام لتقارير الديوان وله تنظيم دورات دراسية لموظفي الديوان وغيرهم من موظفي الوزارات أو للعاملين في القطاع الخاص يظهر ان هدف المجلس من هذه الدورات هو تطوير كفاءة موظفيه ولكن ما الهدف من تنظيم هذه الدورات للعاملين في القطاع الخاص هل بقصد الاستعانة بهم ؟ أو بقصد تطوير الرقابة في القطاع الخاص وله ايضاً اعتماد ضوابط الاستعانة بخدمات مراقبي الحسابات في القطاع الخاص لإجراء الرقابة والتدقيق لأية جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان على أن لا تتجاوز الأعمال التي يكلفون بها نسبة 5% من نطاق العمل الرقابي وفقاً لخطة الديوان السنوية⁽²⁾ ، ومن المآخذ عندنا على ذلك إن المجلس يمكنه الاستعانة بمراقبي الحسابات لإجراء الرقابة والتدقيق وعلى ان لا تتجاوز الأعمال خمسة بالمئة من نطاق العمل الرقابي هل يتوفر الاستقلال والتبعية للوظيفة الرقابية في مراقبي الحسابات في القطاع الخاص خصوصاً أنّ القطاع الخاص يهدف دائماً للربح وهل يتناسب مع توجهات الدولة الاستعانة بهم ؟ وهل المجلس في شك في عملهم الرقابي ، بحيث حصر عملهم في الخمسة في المائة ، وان كان المجلس يحتاج إلى خدمات هكذا اختصاصات يمكن ان يطلب هذه الاختصاصات للتعين خصوصاً هو الذي أعدّ وأقرّ مشروع موازنته وهو أكثر دراية بحاجته إلى موظفين باختصاصات معينة من دون الاستعانة بالقطاع الخاص أو بموظفين الإدارات من ذوي الاختصاص في مجال وتفاصيل العمل الرقابي، فالمجلس هو الذي يدير نشاط الديوان من النواحي الفنية والعملية وأسلوب إدارة مجلس الرقابة عن طريق الأغلبية يوافق مع ما ذهب إليه بعض الكتاب من إدارة الجهاز الرقابي بواسطة كوادرات إدارية مختصة ،فالقانون يرسم نظام معين تتخذ القرارات وفقه وهناك تمييز وضع في القانون بين اختصاصات المجلس واختصاصات رئيسه⁽³⁾، وهذا الأسلوب أخذ المشرع العراقي . فمجلس الرقابة المالية في ديوان الرقابة المالية الاتحادي يضم إدارات مختصة سببها .

ثانياً: رئيس الديوان ونائبيه

(1) ينظر المادة (21/خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

(2) ينظر المادة (21/سابعاً) وثامناً من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

(4) من هؤلاء الكتاب د عبد الرؤوف جابر ، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة المالية ، منشورات الحلبي

لكل جهاز سواء كان رقابياً أو غير رقابي رئيس يدير عمله الإداري ويتأسس اجتماعات ومناقشات ذلك الجهاز ؛ وذلك لكي يتحمل المسؤولية عن عدم قيام الجهاز بالدور المطلوب منه ،
 فرئيس ديوان الرقابة المالية هو الشخص المسؤول عن عمل الديوان ، فالدول تختلف في منح درجة الوظيفية والعنوان الوظيفي لرئيس جهازها الرقابي المالي أياً كانت التسمية التي تطلق على ذلك الجهاز في الدولة ، وهذا الاختلاف ينتج حسب نظام الدولة السياسي فقسم من الدول تمنح درجة وزير لرئيس الجهاز الرقابي كما عليه الحال في العراق وقسم آخر من الدول تمنحه درجة خاصة وهي اقل من درجة الوزير كما هو الحال في لبنان ، والبعض الآخر من الدول تمنحه درجة مدير عام كما في اليمن⁽¹⁾، فتعيين رئيس الديوان اختلف عما كان عليه التعيين في ظل القانون قبل التعديل عما أصبح عليه بعد التعديل فيتم تعيينه في ظل المادة الثانية والعشرون قبل تعديلها عن طريق مجلس النواب الذي يشكل لجنة مؤلفة من تسعة أعضاء من أعضاء لجنة النزاهة واللجنة القانونية واللجنة المالية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الديوان يصادق مجلس النواب على احد من المرشحين الثلاثة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، وكان التعيين والترشيح من صلاحية السلطة التشريعية فقط وما يعاب على هذا التعيين تأثره بالتجاذبات السياسية حيث السلطة التشريعية مكونه من أشخاص في غالبيتهم مرتبطين في أحزاب سياسية لكن مع ذلك فإن هذه الآلية تحقق الاستقلال عن السلطة التنفيذية ، أما آلية التعيين للرئيس في ظل التعديل الأول للقانون⁽²⁾، فيتم تعيينه بناءً على اقتراح مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة ولمدة أربعة سنوات ، ويكون بدرجة وزير، فهذا التعديل خاص في مسألة تعيين رئيس الجهاز غير موفق ؛ لأنه ربط آلية التعيين بالسلطة التنفيذية وهذا لا يوفر الضمان في ممارسة عمله خصوصاً أنها التي تقوم بترشيح رئيس الجهاز ويخضع كذلك لتأثير السلطة التشريعية على الموافقة في تعيينه وبالتالي يقع تحت تأثير السلطتين وبالأخص السلطة التنفيذية لان السلطة التنفيذية تتكون من الكتلة الأكبر في مجلس النواب أو الأكثرية في المجلس هذا لا يحقق ضمان الاستقلال في التعيين لرئيس الديوان ، ونقترح بان يتم تعيينه بترشيح يتم من مجلس الرقابة المالية لثلاثة أشخاص ويوافق مجلس النواب على احدهم وذلك ليتحقق الاستقلال في التعيين لرئيس الديوان ، واشترط المشرع شروطاً يجب ان تتوفر لمن يرشح لتولي هذا المنصب⁽³⁾، لكي يضمن الكفاءة والنزاهة ، الا ان هذه الشروط غير كافية

(1) فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا ، ط1 ، دار مجدلاوي ، عمان ، الاردن ، لسنة 1983 ، ص 66.

(2) ينظر المادة (22) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل بالرقم 104 لسنة 2011 .

(3) الشروط الواجب توفرها في المرشح لمنصب رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي

(1) ان يكون عراقي وغير محكوم عليه بجناية غير سياسية أو جنائية مخله بالشرف .

(2) ان لا يكون مشمولاً بإجراءات المسائلة والعدالة.

وتحتاج إلى شروط جديدة تناسب الواقع العملي⁽¹⁾ ، أما مساءلة رئيس الديوان فقد حصرها المشرع بالسلطة التشريعية باعتبار ان درجته هي درجة وزير يُسأل بنفس شروط مساءلة الوزير أي عامله معاملة الوزير فيحق لمجلس النواب توجيه الأسئلة له والتحقق معه واستجوابه له⁽²⁾، كذلك يمكن للجهات القضائية مساءلته بوصفها جهة مختصة في إصدار الأحكام ، كما يستطيع مجلس النواب اثاره مسؤوليته أمامه كون رئيس هيئة مستقلة⁽³⁾، واعفائه من منصبه يتم عن طريق السلطة التشريعية من دون ان نتعرف من المشرع من هي الجهة التي تطلب من السلطة التشريعية اعفائه هل يقدم طلب الإعفاء من السلطة التنفيذية أم من أعضاء مجلس النواب وهذا نقص في التشريع يحتاج إلى تحديد الجهة المسؤولة عن طلب الإعفاء ، لذا ندعو المشرع إلى سدّ هذا النقص وتحديد الجهة بصورة لا تؤثر على تبعية واستقلال الرئيس كأن يكون طلب الإعفاء مقدماً من لجنة النزاهة والمالية ، وكذلك المشرع لم يحدد الجهة التي تقبل استقالة رئيس الديوان في حالة تقديمه الاستقالة⁽⁴⁾ ، ويكون لرئيس الديوان نائبين بدرجة وكيل وزارة يعينون لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة ولديهم خدمة لا تقل عن عشر سنوات بشرط أن تكون الخدمة فعلية ويشترط فيهم نفس الشروط الواجب توفرها في رئيس الديوان ؛ وطريقة تعيينهم نفس آلية تعيين الرئيس⁽⁵⁾ ، ولم يعالج المشرع اي النائبين يقوم بإدارة المجلس عنده غياب الرئيس ولم تحدد صلاحياتهم

(3) حاصل على شهادة عليا في الاختصاصات ذات الصلة بمهام الديوان وله ممارسة فعلية في ميدان اختصاصه ضمن الحكومة والقطاع العام مدة لا تقل عن خمسة عشرة سنة .

(4) ان يتسم بأعلى معايير السلوك الأخلاقي والنزاهة والأمان .

(5) ان لا يكون قد ترأس الديوان لفترتين سابقتين .

(6) ان يكون مستقلاً لا ينتمي لأي جهة سياسية أو حزبية ، ينظر المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل .

(1) ينظر ، نداء محمد الصوص ، السلوك الوظيفي ، ط 1 ، مكتبة المجتمع العربي ، عمان ، 2008 ، ص 35-40.

(2) ووجه مجلس النواب العراقي في 2007/11/28 سؤالاً لرئيس الديوان حول فساد مالي في قضية النفط مقابل الغذاء ، بالاستناد الى المواد (50، 51، 52، 53) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المنشور في الوقائع العدد 4032 لسنة 2007 النافذ من تاريخ اقراره في المجلس عام 2006 .

(3) ينظر الفقرة (هـ) من المادة (61) من الدستور العراقي لسنة 2005 ، كذلك المادة (24) من قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي ، كما ينظر إلى د مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية، دراسة مقارنة ، ط 1 ، مكتبة السنهوري بغداد ، 2015، ص 218 - 219.

(4) من الثابت في القوانين العراقية هو عدم جواز الجمع بين وظيفتين اصالة أو وكالة لكن في الفترة السابقة تولى رئيس ديوان الرقابة المالية إلى جانب هذا المنصب محافظ البنك المركزي وهذا خرق قانوني وهو تولي رئيس جهاز رقابي منصب تنفيذي يراقب عليه فلا يمكن مراقبة الذات ومحاسبتها عند تولي منصب معين.

(5) ينظر المادة (26) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم 31 لسنة 2011.

بصورة واضحة ومباشرة ، عند خلو منصب رئيس الديوان أو غيابه أي النائبين يقوم مقامه ، وعلى المشرع معالجة هذه الحالة كما عالجها القانون السابق في المادة (16) عندما نص على رئيس الديوان ان ينوب عنه احد نوابه في حالة غيابه ، فإذا لم ينوب احدهم ناب عنه أقدمهم ، فاذا تساوا في القدم ، ناب اقدمهم في الخدمة العامة ، ولا يجوز ان يبقى منصب رئيس الديوان شاغراً اكثر من ستة أشهر⁽¹⁾ ، يحتاج المشرع أن يضمن القانون مادة شبيهة بتلك وذلك لمعالجتها الصريحة لخلو منصب رئيس الديوان. ولم يوفر المشرع العراقي الحصانة لرئيس الديوان ونائبيه عكس قانون رقم 194 لسنة 1980 في المادة (16) حيث منع اعفاء الرئيس ونوابه الا بقرار من مجلس قيادة الثورة المنحل أو بقرار من المحكمة بارتكاب جريمة ، كما اعتبرهم معفيين من التعقيبات القانونية فيما يتعلق بتصرفاتهم الرسمية في اداء مهامهم.

ثالثاً: دوائر الديوان

يتشكل الديوان بالإضافة إلى المجلس ورئيس الديوان من دوائر ترتبط برئيسه وعدد هذه الدوائر هو ثمانية دوائر مركزية ، وقد أعطى المشرع للديوان تنظيم أموره الداخلية وأعطاه خاصية تحديد نطاق عمل دوائر الديوان وقواعد تنظيمها وفق التوجهات العامة للدولة⁽²⁾، كذلك جعل المشرع تنظيم وارتباط الدوائر خاضع لقرار مجلس الديوان⁽³⁾، ونصت المادة السادسة والثلاثون على أن يكون للديوان نظام داخلي يحدد هيكل دوائر الديوان وواجباته واختصاصاته واشترط نشره في الجريدة الرسمية⁽⁴⁾، واستجابة لهذا النص صدر نظام داخلي للديوان والذي حدد هيكلية الديوان ودوائره ، وسلك المشرع مسلك يحمده عليه من وجهة نظرنا عندما جعل تنظيم دوائر الديوان واختصاصاتها في النظام الداخلي الذي يصدره الديوان لا في القانون الذي يضعه على الرغم من أن المشرع نص على هذه الدوائر في القانون؛ وإصدار النظام الداخلي من اختصاصات الديوان يسهل عمل الديوان ويجعله مواكب للتطور كي لا يتوقف على إرادة أحد خارج سلطة الديوان عندما يحتاج إلى تعديله كما أن إصدار النظام الداخلي من داخل الديوان الذي يظم مختصين في العمل الرقابي يجعله هذا النظام يواكب مسيرة عملهم بصورة سريعة ، كما أن لو توقف إصدار النظام الداخلي على موافقة السلطة التشريعية يبطئ عمل الديوان ويصعب عليه تعديله بما لا يتناسب مع التطورات المحيطة.

(1) ينظر المادة (16) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (194) لسنة الملغي 1980 .

(2) ينظر المادة (21/ رابعاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم 31 لسنة 2011 .

(3) ينظر المادة (27/ ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم 31 لسنة 2011 .

(4) ينظر المادة (36/ ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم 31 لسنة 2011 .

يشكل الديوان من مجموعة الدوائر وهي الدائرة الإدارية والمالية الذي يرأسها مدير عام حاصل في الأقل على شهادة جامعية أولية تتولى تهيئة وتقديم الخدمات الإدارية والمالية للديوان⁽¹⁾، وتنقسم الدائرة إلى تشكيلات ثلاثة نتيجة كثرة المهام المطلوب منها أداءها وأقسام هذه الدائرة هي قسم الموارد البشرية وقسم الشؤون المالية وقسم الخدمات الإدارية⁽²⁾، وكل قسم محدد بمهام معينة، هناك دائرة الشؤون الفنية والدراسات يرأس هذه الدائرة مدير عام حاصل على شهادة عليا تتولى المهام المهنية والفنية التي تتطلبها أعمال الرقابة و البحث في وسائل تطوير العمل الرقابي وزيادة فاعليته ورفع مستوى أداءه ، وإعداد الخطة السنوية للديوان واتخاذ الإجراءات المطلوب تنفيذها والإسهام في وضع معايير ومؤشرات تقييم الأداء العام⁽³⁾، وتظم هذه الدائرة عدد كبير من الأقسام لأداء مهامها ، أيضاً هناك الدائرة القانونية التي يرأسها مدير عام حاصل على شهادة أولية في القانون على الأقل وتأخذ هذه الدائرة تقديم المشورة القانونية وإبداء الرأي في مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات المعروضة على الديوان ، وتمثيله أمام المحاكم بوكالات يمنحها رئيس الديوان ومتابعة إجراءات التحقيق الإداري واتخاذ الإجراءات اللازمة⁽⁴⁾، ومتابعة المخالفات المالية ، إلى جانب هذه الدوائر توجد دوائر التدقيق المركزي وهي ثمان دوائر يرأس كل دائرة من الدوائر المركزية موظف بعنوان مدير عام حاصل على الشهادة العليا في المحاسبة القانونية ومن ذوي الاختصاص والخبرة يعاونه موظف بعنوان معاون مدير عام بنفس شهادة المدير العام وخبرته واختصاصه ، تتولى تلك الدوائر ممارسة تنفيذ العمل الرقابي ويحدد نطاق عملها وارتباطها بقرار من المجلس⁽⁵⁾، كذلك دوائر التدقيق في المحافظات وهي ثمان دوائر تدقيق تعمل ضمن المنطقة الجغرافية المحددة وشروط مديريها العام نفس شروط الدائرة السابقة وتكون هذه الدوائر مقرها موزع في المحافظات التالية الموصل والبصرة والحلة وكركوك ، الرمادي والديوانية والناصرية والكوت ويحدد نطاق عملها بقرار من مجلس الرقابة المالية⁽⁶⁾، ويوجد قسم شؤون مجلس النواب يديره موظف بدرجة مدير حاصل على شهادة جامعية ومن ذوي الكفاءة والخبرة يرتبط برئيس الديوان وينظم هذا القسم العلاقة بين الديوان ومجلس النواب فيما يتعلق باللجنة المختصة وعقد اللقاءات والاجتماعات مع أعضاء مجلس النواب

(1) ينظر المادة (25/ رابعاً) من قانون ديوان الرقابة المالية المعدل رقم 31 لسنة 2011 0

(2) ينظر المادة (2) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (1) لسنة 2012

(3) ينظر المادة (3) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (1) لسنة 2012.

(4) ينظر المادة (4) من النظام الداخلي للديوان رقم 1 لسنة 2012.

(5) ينظر المادة (2) من النظام الداخلي للديوان رقم 1 لسنة 2012.

(6) ينظر المادة (6) من النظام الداخلي للديوان رقم 1 لسنة 2012 ، لا توجد دوائر تدقيق للديوان مقرها في إقليم كردستان العراق حالها حال دوائر التدقيق الواقعة ضمن المنطقة الجغرافية للمحافظات السابقة الذكر وذلك لوجود ديوان رقابة مالية خاص بإقليم كردستان يتولى ديوان الرقابة الاتحادي الإشراف عليه.

ومتابعة الطلبات والاستفسارات المقدمة من أعضاء مجلس النواب والمتعلقة بإعمال الرقابة والتدقيق وتقديم الملاحظات أو المقترحات في شأن مشروع الموازنة العامة للدولة ومشاريع القوانين الأخرى التي لها علاقة بعمل الديوان ومتابعة تشريعها ، وكذلك الاستعانة بالخبراء من العاملين في الديوان في القضايا الفنية المعروضة أمام مجلس النواب⁽¹⁾، وقسم الإعلام والعلاقات العامة يرتبط برئيس المجلس ويأخذ إصدار النشرات والمجلات الدورية والمطبوعات ويأخذ هذا القسم دور التعريف إعلامياً بطبيعة عمل الديوان وتأمين الاتصال والتواصل مع الصحافة والأجهزة الإعلامية المرئية والمسموعة والتهيئة لعقد المؤتمرات التي يقرر أقامتها وتنظيم الإجراءات الخاصة بإيفاد العاملين خارج البلد وإصدار الهويات التعريفية للعاملين في الديوان⁽²⁾، وهناك قسم الرقابة الداخلية يرتبط برئيس الديوان يرأسه مدير حاصل على شهادة عليا في المحاسبة القانونية يتولى تدقيق المعاملات المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة وتأشير التجاوزات المالية في شأنها كذلك تدقيق الصرف والقبض في القيود اليومية ومتابعة أعمال جرد الموجودات الثابتة والمخزنية والإجراءات المتخذة في شأنها والقيام بالزيارات التفتيشية لدوائر التدقيق في المحافظات⁽³⁾، وهناك مكتب رئيس الديوان يتولى هذا المكتب تنظيم المراسلات التي ترد إلى رئيس الديوان ومتابعه الأوامر التي تصدر عنه وتنسيق مواعيد المقابلات والاجتماعات وتنفيذ المهام والواجبات التي يطلبها منه رئيس الديوان⁽⁴⁾، هناك شعبة العقود يديرها موظف بعنوان معاون مدير حاصل على شهادة أولية في القانون ترتبط برئيس الديوان تقوم بتنظيم العقود التي يكون الديوان طرف فيها ومتابعة تنفيذها واستكمال متطلبات إبرام العقد بما في ذلك استحصال الموافقات الاصولية على التخصيصات المالية وإعداد الكلف التخمينية للمشروعات ووثائق المناقصات بالتنسيق مع الأقسام صاحبة العلاقة⁽⁵⁾، ومتابعة العقود التي يبرمها الديوان ،توجد ايضا شعبة التنسيق والمتابعة تدار من موظف بدرجة معاون مدير ، ترتبط برئيس الديوان وتتولى التنسيق بين مكتب رئيس الديوان وتشكيلات الديوان الأخرى وهيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين ومتابعة الادعاءات الواردة إلى الديوان والأدلة والحالات المتعلقة بالفساد أو سوء استخدام الأموال العامة أو أي تجاوز مالي⁽⁶⁾، يظهر لنا ان المادة (1) من النظام الداخلي جاءت معارضة ولا تفصل قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي عندما جاء المشرع في المادة (19) نص وبشكل واضح يتكون الديوان من المجلس ورئيس الديوان ونواب رئيس الديوان ودوائر الديوان ، فعند النظر إلى المادة

(1) ينظر المادة (9) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(2) ينظر المادة (10) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(3) ينظر المادة (11) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(4) ينظر المادة (12 ، 15) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(5) ينظر المادة (13 ، 15) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي

(6) ينظر المادة (14) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(1) من النظام الداخلي يظهر بأن الديوان يتكون فقط من دوائر ، وعند الرجوع إلى المادة (36) من قانون الرقابة المالية الاتحادي حدد نطاق عمل النظام الداخلي للديوان الذي هو يحدد هيكلية دوائر الديوان وواجباته واختصاصاته ، لذا ندعو ديوان الرقابة المالية الاتحادي إلى تعديل المادة (1) من النظام الداخلي بوصفه هو المسؤول عن وضع النظام الداخلي وتعديله بالشكل التالي (تتكون دوائر ديوان الرقابة المالية الاتحادي من...) مع ضرورة دمج الأقسام والشعب مع الدوائر المختصة مثل شعبة العقود مع الدائرة القانونية لقضاء على البطالة المقنعة في الوظيفة⁽¹⁾.

الفرع الثالث / السند القانوني لوجود ديوان الرقابة المالية الاتحادي

إنَّ وجود السند أو النصّ القانوني لديوان الرقابة المالية الاتحادي أمر ضروري لضمان حيادية وعدم انحيازه أثناء ممارسة مهامه واختصاصاته و يبين استقلاليته حتى يستطيع مواجهة السلطات الأخرى بالاستناد على النص القانوني ، كذلك السند القانوني يوضح الوظيفة التنظيمية للديوان ويساعد على النهوض بها ويعزز العمل الرقابي له. لذا فإن ديوان الرقابة المالية الاتحادي توجد ثلاثة تشريعات تنص عليه وهي النص الدستوري (يعد الدستور هو القانون الاسمي في البلاد وهو قمة الهرم القانوني)⁽²⁾ وتلك المكانة للدستور تأتي من المبادئ الأساسية في القانون ويراد بسمو الدستور الذي يعني علو القاعدة الدستورية على غيرها من القواعد القانونية الموجودة في البلد وأي قانون تصدره الدولة يجب ان لا يخالفه⁽³⁾، وادرك المشرع الدستوري ضرورة ان يتضمن الدستور العراقي لعام 2005 نصاً على ديوان الرقابة المالية فنص فعلاً على ذلك في المادة المائة وثلاثة على أن يعد ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وينظم عمله القانون ، ويرتبط الديوان بمجلس النواب⁽⁴⁾، ومن هذا النص يظهر لنا ان مشرعنا مشرعنا الدستوري اكتفى بتوضيح الاستقلالية المالية والإدارية للديوان وجهة ارتباطه بالمجلس النيابي من دون ان يحدد ماهية الديوان وضمائنه الدستورية في مواجهة السلطات الأخرى ، فالمشرع عالج ذلك بمادة

(1) هناك دائرة اضافها التعديل الأول لقانون الرقابة المالية الاتحادي تسمى بالمركز التدريبي يرأسها مدير عام حاصل على شهادة عليا تتولى تدريب وتطوير قدرات العاملين في الديوان والجهات الأخرى في المجالات المحاسبية والرقابة والقانونية ينظم تشكيلها ومهامها واهدافها والشهادات التي تمنحها وأجور المحاضرات فيها بنظام يصدر من مجلس الوزراء باقتراح من الديوان الا إنَّ النظام الداخلي للديوان لم ينظم ويشير لهذا المركز التدريبي ندعو الديوان إلى تعديل نظامه بصورة تشمل هذا المركز.

(2) المادة (13) من دستور العراق لعام 2005.

(3) د. إحسان حميد المفرجي ، د.كطران صغير نعمة ، د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في الدستور والنظام الدستوري في العراق ، ط 2 ، المكتبة القانونية ، بغداد لسنة 2007 ، ص 164.

(4) ينظر المادة (103) "أولاً" وثانياً من دستور العراق لعام 2005 .

واحدة في الدستور بخلاف المشرع المصري⁽¹⁾، ونجد في القرار رقم (88) لسنة 2010 الصادر من المحكمة الاتحادية العليا العراقية الذي منحه السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزارة حق الإشراف على الهيئات المستقلة فالديوان خاضع لإشراف مجلس الوزارة بناءً على القرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا وجاء القرار نتيجة طلب رئيس الوزراء اصدار قرار بخصوص مدى ارتباط الجهات المستقلة بمجلس الوزراء⁽²⁾، فخضوع ديوان الرقابة المالية الاتحادي ذو الاختصاص الرقابي من وجهة نظرنا إلى اشراف مجلس الوزراء يخلق الفوضى في العمل الرقابي وذلك لأن مجلس الوزراء خاضع لرقابة الديوان فكيف يكون الاشراف عليه من الجهة الخاضعة لرقابته فكان الافضل ارتباطه بمجلس النواب بوصفه تشارك في عمله الرقابي بالاعتماد على تقارير الديوان ، أو اعتباره سلطة خاصة ذو طبيعة رقابية لا يرتبط أو يخضع لأي سلطة ، وعلى الرغم من أن ديوان الرقابة المالية الاتحادي يقع ضمن هيكلية الدولة وذو طابع اداري ليخضع إلى اشراف مجلس الوزراء إلا أن كان من الأجدر إشراف مجلس الوزراء عليه في ناحية التخصيص المالي في حدود تناسب المالي مع السياسة المالية للدولة . ولكي يستطيع الديوان أن يمارس عملة بحيوية فاعله يجب أن يمنح استقلالاً كافياً عن السلطة التنفيذية⁽³⁾، واستقلالية الجهاز الرقابي هو المعيار الذي يميزه عن غيره من الاجهزة في الدولة⁽⁴⁾. أما أمر ارتباط ديوان الرقابة المالية الاتحادي بمجلس النواب اذا كان خضوعه لأجل الرقابة فينبغي ذكر الديوان في القسم الخاص بالسلطة التشريعية بوصفه من الاجهزة الخاضعة لرقابته وأن كان يقصد بالارتباط بمجلس النواب غير ذلك كان الاجدر بالمشرع الدستوري ذكر سبب لإيضاح الهدف من الارتباط بمجلس النواب ، وان كان قبول ارتباط الديوان بمجلس النواب بوصفه مجلس النواب يمثل الشعب فلا يمكن قبول ارتباط الديوان بمجلس الوزراء لتعارضه مع استقلاليتها ويجعل الديوان بمثابة وزارة من الوزارات . ويأتي السند القانوني الثاني بعد النص

(1) في الدستور المصري لعام 2014 اشارة المشرع على استقلالية الجهاز الرقابي من الناحية الفنية والمالية والادارية واعطى له شخصية اعتباريه عامة ويلحق بمجلس النواب المصري فالمشرع المصري وسع في استقلالية الجهاز المركزي للمحاسبة وجعله بعيداً عن الاشراف من قبل السلطة التنفيذية ينظر المادة (215) و (216) و (217) و (219) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(2) قرار رقم (88) لسنة 2010 الصادر من المحكمة الاتحادية العليا ، مصدر سابق.

(3) ماجد محمد الخزرجي، استقلالية الاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية ، بحث منشور في مجلة الرقابة المالية ، العدد 3 ، كانون الأول من سنة 1983، ص9.

(4) فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا ، ط1 ، دار مجدلاوي للطباعة والنشر، الاردن ، لسنة 1983، ص48.

الدستوري على ديوان الرقابة المالية ، في التشريع العادي ⁽¹⁾ ، واستناداً إلى الدستور صدر التشريع العادي⁽²⁾ الذي هو قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل ، ويعد هذا القانون السند القانوني⁽³⁾ الذي يعمل الديوان وينظم اعماله وفقاً لهذا القانون له والمادة الخامسة منه تنص بأن الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية يرتبط بمجلس النواب⁽⁴⁾. هذه الشخصية المعنوية ترتب للديوان حقوقاً والتزامات وتكون له ذمة مستقلة ويجري كافة التصرفات القانونية التي لا تخالف أو تتعارض مع أهدافه . ويبدو لنا أنّ المشرع قد أغفل كلمة (فنياً) ليصبح نص المادة كالآتي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وفنياً ؛ لأنّ الديوان ذو اختصاص فني كذلك ، وما يلاحظ على تسمية ديوان الرقابة المالية بهذا الاسم من وجهة نظرنا نحتاج إلى إعادة في الصياغة لأنّ التسمية تدل على أنّها تسمية تاريخية فالديوان في اللغة يدل على الدفتر الذي يكتب فيه اسماء الجيش واهل العطاء⁽⁵⁾، ونفضل تسميته ب الجهاز الاتحادي للرقابة المالية⁽⁶⁾، لأنه يمارس الرقابة المالية فقط ولا يمارس الرقابة بصوره عامة أو بتسميته ب جهاز المراقب العام المالي أو هيئة الرقابة المالية . أو توسع عملة الرقابي وجعله يمارس الرقابة بصورة عامه المالية والادارية وتسمية (جهاز الرقابة الاتحادي) فيصبح هذا الجهاز هو الجهاز المركزي للرقابة فتصبح له العلوية على غير من الاجهزة الرقابية بصوره عامة ولا تجعل علوتها فقط بالرقابة المالية كما في قانون الديوان الحالي ، واصدار قانون جديد يناسب عمله الرقابي الشامل أو تعديل قانونه الحالي بما يناسب هذا المقترح ، ولكي يكون السند القانوني هو الاطار العام والشرعية التي تعطي لديوان الرقابة المالية استقلاليتها وضماناته ويعطيه القدرة على مواكبة

(1) د. احمد شوقي محمود ، المبادئ العامة في القانون الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، ط 1 ، مكتبة الفلاح ، الكويت ، 2011 ، ص166 ، د. مصطفى احمد ابو عمرة ، و د. همام محمد محمود ، مبادئ القانون ، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2010، ص 36.

(2) أشرف النميساوي ، الشريعة الدستورية في التشريعات المختلفة ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية ، ط 1 ، مصر ، 2007 ، ص 22.

(3) ينظر: المراحل التي يمر بها التشريع العادي ، د. محمد السيد عمران ، الاسس العامة في القانون ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2002 ، ص 50

(4) ينظر المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

(5) ابي الفضل جمال الدين ابن منظور ، لسان العرب ، ج 1، دار المعارف ، 2000 ص 166

(6) في جمهورية مصر هناك جهاز رقابي عمله يشبه عمل ديوان الرقابة المالية العراقي الذي يسمى ب الجهاز المركزي للمحاسبات وهو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية ينظر المادة (1) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 المعدل.

التغيرات ، وان لا يكون عائقاً" أمام الجهاز الرقابي في سبيل تحقيق اهدافه المطلوبة⁽¹⁾، يجب ان يستند الديوان في عمله كذلك إلى سند دولي يستند عليه ويساعه على تطوير عملة الرقابي وحظيت الرقابة المالية باهتمام اغلب الدول في العالم فصادقت على اعلانات ومؤتمرات دولية تضمن للرقابة المالية المبادئ الرئيسية لها التي على الدول اتباعها في تنظيم الرقابة المالية يمكن الاعتماد على المبادئ الصادرة من منظمة (الانتوساي) التي هي من المنظمات المختصة في الرقابة المالية العليا على المستوى الدولي ، والاستعانة بمبادئها في تنظيم عمل ديوان الرقابة المالية في العراق من هذه المبادئ مبدى المسائلة عن المخالفة المالية لضمان حسن الاداء المالي للإدارة وتنمية التعاون مع الاجهزة الرقابية المالية الاخرى ، وعلى الرغم من هذه الاعلانات والمؤتمرات غير ملزمة للعراق بوصفه غير منظم لهذه المنظمة لكن ممكن الاستفادة من هذه المبادئ التي تحملها في صياغة السند القانوني الداخلي للديوان وفق التوجه الدولي ؛ لأنَّ هذه المبادئ تعطي للديوان المكانة والاحترام لتقاريره على المستوى الدولي اذا توفرت هذه المبادئ في عمله وسار عليها .

الاساس الدولي الواضح لعمل الديوان يجد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 وهذه الاتفاقية هي أول اتفاقية ملزمة دولياً" في منع الفساد انظم العراق إلى هذه الاتفاقية في القانون رقم (35) لسنة 2007⁽²⁾، وهذه الاتفاقية دعت إلى تعاون دولي في مكافحة الفساد وأكدت على وضع وتنفيذ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد⁽³⁾، ونصت هذه الاتفاقية على منع الفساد من خلال تكفل كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني انشاء هيئات مكافحة الفساد حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد⁽⁴⁾، لذا يعتبر ديوان الرقابة المالية من ضمن الهيئات المعنية بمكافحة الفساد في العراق وعمله في ضوء الاتفاقية ، كذلك هناك الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي وقع عليها العراق 2010 وصادق عليها في القانون رقم 42 لسنة 2013⁽⁵⁾ ، وتعتبر هذه الاتفاقية شبيهة بالاتفاقية السابقة من ناحية الصياغة ولكن تختلف عنها بانها اتفاقية اقليمية محدده في البلدان العربية التي هي عضو في الجامعة العربية ،

(1) سعدي فري شنيخر ، تعدد الاجهزة الرقابية ودورها في الكشف والحد من ظاهرة الفساد الاداري والمالي بحث مقدم إلى هيئة الأمانة في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، كجزء من متطلبات الحصول على الشهادة المحاسبية القانونية بغداد ، 2011 ، ص 112 .

(2) انظم العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 بموجب قانون رقم (35) لسنة 2007 ونشرة في جريدة الوقائع العراقية العدد 4047 تاريخ 2007/8/30 .

(3) سعدي فري شنيخر مصدر سابق ص 124 .

(4) ينظر المادة (5/أ) والمادة (6/2) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004

(5) صادق العراق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بالقانون رقم 42 لسنة 2012 الوقائع العراقية العدد 4268 بتاريخ 2013/2/18 .

فالاتفاقيتين السابقتين تعتبران السند الدولي لوجود هيئات مكافحة الفساد في العراق المتمثلة في ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة ومكتب المفتش العام ، ورغم ان هيئة النزاهة هي الجهة المعنية بصورة واضحة في منع الفساد ومكافحته الا انه لا يمكن ان تقوم بعملها الا من خلال اذرع تستطيع بها الكشف عن الفساد ، فالديوان يعتبر يد هيئة النزاهة في الكشف عن الفساد المالي والاداري ، وخلاصة ما توصلنا اليه ان هذه الاتفاقيات⁽¹⁾، والاعلانات والمؤتمرات المعنية بالرقابة ومكافحة الفساد لا يمكن ان تساعد الاجهزة الرقابية في بلدنا ما لم تكن هناك رغبة حكومية وبرلمانية موحدة تعكس شخصية الدولة في تطوير عملها الرقابي ومكافحة الفساد ، ويمكن الاستفادة من الاتفاقية الدولية السابقة في استرداد الأموال المسروقة في عمليات فساد استناداً إلى هذه الاتفاقيات⁽²⁾ ، هذه ميزة حسنة لانضمامنا للاتفاقية ، اضافة إلى ذلك فإنّ هناك سند غير قانوني لديوان الرقابة المالية الاتحادي المتمثل بالسند الاجتماعي أو التاريخي للديوان نتيجة لعمره الطويل في العمل الرقابي فترسخ لدى الجمهور بانه ديوان الرقابة المالية الاتحادي هو الجهة التي يقع عليها العبء الاكبر في العمل الرقابي ومكافحة الفساد !

المطلب الثاني: مهام وصلاحيات الديوان وصور رقابته التي يمارسها

لديوان الرقابة المالية الاتحادي مجموعة من الاختصاصات أو الصلاحيات التي تمكنه من أداء الرقابة المالية على الجهات الخاضعة له بيسر وبصورة تجعل عمله الرقابي يساعد على تطوير أداء الجهات المشمولة برقابته ويستمد ديوان الرقابة المالية مهامه وصلاحياته من القانون رقم (31) لسنة 2011 المعدل الذي يوضح بشكل تفصيلي هذه المهام والصلاحيات ، ومن خلال نصوص هذا القانون يظهر أنّ الديوان مسؤولاً بصورة مباشرة على رقابة الأموال العامة أينما وجدت فلا بد من تلك المهام والصلاحيات حتى يمارس حقه الرقابي بصورة قانونية محددة، ولكي نتعرف على صور الرقابة التي

(1) في العراق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية تنفذ داخلياً من خلال قيام مجلس الوزراء بالتفاوض بشأنها والتوقيع عليها أو من يخوله وبعدها يتم التصويت عليها بالموافقة داخل البرلمان يصدقها رئيس الجمهورية وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها ومن ثم تصدر المعاهدة والاتفاقية بقانون بنشر في الجريدة الرسمية وتنتشر معه نصوص الاتفاقية ومن الاتفاقيات المصادق عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

(2) ينظر: المواد (44 ، 51) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

يمارسها من خلال تلك المهام والصلاحيات سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول مهام الديوان وفي الفرع الثاني صلاحيات الديوان والثالث نتناول صور الرقابة التي يقوم بها.

الفرع الأول / مهام ديوان الرقابة المالية الاتحادي

هنالك عدد من المهام التي أشار إليها قانون الديوان التي يستطيع القيام بها لتمتعه بالاستقلال المالي والاداري والشخصية المعنوية التي تمكنه من القيام بمجموعة من التصرفات القانونية واداء المهام المطلوبة منه ويمكن تحديد هذه المهام بالاتي:

أولاً: يراقب ويدقق سجلات الحسابات في الدوائر الخاضعة له كذلك له ان يبسط رقابته على نشاطات واعمال الجهات الخاضعة لرقابة والتحقق من سلامة تصرفاتها المالية وهذا يمد رقابته إلى الملاءمة في تصرفات الجهات الخاضعة له في الأموال التي تنفقها على الأوجه المخصصة لها، ولا يقتصر على هذا بل يمد يده في الرقابة على فاعلية تطبيق القوانين والتعليمات والانظمة على الأموال التي تصرف وكان الاجدر أن يحدد فاعلية التطبيق بالقوانين والانظمة والتعليمات المالية فقط وعدم ترك المجال واسعا من دون تحديد من قبل المشرع بالصيغة التي عليها⁽¹⁾، وفي سبيل أداء هذه المهمة منح القانون للديوان وسائل تمكنه من أداء اختصاصه في هذه المهمة الرقابية وحتى يستطيع مباشرة تلك المهمة على الجهات الادارية أو غير الادارية الخاضعة لرقابته بنجاح وهذه الوسائل هي كالآتي:

1- الفحص والتدقيق لمعاملات الانفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقدره لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الاغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها⁽²⁾، من خلال هذه الوسيلة يقوم الديوان بالعملية الرقابية التي تختص بفحص وتدقيق معاملات الانفاق العام للجهات الخاضعة له حتى يتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المبنية لها في الموازنة المقررة⁽³⁾، فيقوم الديوان بالتأكد من جميع المعاملات التي فيها انفاقا مثال ذلك ان يقوم الديوان بالتأكد من معاملات لجان المشتريات في الجهات الخاضعة لرقابته هل انفقت على المشتريات في ضوء الأموال المخصصة لها في

(1) في القانون السابق للديوان رقم (6) لسنة 1990 حدد هذه المهمة بالتأكد من سلامة تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية، لان الديوان مختص في الرقابة المالية فقط وعدم ذكر كلمة المالية في نص المادة السادسة يجعل عمل الديوان واسع ويتأكد من تطبيق القوانين المالية وغير المالية.

(2) ينظر المادة (6/أولاً/ أ) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل .

(3) هناك تساؤل يطرح هل يتحمل الديوان المسؤولية عن الاعمال الرقابية التي يقوم بها من خلال الفحص والتدقيق للإنفاق العام كقيام الديوان بالتأكد من سلامة الانفاق العام وبعد فترة يظهر العمل الرقابي الذي تقوم به اجهزة رقابية اخرى بان هناك خلل في الانفاق العام وعدم سلامته، هل يتحمل الديوان المسؤولية عن ذلك، أم ان رقابة الديوان توفر الحصانة للعمل المراقب من قبله بالاستناد على تقارير الفحص الصادرة منه.

الموازنة أم أكثر أو أقل من الأموال المخصصة لها، وكتابة تقاريره عن هذه المعاملات المالية وإطلاع الجهات المسؤولة عن ذلك، كما يقوم الديوان وفق هذه الوسيلة بتأدية مهمته من التأكد من استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول أعمال هدر أو تبذير أو سوء تصرف في الأموال العامة، ونرى أن الديوان في هذه الفقرة يحتاج إلى الاستعانة بمحققين ذوي خبرة فنية ومالية وجنائية في كادره الوظيفي لتأدية هذه المهمة الرقابية لأن الهدر أو التبذير أو سوء التصرف لا يمكن كشفه بسهولة كذلك فإنها أعمال قابلة للتأويل، فالجهة الخاضعة للرقابة من قبل الديوان وكشف الديوان في تقاريره الرقابية بان فيها أعمال هدر أو تبذير في نفقات المؤتمرات التي تقيمها فمن الممكن لتلك الجهة الرد على الحالة وإثبات غير ذلك بأنه لا يوجد هدر أو تبذير في ذلك وإنها قامت بواجب الضيافة للحاضرين في المؤتمرات التي عقدتها، كذلك للديوان تقييم مردودات الأموال العامة التي انفتحتها الجهات الخاضعة له، ولم نتعرف على كيفية تقييم مردودات الأموال العامة كقيام وزارة الكهرباء بإنفاق أموال عامة على صيانة وتحسين الكهرباء كيف يقيم الديوان الخدمة التي انفتحت من أجلها الأموال العامة هل تتناسب مردوداتها مع الأموال التي انفتحت عليها؟ فالديوان يقوم وفق هذه المهمة بالتأكد من مراعات الإدارة في تصرفاتها للقوانين المالية وهذا جزء من، مبدأ المشروعية⁽¹⁾ الذي لا يجز للإدارات أن تتخذ عملاً أو قراراً خلاف القانون.

فيقوم الديوان بإجراء الرقابة المالية المتمثلة بالفحص والتدقيق لجميع الالتزامات المالية والإيرادات للجهات الخاضعة له وفحص الموجودات بكافة أنواعها وذلك للتأكد من صحة تقييمها وعائديتها وسلامة استخدامها وتسجيل ذلك في سجلات الديوان، كما يقوم بفحص و تدقيق معاملات تخمين وتحقيق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها⁽²⁾، فهناك ضوابط تصدر من وزارة التخطيط تتعلق بالنسب التخمينية للمشاريع الاستشارية يأخذ ديوان الرقابة على عاتقه بتدقيق معاملات تخمين الموارد العامة للجهات الخاضعة له وسلامة تطبيق تلك الضوابط على المعاملات التخمينية لمواردها، كما يقوم بالتأكد من جباية الموارد العامة بالنسبة للإيرادات وفحص وتدقيق معاملاتها للتأكد من سلامة الإجراءات المعتمدة في جبايتها، وقد أخذت أغلب الدول في قوانينها على منح جهاز الرقابة المالية في الدولة مهمة الرقابة بالفحص والتدقيق للنفقات وجباية الإيرادات من خلال المراجعة والإطلاع على السجلات والمستندات والتحقق من كون التصرفات تمت وفق القواعد المحاسبية والمالية المقررة في

(1) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، 2001، ص21.

(2) ينظر المادة (6/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

القانون⁽¹⁾ وتتجز هذه المهمة للديوان بالاعتماد على دوائر التدقيق المركزية ودوائر التدقيق في المحافظات ودائرة الشؤون الفنية⁽²⁾، أو يقوم مجلس الرقابة بتكليف احدى الدوائر أو الأقسام في الديوان بإنجاز هذه المهمة أو بتشكيل لجنة من الموظفين في الديوان بمهمة الرقابة بالفحص والتدقيق لان هذه المهمة من اختصاصات الديوان الاساسية.

2- منح الديوان لتأدية عمله الرقابي وسيلة إبداء الرأي في القوائم والتقارير والبيانات المالية المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية إلى الجهات الخاضعة لرقابته لبيان فيما اذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية حتى تعكس حقيقة المركز المالي وعوائد النفقات المالية⁽³⁾، في هذه الحالة تقوم الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالطلب من الديوان بصيغة رسمية لأخذ رأيه في النشاطات المالية التي تقوم بها تلك الجهات أو يقوم الديوان من دون ان تطلب منه الجهات الخاضعة لرقابته بإعطاء الرأي إليها في أوضاعها أو الاعمال المالية التي تقوم بها من موافقة تلك الاعمال أو الأوضاع مع المتطلبات القانونية والقواعد المحاسبية كقيام الديوان بأبداء الرأي لوزارة الصناعة عن معامل النسيج بان تلك المعامل قامت ببياناتها المالية بالإنفاق وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية وتعكس حقيقة المركز المالي للوزارة الا ان نتيجة النشاط والتدفقات المالية العائدة من المعامل لا تتناسب مع حجم الانفاق عليها، والملاحظة التي تظهر على هذا الرأي للديوان هل هو يحصن البيانات والتقارير والأوضاع المالية التي ابدى الرأي بشأنها من اجراء الرقابة عليها مرة اخرى من قبل الديوان ، الواقع العملي لعمل الديوان هو أن رأيه لا يحصن تلك البيانات والتقارير والأوضاع المالية من الرقابة عليها من قبله مرة أخرى، كذلك يمكن للجهة التي أبدى لها الرأي ان تأخذ به وتعتمد عليه في مواجهة اي اعتراض على تلك البيانات والتقارير والأوضاع المالية بالاعتماد على رأي الديوان⁽⁴⁾ ، كذلك من الممكن ان لا تأخذ به ولا تترتب مسؤوليتها عن عدم الاخذ بالرأي، وهنا يكون دور ديوان الرقابة المالية

(1) ينظر قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري ، نقلا عن د. ابراهيم عبد العزيز شيخا ، اصول الادارة العامة ، دار المطبوعات الجامعة، الاسكندرية، 1993، ص447.

(2) ينظر إلى المواد (5، 3) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (1) لسنة 2012.

(3) ينظر المادة (6/أولا/ج) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

(4) أن حصل خلاف بين الرأي الذي أبدى الديوان للجهات الخاضعة له في بيانات المالية وبين تقاريره الرقابية الخاصة بالفحص والتدقيق لتلك البيانات فإن في هذه الحالة تأخذ تقارير الخاصة بالفحص والتدقيق بوصفها من مهام الديوان الأساسية ومن الممكن طرح الأمر على مجلس الرقابة المالية لاتخاذ إجراء يراه صحيح.

الاتحادي في الرقابة دوراً استشارياً للجهات الادارية الخاضعة له⁽¹⁾، وهو رغبة المشرع في التعاون بين الديوان والجهات الخاضعة له وهذا يساعد في تقويم عملها بسهولة وتلافي الاخطاء باستمرار ان اخذت برأي الديوان الصحيح، لكن هناك مشكلة قد تظهر وهي اعتماد المؤسسات الادارية على رأي الديوان في عرقلة عملية الرقابة التي تقوم بها جهات اخرى مختصة بالرقابة سواء كانت رقابة ادارية أم رقابة مستقلة والادعاء بانها اخذت رأي الديوان وتعمل وفق هذا الرأي.

ثانياً: المهمة الأخرى للديوان هي رقابة تقويم الاداء للجهات الخاضعة لرقابته⁽²⁾، من اجل حسن ادارة الأموال العامة وتنظيم النشاط الاداري للجهات الخاضعة لرقابته يقوم الديوان بمهمة رقابة تقويم الاداء لها لأنه بواسطة رقابة تقويم صحة الاداء يمارس الديوان رقابة مالية شاملة عليها⁽³⁾ ويسعى من وراء هذه الرقابة إلى التحقق من الاستخدام والتصرف الأمثل للأموال العامة فيتم التأكد والتحقيق والتثبت من قانونية ايرادات ونفقات الجهات الخاضعة له وصحة حساباتها المالية وان تصرفاتها المالية تتم بكفاءة اقتصادية، وهذا المهمة للديوان تساعد على التحسن الاقتصادي للدولة من خلال كشف اساءة الاستعمال أو الاهمال أو التقصير في التصرف في الأموال العامة، ويرى احد الباحثين ان رقابة تقويم الاداء تعنى بالتأكد من استخدام المال العام على اساس معايير الكفاءة الاقتصادية والفعالية⁽⁴⁾، كذلك تعتبر رقابة تقويم الاداء من الاهداف الاساسية التي يسعى ديوان الرقابة المالية الاتحادي لتحقيقها وهو يساعد على تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة له، وتقويم الاداء يشمل فحص موضوعي تشخص به السياسات والنظم وادارة العمليات ونتائج النشاط في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ويقارن من خلال الانجاز بالمخطط والنتائج بغية اكتشاف الانحرافات وبيان أسباب التبذير والانحراف وسوء الاستعمال وبيان الحلول التي تعالج ذلك في سبيل توجيه الاداء لجهات الخاضعة نحو تحقيق الكفاءة الاقتصادية والفاعلية⁽⁵⁾.

(1) سهاد عبد الجمال عبد الكريم ، الرقابة المالية المستقلة، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 14، العدد 51 ، ص261.

(2) ينظر المادة (6 /ثانيا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم 31 لسنة 2011

(3) د، كريمة علي كاظم، الرقابة المالية، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد ، 1999، ص95.

(4) قاسم محمد عبد الله، دور ديوان الرقابة المالية في تقويم أداء الخدمات العامة، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية ، المجلد 9، العدد 4 ، 2007، ص169.

(5) محمد عبد العزيز العبيدي و د. زياد خلف خليل الجبوري، الرقابة المالية ودورها في تقويم الاداء المؤسسي دراسة استطلاعية عن الشركات الصناعية في محافظة نينوى بحث منشور على موقع ديوان الرقابة المالية العراق. ص14.

تتولى دائرة الشؤون الفنية والدراسات القيام برقابة الاداء بواسطة إعداد خطة سنوية لتقويم الاداء المتخصص للجهات المراقبة من الديوان⁽¹⁾، فتقوم بتأمين المستلزمات المطلوبة لعمليات تقويم الاداء بالتنسيق مع دوائر التدقيق في الديوان وتعد تقارير تقويم الاداء المتخصص وفق المعايير والمؤشرات المعتمدة لهذا الغرض كذلك يقوم الديوان بمتابعة تنفيذ الخطة المتعلقة بتقويم الاداء من خلال الهيئات الرقابية المختصة بالتنسيق مع دوائر التدقيق وكذلك يمكن للديوان الاستعانة بالخبراء والفنيين من خارج موظفي الديوان للإسهام في مهمة الرقابة بتقويم الاداء⁽²⁾، كذلك أوجب قانون الديوان على الديوان وضع خطة سنوية شاملة لإنجاز مهام رقابة وتقويم الاداء، هذا يعني أنّ المشرع العراقي اهتم برقابة تقويم الاداء من خلال النصوص السابقة لكن لم يبينها تفصيلاً بوضوح بعكس المشرع المصري الذي بينها باحترافية عالية وبصورة واسعة تؤدي الهدف من الرقابة ووضع معايير ثلاثة وهي الاقتصاد والكفاءة والفاعلية في الاداء على استخدام المال العام من قبل الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات ويمكنه من متابعة وتقويم اداء الوحدات الخاضعة لرقابته التي تباشر نشاطا في مجال الخدمات وكذلك تقويم اداء تنفيذ المشروعات الاستشارية بالتكاليف المقدرة و وفقاً للتوقيت الزمني المحدد لها وتقويم ومتابعة القروض والمنح المبرمة مع الدول والمنظمات الدولية والاقليمية ومتابعة حركة اسعار السلع والخدمات التموينية ومقارنتها في اسعار السلع في وقت سابق، وتتبع التغيرات في الاستهلاك والادخار والدخل القومي والتأكد من ان هذه التغيرات تتم طبقاً للخطة الموضوعية⁽³⁾، هذه هي الرقابة على تقويم الاداء التي يقوم بها الجهاز المركزي للمحاسبات المصري فكان المشرع موفقاً في تنظيمها لذا ندعو مشرّعنا العراقي إلى ان يسلك في التشريعات التي تنظم رقابة تقويم الاداء مستقبلاً نفس المسلك الذي سار عليه المشرع المصري، بأن يعد رقابة تقويم الاداء جزء من المهام التي يسعى الديوان إلى تحقيقها هو تطوير نوعي في العمل الرقابي ويساعد على زيادة فاعلية العمل الرقابي في سبيل تحقيق اهداف الجهاز الذي انشأ لغرضها واخرجت رقابة الديوان من المفهوم التقليدي المتمثل برقابة التجاوزات في الانفاق العام إلى مراقبة كفاءة أداء مؤسسات الدولة واجهزتها ومدى كفاءتها في تحقيق اهدافها.

ثالثاً: مهمة تقديم العون الفني في المجالات الرقابية والمحاسبية والادارية وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية⁽⁴⁾.

(1) توضح هذه الخطة وفق النظام الداخلي وتعرض على مجلس الرقابة الذي عليه بعد دراستها اقرارها بأغلبية الاصوات لأعضائه فيصبح إلزاماً على هذه الدائرة القيام بهذه المهمة.

(2) ينظر المادة (3/ ثانياً / ز) (أ ، ب ، ج ، د ، ه ، و) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(3) ينظر المادة (5، 4) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988.

(4) ينظر المادة (6/ ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

لقد قلنا سابقاً أنّ الهدف الرئيسي لديوان الرقابة المالية الاتحادي هو تحقيق الرقابة الفعالة على الأموال العامة للدولة لحمايتها ومنع العبث بها واستخدامها الاستخدام الصحيح وفقاً للأغراض التي خصصت لأجلها، وهذه الهدف يقوم به الديوان وإدارته بمختلف التخصصات لذا برزت الحاجة إلى أن يقوم الديوان بمهمة تقديم العون الفني للجهات الخاضعة له وهذه المهمة تساعد على تقوية التنسيق والتعاون بين الجهات الخاضعة للرقابة من قبل الديوان، وهنا المشرع موفق في استخدام عبارة (العون) لأن تقديم العون لا يحتاج طلب من قبل الأجهزة الخاضعة للرقابة، فالديوان عند ممارسة عمله الرقابي يرى أن الجهاز الإداري الخاضع لرقابته يحتاج إلى الدعم أو العون في عمله فيقدم له المشورة في عمله لتقويمه بالاتجاه الصحيح، فالعون الفني يعني تقديم المساعدة والدعم في المجال التخصصي للعمل الرقابي من قبل الأجهزة الرقابية للارتقاء بالتدقيق وجودته أي كان هذه الدعم فنياً أو قانونياً⁽¹⁾، وهذه المهمة يقوم بها الديوان وذلك لخبرته الميدانية الطويلة في العمل الرقابي والمحاسبي والإداري، بالاستناد على هذه المهمة يقوم الديوان بتقديم الاستشارات والرأي إلى الدوائر والمؤسسات الخاضعة لرقابته في إطار تنفيذها لأعمالها في الجوانب المحاسبية والفنية والإدارية كما يقوم بتقديم العون في المجال الرقابي لتوحيد عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادية في اتجاه الجهات الخاضعة له وإشاعة مفاهيم الرقابة، ومهمة تقديم العون من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادية مهمة منصوص عليها في أغلب القوانين التي نظمت عمله⁽²⁾، يمارس هذه المهمة المتمثلة في تقديم العون أو الدعم بالاعتماد على بعض دوائره وأقسامه فعند الرجوع إلى النظام الداخلي للديوان نجد هنالك أوجه عديدة لتقديم العون فدائرة الشؤون الفنية والدراسات يلاحظ من ضمن صلاحية هذه الدوائر تقديم الاستشارات في المجالات المحاسبية والمالية والاقتصادية والاجابة على الاسئلة أو الاستفسارات الواردة إليها من داخل أو خارج الديوان⁽³⁾، أما صلاحية الدائرة القانونية المتمثلة بجزء من مهمة تقديم العون فيقع على عاتق قسم الاستشارات والدراسات القانونية إذ يتولى إبداء الرأي والمشورة القانونية في المسائل التي تعرض أمامه كذلك يقوم هذا القسم بأبداء الرأي في مشروعات القوانين والأنظمة التي تعرض أمام الديوان كذلك يقوم بدراسة القوانين المالية والإدارية وتقديم التوصيات والمقترحات المناسبة لها⁽⁴⁾، كذلك من مهام قسم الرقابة والتدقيق الإلكتروني إبداء المشورة في أعداد وتطوير النظم الإلكترونية الفنية والإدارية والمالية كما لهذا القسم القيام بتدريب الموظفين أيّاً كانوا من

(1) نوف جاسم الجاسمي ومنى عبد الرحمن البار، دور الدعم الفني في رفع كفاءة وفعالية الاداء المهني، بلا مكان طبع ونشر ، 2010 ، ص 11.

(2) ينظر المادة (2/ ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 الملغي كذلك ينظر المادة (2) من قانون الديوان رقم 194 لسنة 1980.

(3) ينظر المادة (3/أولاً/ج) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 2012

(4) ينظر المادة (4/أولاً/أ، ج، د) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 2012 .

داخل الديوان أو من خارجه، كما يقوم هذه القسم بناءً على طلب هيئات الرقابة في اجراء الرقابة أو التدقيق والفحص لكفاءة انظمة الرقابة الداخلية بالتنسيق مع الهيئات الرقابية⁽¹⁾، وتمارس دوائر التدقيق والمتابعة بواسطة قسم المعايير المحاسبية والرقابية بإحالة المقترحات في المجال المحاسبي والرقابي إلى مجلس المعايير المحاسبية والرقابية لأبداء المشورة الفنية بشأنها⁽²⁾ ومتابعة تنفيذ قرارات هذه المجلس المتعلقة بإبداء المشورة أو الرأي مع الجهات ذات العلاقة، ومجلس المعايير المحاسبية والرقابية لم يوضح تكوينه في النظام الداخلي الجديد للديوان ، وإنما اكتفى ببيان مهامه بينما نص في تعليمات ديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 1995 على تشكيله⁽³⁾، ومما يلاحظ على هذه المهمة أنّ المشرع لم يحدد جهة أو دائرة بعينها من دوائر الديوان تقوم بإبداء الدعم الفني في المجالات الرقابية والمحاسبية والادارية وإنما ترك إلى النظام الداخلي تحديد هذه المهمة ويظهر في النظام الداخلي ان هذه المهمة وزعها على بعض دوائره حسب اختصاصها في مجال المشورة والرأي وبين مجلس المعايير المحاسبية والرقابية من دون ان ينظمها تنظيمًا مفصلاً وهذا قد يؤدي إلى تباين أو اختلاف في المشورة أو الرأي الذي يقدم من قبل مجلس المعايير المحاسبية والرقابية وبين المشورة أو الرأي المقدم من قبل الدوائر المختصة في الديوان بموضوع الاستشارة، وحسنا فعل المشرع من وجهة نظرنا على توزيع تقديم العون الفني بين دوائر الديوان المختصة في الموضوع وعدم ترك هذه المهمة أمام دائرة واحدة لان مهمة تقديم العون الفني في المجالات الادارية والرقابية والمحاسبية مهمة واسعة وتحتاج إلى توفير الخبرة الميدانية في تلك المجالات وهذا غالباً لا يتوفر في دائرة واحدة وان توفر فيها فان عدد قليل من الموظفين يكون مختصين في احد المجالات السابقة بعكس الدوائر المختصة بالموضوعات الرقابية والمحاسبية والادارية، ويمكن حل ظاهرة الاختلاف في الآراء والمشورات بين الدوائر المختصة ومجلس المعايير الرقابية والمحاسبية في الديوان من خلال أنّ هذه المعونة الفنية المتمثلة بالرأي والاستشارة لا تقدم إلا بعد ان يفحصها مجلس الديوان من ناحية اختلافها مع الاستشارات والآراء المقدمة من قبل الدوائر الاخرى المختصة ومن ثم يقوم بالتصويت عليها ؛ لأنها مرتبطة بأسس وضوابط العمل الرقابي التي هي من اختصاصات مجلس الديوان⁽⁴⁾، فالمشرع جعل الديوان بهذه المهمة مرجعاً في اخذ الرأي والاستشارات وذلك لخبرته الميدانية الطويلة واطلاعه على مختلف القوانين والانظمة المالية عند ممارسة لعمله الرقابي وهذه تمكنه من تقديم الاستشارة في المجالات

(1) ينظر المادة (3 /سابعاً) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(2) ينظر المادة (8/ثالثاً/أ) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(3) ينظر المادة (1) من تعليمات ديوان الرقابة المالية رقم (1) السنة 1995 المنشور في الوقائع العراقية في العدد 3578 لسنة 1995 ويتضمن تشكيل مجلس المعايير المحاسبية والرقابية في عضويته اعضاء خارج ديوان الرقابة المالية مثل مدير عام الهيئة العامة للضرائب ومدير عام سوق بغداد للأوراق المالية وغيرهم.

(4) ينظر : المادة (21) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 .

المحاسبية المالية والرقابية لكن مهمة تقديم العون في المجال الإداري للجهات الخاضعة له إذا كان سبب هذا العون يستند على الخبرة الميدانية للديوان في تقديم الاستشارة الإدارية فان هناك جهات لها خبرة طويلة ومختصة في المجال الإداري يمكن اخذ استشارتها الإدارية أو التنظيمية⁽¹⁾.

رابعاً: تقويم الخطط والسياسات الاقتصادية والمالية المقررة للدولة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة⁽²⁾ من الأهداف التي يسعى إليها ديوان الرقابة المالية الاتحادي استقلالية الاقتصاد ودعم نموه واستقراره⁽³⁾، وهذا الهدف لا يتحقق إلا من خلال أداء هذه المهمة، فالسياسة المالية تعني بتحديد المصادر المالية للدولة وأوجه انفاقها، وعرفت السياسة المالية تحديد الدولة لمصادر دخلها وأوجه الصرف لهذا الدخل من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ونجاح سياساتها الاقتصادية المتبعة⁽⁴⁾ ويقصد بها كذلك مجموعة الاجراءات التي تضعها السلطات المختصة في الدولة في المجال المالي للتحقق من استخدام الإيرادات العامة والنفقات العامة مع اهداف السياسة الاقتصادية للدولة⁽⁵⁾، تعد الموازنة العامة الاداة التي تساعد الدولة على تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية وفقاً لخطة التنمية وطبقاً للسياسة العامة لها، وتعد الموازنة العامة البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق اهداف محددة في اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة⁽⁶⁾، كما أنّ الحسابات الختامية توضح النفقات والإيرادات الفعلية عن السنة المالية المنتهية ومدى توافرها مع تنفيذ الموازنة وهنا يبرز دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في تقويم أداء الجهات الخاضعة لرقابته التي تسعى إلى تحقيق الاهداف المحددة لها في الموازنة العامة فيقوم بالتأكد من سلامة المستندات الحسابية وصحة تطبيق القوانين واللوائح المالية كذلك يقوم بجمع البيانات المتعلقة بالسياسة المالية وتحليلها واستخراج المؤشرات للاقتصاد الوطني⁽⁷⁾ وهذه المهمة تساعد اقتصاد البلد من الناحية التي تقوم الدولة بدعمها، والأجهزة المختصة في الرقابة المالية في بعض الدول تعطي رأياً في كل سنة حول نتائج تنفيذ الموازنة وبيان ذلك

(1) مثل اخذ رأي وزارة التخطيط أو وزارة المالية أو مجلس الوزراء باعتبار تلك الجهات لها خبرة ميدانية في العمل الإداري.

(2) ينظر: المادة (6 /رابعاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(3) ينظر: المادة (4 /ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي النافذ .

(4) ينظر: السياسة المالية وأدواتها واثرها على الموقع www.tadawul.net .

(5) مسعود دارواسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، اطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر كلية العلوم الاقتصادية قسم الاقتصاد، لسنة 2005 - 2006 .

(6) د. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، بلا دار نشر ، مصر، 2000، ص449.

(7) ينظر المادة (3 /ثامناً/ج) النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي .

التنفيذ حسب المهام المقررة لها في البرنامج أو الخطة الموضوعة⁽¹⁾، والديوان عندما يقوم بهذه المهمة يقوم بتحديد نتائج تقييم الخطط وسياسات الدولة الاقتصادية والمالية مثل فحص الحساب الختامي للموازنة للدولة لتحديد اهم المعوقات والسلبيات واقتراح التوصيات لمعالجة تلك السلبيات لعدم حدوثها مستقبلاً لكي تسير السياسة المالية للدولة في طريقها الصحيح، الملاحظة التي تظهر هنا هي عندما يقوم الديوان بالمهمة التقييمية لتلك الخطط والسياسات المالية لم يلزم أو يوجب المشرع على الديوان بعرض تقارير عن هذه المهمة وخاصةً تقييم الحساب الختامي لموازنة خلال وقت معين وهنا يؤدي إلى ضعف نقادي لسلبيات السياسات المالية مستقبلاً، ويجعل مهمة الديوان تلك عبارة عن تقارير يحتفظ بها لنفسه وغير محددة للمسؤولية بوضوح ندعو المشرع إلى تعديل تلك الفقرة بالصيغة التي يوجب على الديوان عرض تقاريره. عن تقييمه للسياسة المالية والاقتصادية للدولة بوقت معين من السنة وبيان موضع الاخلال أو السلبيات والاختلاف فيها واعطاء رأي لمعالجتها مستقبلاً، لان عملية التقييم لخطط سياسة الدولة المالية والاقتصادية تساعد في دعم نمو الاقتصاد واستقراره بصورة سريعة وبسيطة ؛ لأنّ هذا التقييم مقتصر على الدولة ولا توجد تفاصيل واضحة في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي توضح بشكل مفصل أحكام واليات اداء تلك المهمة وخاصةً تقييم السياسة المالية والاقتصادية للقطاعات المختلفة التي تساهم في سياسة الدولة المالية والاقتصادية، كرقابة اسعار السلع وحركتها ومقارنتها مع اسعارها في فترات ماضية ومتابعة التغيرات التي تحدث في الاستهلاك والدخل القومي للبلاد بأنّ التغيير يتم طبقاً لخطة السياسة المالية⁽²⁾ ، وهذا نقصاً تشريعياً على المشرع معالجته وتقييم الديوان للموازنة العامة ان اخذه في وقت محدد من السنة يظهر سياسة الدولة المالية لان الموازنة العامة تعتبر احد ادوات السياسة المالية للدولة⁽³⁾.

خامساً: التدقيق في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التدقيق فيها.

(1) عبد اللطيف الخراط، الرقابة الخارجية في ظل نظام الصرف في الموازنة حسب الاهداف، مجلة الرقابة المالية ، العدد 56 ، 2010 ، ص 61.

(2) ينظر المادة (5/ ثانياً/ 8 ، 7 ، 6) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 هذا القانون اعطى لهذه الجهاز مهمة متابعة التغيير في الاستهلاك القومي والادخار القومي والدخل القومي وان هذا التغييرات يتم طبقاً للخطة لمعرفة نجاحها في احداث التوازن الاقتصادي بين القطاعات المختلفة واكتشاف الأخطاء التي تمنع تحقق الاهداف المحددة في الخطة واعطاء كذلك وسيلة متابعة حركات اسعار السلع والخدمات ومقارنتها مع اسعارها في وقت سابق وهذه المهمة تؤدي إلى الوقوف على تحقيق السياسة المالية للدولة ندعو مشرعنا العراقي ان يعالج هذه المهمة لديوان الرقابة المالية الاتحادي بنفس معالجة المشرع المصري لها في المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات.

(3) هادي عبد الواحد جبار الحلفي، اصلاح الاداء المالي للموازنة العامة في العراق للمدة 2004 - 2010 ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة البصرة، 2012 ، ص 10.

تكون هذه المهمة للديوان مهمة ثانوية تعتمد بالأساس على الطلب الذي يقدمه مجلس النواب إلى الديوان لأجراء التدقيق بالمواضيع التي يرى مجلس النواب ضرورة التدقيق فيها من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي، فلا يقوم الديوان بهذه المهمة إلاّ من خلال طلب يقدم له من مجلس النواب، فعند اجراء التدقيق في الأمور التي يطلب المجلس النيابي اجراء التدقيق بها تحرك هذه المهمة⁽¹⁾، والديوان ملزم بإجراء التدقيق في الأمور التي يطلبها مجلس النواب منه ؛ لأنّ الديوان مرتبط بالسلطة التشريعية ويتحمل المسؤولية أمامها وهذه المهمة تساعد في زيادة التعاون بين الديوان ومجلس النواب، ومن الناحية الواقعية هذه المهمة تفيد مجلس النواب أكثر ممّا تفيد الديوان ؛ لأنها تساعد المجلس النيابي في التأكد من المواضيع التي فيها اتفاق عام ويحتاج إلى تدقيقها من قبل جهاز يمتلك خبرة ميدانية في التدقيق المتمثل بالديوان وفي ضوء تدقيق الديوان للمواضيع والأمور التي طلبها مجلس النواب منه يظهر للمجلس ضمان حسن الانفاق أو الاخلال في الانفاق العام، والطلب المقدم من مجلس النواب قد يقدم من هيئة الرئاسة للمجلس أو احد لجان المجلس أو احد اعضاء مجلس النواب بشرط ان يكون هذا الطلب متعلق بأعمال الرقابة والتدقيق ويقوم بمتابعة هذه المهمة وفق النظام الداخلي للديوان قسم شؤون مجلس النواب⁽²⁾، فيقوم هذا القسم بمتابعة الاجراءات والطلبات والاستفسارات المقدمة من المجلس النيابي والمتعلقة بأعمال الرقابة والتدقيق، فيمكن الاخذ بهذه المهمة في التأكد من اثاره المسؤولية السياسية للوزارة بقيام مجلس النواب بطلب التدقيق لموازنة احد الوزارات وفي ضوء هذه التدقيق يثير مسؤوليتها السياسية أمامه، ولم يظهر في النص القانوني بان التدقيق الذي يقدم هل ملزم في اعتماده أم عبارة عن تدقيق استشاري للمجلس النيابي وندعو المشرع العراقي إلى تعديل هذه الفقرة

بالصيغة الآتية:

(إجراء التدقيق أو التحقيق أو الفحص في الأمور المتعلقة في عمله الرقابي أو خبرته الفنية فيها بناءً على طلب يقدم له من مجلس النواب أو السلطة القضائية) وهذا يحصر التدقيق والتحقيق والفحص في الأمور المتعلقة بعمل الديوان وخبرته والطلب لا يقتصر على مجلس النواب، بل حتى السلطة القضائية تستطيع ان تقدمه خاصةً في قضايا الفساد المالي لبعض الموظفين فنحتاج إلى فحص وتدقيق لسجلات الانفاق حتى يظهر لها حقيقة الموقف المالي للأنفاق هل فيه هدر أم لا وهذا يؤدي إلى زيادة التعاون مع السلطة القضائية مما يؤدي إلى الحد من الفساد.

(1) ينظر المادة (6 /خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي النافذ المعدل.

(2) ينظر المادة (9 /أولاً وثانياً) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

الفرع الثاني / صلاحيات ديوان الرقابة المالية الاتحادي

من أجل أداء ديوان الرقابة المالية الاتحادي لمهامه بصورة صحيحة تمكنه من الحفاظ على المال العام والحد من الفساد الاداري والمالي التي يهدف الديوان اليها، ورغبة الديوان في ممارسة عمله بصورة مستقلة من دون الاستعانة بصلاحيات أجهزة أخرى ، منح المشرع للديوان عدة صلاحيات لتمكنه من اداء واجبه في الرقابة على الجهات والمؤسسات الخاضعة لرقابته⁽¹⁾ هذه الصلاحيات نصَّ عليها في إحدى مواد قانون الديوان وعلى الشكل الآتي:

أولاً: لديوان الرقابة المالية الاتحادي في سبيل اداء الاهداف المطلوبة منه صلاحية الاطلاع على كافة السجلات والوثائق والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله الاشراف عليها واجراء الجرد الميداني والحصول على جميع الايضاحات والمعلومات والإجابات في المستويات الادارية والفنية والمهنية في حدود ما هو اللازم لأداء مهامه⁽²⁾ وهذه الصلاحية تمكن الديوان وتساعد في اداء المهام المطلوبة منه والكشف عن حالات الهدر وسوء استعمال الأموال العامة من خلال الجرد الذي يقوم به، وهذه الصلاحية أعطيت لأجهزة الرقابة المالية في أغلب الدول⁽³⁾، فضلا عن سلطته المتمثلة في حصوله على الاجابة في كل الاستفسارات والمعلومات والايضاحات المطلوبة لأداء مهامه التي تزيد من نشاط الديوان في ممارسة عمله واداء مهامه.

ثانياً: كما حوّل المشرع ديوان الرقابة المالية الاتحادي وأعطى له صلاحية تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني، ويحق لرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لإجراء التدقيق وإعداد التقارير المتعلقة بالبرامج السرية والنفقات الأمنية⁽⁴⁾، وبموجب هذه الصلاحية فإنّ الديوان يكون له دور مهم وضروري في تدقيق البرامج السرية والنفقات الأمنية التي غالبا لا تكون متاحة للاطلاع عليها من قبل الرأي العام للضرورات الأمنية، وما يلاحظ على المشرع العراقي أنّه جعل الديوان يدقق البرامج السرية ولم يبين ما هي تلك البرامج ؟ أو يعطي وصفاً أو خصائص تلك البرامج ، ومن الذي يضعها ؟ وما طبيعتها ؟ هل هي ذات طبيعة عسكرية أو ذات تأثير على الحياة الاجتماعية والاقتصادية، وحسناً فعل المشرع عندما مكن الديوان من صلاحية تدقيق النفقات الأمنية لأنّ طبيعة تلك النفقات تتطلب السرية في اجرائها وتحتاج إلى جهاز ذي خبرة فنية ميدانية في تدقيق تلك النفقات وتحتاج تلك النفقات في بعض الأحيان

(1) لمعرفة الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي ينظر المادة (8) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل واستثنى هذا القانون السلطة القضائية فيما يتعلق باختصاصها القضائي من الخضوع لرقابة وتدقيق الديوان ينظر المادة (9) من نفس القانون.

(2) ينظر المادة (13/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

(3) اخذ بهذه الصلاحية المشرع المصري واعطاها للجهاز المركزي للمحاسبات في المادة (5/أولاً/1) .

(4) ينظر المادة (13/ثانياً) من قانون الديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

إلى سرية تقارير الرقابة عليها وعدم إعلانها لأن إعلانها يؤدي إلى الاطلاع على القدرات الأمنية للجهات العسكرية فليس من المنطق ان تقوم الاجهزة الأمنية بشراء ذخيرة وآليات عسكرية لضرورات أمنية وتأتي تقارير الاجهزة الرقابية تعلن اجراء التدقيق على نفقات شراء الذخيرة والآليات وتعطي تفاصيلها وأعدادها إذ يجب أن تكون تقارير التدقيق سرية وتعرض على جهات محددة إن وجد فيها فساد مالي، كما اعطى لرئيس الديوان الحق في تخويل من ينوب عنه من نوابه أو موظفي الديوان في اجراء التدقيق لتلك البرامج السرية والنفقات الأمنية واجراء التقارير المتعلقة بها وتقديمها إلى رئيس الديوان، ونرى من الافضل ان تكون هنالك دائرة خاصة في الديوان تسمى بدائرة الرقابة والتدقيق للبرامج السرية والنفقات الأمنية تضم موظفين لهم خبرة في تلك الأمور بدلاً من أن يتشنتت جهد الديوان في التدقيق والرقابة عليها خصوصاً أن تلك الأمور تحتاج إلى الدقة في العمل الرقابي.

ثالثاً: صلاحية القيام بعملية الفحص للمنح والاعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات استناداً إلى قرار من مجلس الرقابة المالية والتحقق من كونها وظفت مع الغرض الذي قدمت لأجله⁽¹⁾، وفقاً لهذا الصلاحية للديوان يجب أن لا يقوم الديوان بهذه الصلاحية بصورة تلقائية وإنما يتوقف على قرار من مجلس الرقابة المالية في الديوان إن منح الاذن للقيام بعملية الفحص فالديوان يباشر صلاحيته لفحص المنح والاعانات والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والقروض للتأكد والتحقق من كونها موافقة مع الأغراض التي قدمت لأجلها، هنا من وجهة نظرنا فإن على المشرع مآخذ كثيرة نذكر منها الآتي:

1- لم يميز المشرع في النص بين الأموال التي ترتب التزامات بذمة الدولة والتي لا ترتب التزامات على الدولة فالمنح والاعانات والتسهيلات والامتيازات لا ترتب أثراً مالياً في ذمة الدولة ، ودور الديوان التأكد من أنها موافقة مع الأغراض التي قدمت من أجلها وبين القروض والاستثمارات التي ترتب أثراً مالياً في ذمة الدولة في الأجل الطويل.

2- كذلك النص لم يحدد لنا من أين مصدر هذه المنح والاعانات والقروض والاستثمارات ؟ هل هي من دول أو منظمات دولية ؟ ولمن تكون ؟ هل لإحدى الإدارات الرسمية الخاضعة للديوان أم لإحدى المنظمات داخل البلد ؟ وهنا يتوسع دور الديوان في استعمال هذه الصلاحية ؟ وهل دور الديوان يتوقف عند حد تأكده من كونها موافقة للأغراض التي منحت لأجلها أو يتأكد من كونها موافقة للنظام العام في البلد.

3- جعل النص صلاحية الرقابة بالفحص جوازيه للديوان وتتوقف على قرار من مجلس الرقابة المالية.

4- ندعو المشرع إلى تعديل هذه الفقرة إلى الصيغة الآتية:

(1) ينظر المادة (/13ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

(القيام بعمليات الفحص على القروض والاستثمارات المقدمة إلى الجهات الخاضعة إلى الديون والتأكد من كونها موافقة مع الأغراض التي قدمت لأجلها ومع النظام العام ، وفحص المنح والاعانات والتسهيلات والامتيازات المالية للجهات المخصصة لها بناءً على طلب تلك الجهات أو بناءً على طلب من الأجهزة أو السلطات الأخرى في البلد) ، ويؤدي الديون أعمال الرقابة والتدقيق وفق المعايير والقواعد والاصول المحلية والدولية⁽¹⁾، يقوم الديون بأداء اختصاصه في موقع الجهات الخاضعة له أو في موقع مقرات الديون وعلى الجهات المعنية الخاضعة لرقابته تهيئة المكان المناسب لعمل موظفي الديون⁽²⁾، وللديون صلاحية كبيرة في اكتشاف المخالفات المالية وإزالة أثرها وهذا ما سنبينه في الفصل الثالث من الرسالة.

وعلى الرغم من تعدد المهام والصلاحيات فإنَّ هناك التزامات فرضها القانون على الديون من هذه الالتزامات الالتزام بإخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات المختصة عند اكتشاف مخالفة مالية إذا شكلت جريمة⁽³⁾ ويلزم بأشعار مجلس الوزراء بأي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة إلى رقبته لاتخاذ قرار فيها وفي حالة عجزه عن حسم الخلاف فعليه بأشعار مجلس النواب⁽⁴⁾، والمشرع لم يغفل طبيعة النظام السياسي في البلد كونه نظاماً اتحادياً ديمقراطياً تعددياً حسب الدستور عندما أضاف إلى المهام السابقة مهمة الاشراف على ديون الرقابة المالية في الاقليم ومكنه في سبيل تحقيق ذلك مراجعة التقارير الرقابية الصادرة من ديون الرقابة المالية في الإقليم لتوحيدها في تقرير ديون الرقابة المالية الاتحادي وتنسيق عمل ديون الرقابة المالية الاتحادي مع ديون الرقابة المالي في الاقليم وفقاً لآليات تعتمد من مجلس الرقابة المالية في ديون الرقابة المالية الاتحادي⁽⁵⁾.

الفرع الثالث: صور الرقابة التي يمارسها ديون الرقابة المالية الاتحادي

من خلال بحثنا في مهام وصلاحيات ديون الرقابة المالية الاتحادي يظهر لنا أنَّ هناك صوراً للرقابة يمارسها الديون خلال عمله الرقابي يقوم من خلالها الفحص والتدقيق للنفقات للتأكد من أنَّها مطابقة للاعتمادات المحددة في الموازنة العامة للدولة ومن خلال عمله يظهر لنا صور الرقابة التي يمارسها ووفق الصور الآتية:

أولاً: يمارس الديون الرقابة الحسابية ورقابة المشروعية للقوانين المالية ويمارس الديون الرقابة المحاسبية من خلال مراجعة الدفاتر والسجلات الحسابية ومستندات الصرف للجهات الخاضعة لرقابته للتأكد من

⁽¹⁾ ينظر المادة (11) من قانون ديون الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

⁽²⁾ ينظر المادة (12) من قانون ديون الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

⁽³⁾ ينظر المادة (16) من قانون ديون الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

⁽⁴⁾ ينظر المادة (17) من قانون ديون الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

⁽⁵⁾ ينظر المادة (28/ رابعا) من قانون ديون الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم (31) لسنة 2011.

تطابق المبالغ المصروفة مع الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة، والتأكد من توريد المبالغ أو الإيرادات إلى الجهات المعنية بتحصيلها وفقاً لما هو مقرر في الموازنة⁽¹⁾ وتؤدي هذه الصورة من الرقابة إلى اكتشاف الغش والتزوير والأخطاء الفنية والمخالفات المالية من قبل الديوان، وقد أعطى القانون إلى الديوان عند ممارسة الرقابة المحاسبية الحق في إبداء الرأي إلى الجهات الخاضعة له⁽²⁾، تعكس هذه الصورة من الرقابة حقيقة المركز المالي والتدفقات المالية للجهات الخاضعة إلى رقابة الديوان.

أما الرقابة المشروعية فيمارسها الديوان من خلال مطابقة التصرف ذي الأثر المالي للجهات الخاضعة لرقابته مع القوانين والأنظمة والتعليمات المالية، ويقوم الديوان بالتأكد من مراعاة الجهات الخاضعة له للقوانين فهو يقوم برقابة نفقات وإيرادات الإدارات ومدى توافقها مع القوانين المالية أياً كانت مرتبتها⁽³⁾ وعندما يقوم الديوان بممارسة الرقابة المشروعية لا يمكن له ممارسة رقابة ملاءمة التصرف المالي مع الأهداف المحددة له في الموازنة وإنما يكتفي بمعرفة صحة التصرف المالي مع القوانين المالية فقط، وانسجماً مع التطورات في العمل الرقابي يقوم الديوان بممارسة الجمع بين الرقابة المشروعية والحسابية، ويمارس الديوان صور الرقابة السابقة على الموازنة العامة المخصصة للجهات الخاضعة آلية على أساس أن الموازنة تحدد إيرادات الدولة ونفقاتها⁽⁴⁾ التي تتولى الإنفاق على المشروعات والبرامج خلال مدة معينة.

ثانياً: يمارس الديوان من حيث التوقيت صوراً متعددة من الرقابة ممكن في بعض الأحيان من خلال استخدام صلاحية فحص المنح والإعانات والقروض والاستثمارات والتسهيلات بقرار من مجلس الرقابة يمارس الرقابة السابقة في هذه الحالة ليتأكد من موافقتها مع الأغراض التي منحت لأجلها، فيقوم الديوان بفحص وتقويم التصرف المالي قبل صدوره من الإدارة لتجنب الوقوع في الخطأ وهذا يساعد على الوقاية من الأضرار التي تحدث قبل وقوعها وتلافي الأخطاء⁽⁵⁾ وهذه الحالة الوحيدة التي يمارس الديوان الرقابة السابقة فيها فلم يمارس الديوان الرقابة السابقة؛ لأن الديوان يقوم برقابة النفقات العامة فلم تنفق تلك النفقات قبل التنفيذ حتى تنهض المهمة الرقابية للديوان فلا يمكن القيام بالرقابة المالية قبل حدوث واقعة

(1) د. عبد الكريم صادق بركات و د. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ علم المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، بلا سنة طبع، بلا مكان طبع، ص 196، وينظر كذلك د. طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، مطبعة التعليم العالي، بغداد، العراق، 1990، ص 28 - 29.

(2) ينظر المادة (6/ج) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

(3) فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1988، ص 73.

(4) حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005، مكتب السيسبان للطبع والنشر، بغداد، 2014، ص 152.

(5) فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، دار مجدلاوي للنشر، مصدر سابق، ص 25.

تنفيذ النفقات، ونرى فعل المشرع حسناً عندما لم يعطِ الديوان ممارسة الرقابة السابقة لأن ممارستها تؤدي إلى اضطراب في العمل الإداري ويسلب السلطة التقديرية للإدارة في تسيير أمورها، كذلك يقوم الديوان بالرقابة المرافقة أو أثناء التنفيذ من خلال متابعته لنفقات أو الإيرادات العامة، وكذلك من خلال فحص وتدقيق معاملات التخمين وجباية الموارد العامة للتأكد من ملائمتها مع الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها، وغالبا ما يقوم الديوان بهذه الصورة من الرقابة نتيجة طلب مجلس النواب إجراء التدقيق في أمور معينة أثناء تنفيذ الجهات الإدارية لموازنتها⁽¹⁾ وهذه الرقابة تغيد المجالس النيابية في ترتيب مسؤولية الحكومة، هذا النوع من الرقابة يتابع ويساير خطوات التنفيذ⁽²⁾، كما يمارس الديوان الرقابة اللاحقة للتنفيذ بصورة مباشرة باعتبار أنه مختص بها ؛ لأن مهمة الديوان تنهض بإنفاق الأموال المخصصة للجهات الخاضعة لرقابته وهو يهدف إلى حماية المال العام، فهو يمارس الرقابة اللاحقة للكشف عن الانحراف والتقصير والتلاعب في الأموال العامة وهذه الصورة من الرقابة عند ممارستها من قبل الديوان فإنه لا يعرقل أو يؤخر عمل الجهات الخاضعة له وهذه الرقابة توفر الدافع للجهات الخاضعة للديوان إلى الدقة والعناية في أداء واجباتها باعتبار تعلم هناك رقابة لاحقة على أعمالها، فيقوم الديوان بهذه الرقابة من خلال الفحص والتدقيق والإطلاع على كافة المعاملات المالية والنفقات والإيرادات والالتزامات المالية تخطيطاً أو جبايةً أو إنفاقاً، وتدقيق الموجودات للتأكد من عائدتها ووجودها، كذلك يقوم الديوان وفق الرقابة اللاحقة إلى التأكد من كافة العمليات المالية التي تقوم بها الجهات الخاضعة له، وقد تؤدي الرقابة اللاحقة التي يقوم بها إلى التأكد من كفاءة استخدام المال العام⁽³⁾، ومن خلال أداء الديوان لمهنته المتمثلة في رقابة الأداء يمكن له أن يقوم بصورة الرقابة المفاجئة التي يدقق فيها من دون علم الجهات الخاضعة له المسبق كذلك للديوان ممارسة الرقابة الدورية خلال فترة معينة من السنة كذلك له الرقابة على الخطط والسياسات المالية والاقتصادية للدولة⁽⁴⁾ وفي ختام هذا المطلب فإن الديوان عندما يمارس مهامه وصلاحياته المحددة في القانون فإنه يقوم بصور متعددة للرقابة تبعاً لمستوى الأداء أو الصلاحية التي يقوم بها وهذه الصور لا تشكل اختلافاً في الرقابة التي يقوم بها ولم تعرقل عمله الرقابي، فيقوم الديوان بالرقابة الكاملة الحسابية لنفقات الدولة المقررة في الموازنة وكذلك رقبته ملزمة للجهات ذات العلاقة ويمكن له ان يمارس الرقابة لتأكد من تحقيق الاغراض المحددة للإنفاق العام فيقوم الديوان بمراجعة كافة المستندات الحسابية للجهات الخاضعة له وتقومها فالديوان يضع خطة للعمل الرقابية في سبيل الحفاظ

(1) ينظر المادة (6/خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

(2) د. عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت ، 1992، ص318.

(3) عبد المجيد القاضي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعة، مصر، 1984، ص39.

(4) عبد اللطيف نوري القاضي، تقويم أداء ديوان الرقابة المالية ودوره في تحسين أداء الجهات المشمولة برقابته، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، 1996، ص48.

على المال العام وتحسين الاداء للأجهزة الخاضعة له فيقوم بتنفيذ خطة العمل الرقابي ومستوى المهام الرقابية⁽¹⁾ كما يمارس الديوان الرقابة الداخلية على أعماله من خلال قسم الرقابة الداخلية⁽²⁾ ويمارس الديوان الرقابة تلقائياً من خلال مراجعة وتدقيق المعاملات المالية، من دون الحاجة إلى تقديم شكوى أو طلب⁽³⁾ ، كذلك يمكن للجهات الأخرى تقديم طلب أو ابلاغ الديوان لممارسة الرقابة على الجهات الخاضعة له.

المبحث الثاني

الأجهزة الرقابية التي أنشئت بعد عام 2003

(فترة تعدد الأجهزة الرقابية)

نتيجة لاتساع طرق الفساد الإداري والمالي وتعدد وسائل سرقة المال العام وظهور حالات الانحراف وسوء التصرف من قبل بعض الأشخاص المتولين للوظيفة العامة في الدولة في ظل الانظمة الحكومية التي حكمت البلد و نظراً للتغير الذي حدث في العراق في نظام الحكم وانفتاح البلد على دول العالم وزيادة حجم الواردات الاقتصادية من النفط و وفرة الأموال العامة للدولة وهذا يساعد على تقدم الدولة إلا أنّ هذا التقدم لا يحدث بصورة افتراضية بل يحتاج إلى الإدارة السليمة التي تدير الأموال العامة وتواجه التحديات الاقتصادية. فالفساد الإداري والمالي يمثل تهديداً حقيقياً للتقدم في الدولة وخطر على الإدارات السليمة ويقف عقبة أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية، فظهرت هنالك دعوات لمعالجة مشكلة الفساد المالي والإداري ليس على المستوى الداخلي للبلد فقط بل على المستوى الدولي باعتبار مشكلة

(1) عبد الستار حمد انجاد، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2004، ص143.

(2) ينظر المادة (11) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 2012.

(3) محمد علي جواد ونجيب خلف احمد ، القضاء الاداري، مكتبة الغفران ، بغداد ، 2010، ص47.

الفساد من المشاكل المشتركة على مستوى الدول⁽¹⁾. كما أنّ غالبية المخالفات المالية والإدارية ترتكب من قبل المتنفذين داخل الإدارة أو بالتواطؤ معهم⁽²⁾. لذا فإنّ وجود أجهزة رقابية تراقب أعمال الإدارات باستمرار للحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري أصبحت ملحة ونتيجة تأثر المشرع العراقي في التغيير الذي حدث في البلد ورغبته في التقدم والبناء الاجتماعي والاقتصادي للدولة وانسجاماً مع الدعوة الدولية لمكافحة الفساد نشأت أجهزة رقابية بعد عام 2003 سنتاولها في هذا المبحث في مطلبين نخصص المطلب الأول لهيئة النزاهة والمطلب الثاني لمكتب المفتش العام.

المطلب الأول: هيئة النزاهة

تعد هذه الهيئة من التشكيلات الجديدة التي أسست في البلد فلم تنص اغلب القوانين العراقية قبل تاريخ إنشائها على وجود هيئة أو سلطة مختصة في الرقابة والتحقيق في قضايا الفساد المالي والإداري اذ كانت السلطة القضائية تتولى التحقيق في جرائم الفساد المالي والرقابة الإدارية التابعة للإدارة تتولى التحقيق في الفساد الإداري بواسطة تشكيل لجان تحقيق عن أي حالة فيها مخالفات إدارية. لذلك تعتبر هيئة النزاهة من المؤسسات الحديثة في مكافحة الفساد في العراق تم تشكيلها بالأمر رقم (55) لسنة 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المعدل فكانت تعرف بمفوضية النزاهة العامة⁽³⁾. وبعد فترة صدر الدستور العراقي ونص على إنشاء هيئة النزاهة. استمر العمل في الأمر (55) لسنة 2004 في تنظيم هيئة النزاهة إلى أن صدر القانون الجديد لها سنة 2011 لذا سنوضح هذا المطلب المعني بهيئة النزاهة في ثلاثة فروع نخصص الأول بعنوان تشكيل هيئة النزاهة والفرع الثاني نتناول فيه استقلالها وعلوها على غيرها من الأجهزة أما الفرع الثالث نتناول فيه اختصاصاتها.

الفرع الأول/ تشكيل هيئة النزاهة

ان النظام القانوني الخاص بتشكيل هيئة النزاهة استند في صياغته قانونياً على تأثير دولي فضمن صياغته العديد من الأفكار المستوحاة من الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد وخاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽⁴⁾، فأخذت تلك الهيئة مسؤولية محاربة ظاهرة الفساد المالي والإداري التي تعتبر

(1) ينظر د. عبد الرسول عبد الرضا الأسدي ، الدور الموزع لمكافحة الفساد بالعراق بحث منشور على الموقع

www.uobabylon.edu.iq ، ص4.

(2) د. غازي فيصل مهدي ، سحب يد الموظف في التشريع العراقي بحث منشور في مجلة العدالة . تصدر عن

وزارة العدل العراقية. العدد 3 ، 2003، بغداد ، ص9

(3) ينظر: قسم (1) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 55 لسنة 2004 الذي نصّ على إنشاء مفوضية عراقية تعنى بالنزاهة ولديها القدرة على تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة.

(4) من هذه الأفكار ترويج وتدعيم التدابير الرامية لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والمسائلة للإدارة السليمة ، ينظر: المادة

(1) من الاتفاقية .

من الظواهر الخطرة على أمن واستقرار الوظيفة العامة والمجتمع⁽¹⁾. ولهذه الهيئة تشكيلات تختص بإدارة شؤونها لذا سوف نوضح تشكيلاتها بالشكل الآتي:

أولاً: رئاسة هيئة النزاهة ونواب الرئيس

لابد من ان يكون لأي مؤسسة أو هيئة رئيس إداري يتولى إدارة الهيئة أو المؤسسة ويعاونه بعض من نوابه في إدارتها. بغض النظر عن التسميات التي تطلق عليهم سواء كانت التسمية مديرها العام أم رئيسها أو نوابه أو معاونيه فرئيس الهيئة ونوابه يمثلان قمة الهرم الإداري لهيئة النزاهة ويعتبر بدرجة وزير⁽²⁾. ويعاونه نائبان اثنان في إدارة الهيئة بدرجة وكيل وزير.

ترتبط دوائر الهيئة بهم بحسب اختصاصهم⁽³⁾. أما عن كيفية تعيينهم فيتم تعيين رئيس هيئة النزاهة الذي هو بدرجة وزير من قبل مجلس النواب الذي يقوم بتشكيل لجنة من أعضاء لجنة النزاهة واللجنة القانونية في المجلس وعدد أعضاء هذه اللجنة تسع أعضاء يتم عن طريق هذه اللجنة ترشيح ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس هيئة النزاهة⁽⁴⁾. وبعد ان يتم الترشيح يتولى مجلس النواب المصادقة على احد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه⁽⁵⁾. وتعيين رئيس الهيئة في القانون الجديد يختلف عن الية تعيينه في القانون السابق فكان يتم ترشيح ثلاثة مرشحين من قبل مجلس القضاء الأعلى ولرئيس مجلس الوزراء اختيار احد المرشحين الثلاثة رئيساً للهيئة وعرضه على مجلس النواب للتصويت عليه⁽⁶⁾. أي في هذا القانون المسؤول التنفيذي له دور كبير في تعيين رئيس للهيئة. فكان الترشيح من مجلس القضاء الأعلى

(1) عادل جابر الجوفي ، الفساد الإداري وتطبيقاته في العراق، ط2، مكتبة الفكر، النجف، 2006، ص 52 – 54، كذلك ينظر رحيم حسن العكيلي. الفساد، تعريفه وأسبابه و وسائل مكافحته، وزارة العدل العراقي، المكتبة العدلية، بلا سنة ص(6 – 7) .

(2) ينظر المادة (4 /ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011

(3) هناك هيئة عامة للنزاهة خاصة بإقليم كردستان العراق اصدر قانونا الذي يحمل الرقم (3) لسنة 2011 خاص عملها بداخل الإقليم والقانون لم يحدد أوجه التعاون بين هيئة النزاهة الاتحادية وهيئة النزاهة الاقليم كردستان فكل هيئة تقوم بعملها بعيدة عن أعمال الهيئة الأخرى.

(4) ينظر المادة (4/أولاً وثانياً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011

(5) الأغلبية المطلقة في مجلس النواب العراقي في تغير ؛ لأنها تعتمد على حضور أعضاء الجلسة فكلما حضر عدد كبير من النواب للجلسة ترتفع نسبة الاصوات للأغلبية المطلقة وكلما قل عدد الحضور إلى الحد الذي يسمح بانعقاد الجلسة كلما قل العدد للوصول للأغلبية أما عن كيفية التمييز بين الاغلبية المطلقة والاغلبية البسيطة فقد اشار اليها بقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بان الاغلبية المطلقة تتحقق بنصف زائد واحد من عدد الاعضاء أما الاغلبية البسيطة تتحقق بنصف زائد واحد من عدد الاعضاء الحاضرين بعد اكمال النصاب .

(6) ينظر القسم الخامس من أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم 55 لسنة 2004

للمرشحين غالبيتهم من القضاة⁽¹⁾ أما القانون الحالي استبعد السلطة التنفيذية من تعيين الرئيس للهيئة فحصر الترشيح للتعيين والمصادقة على التعيين بمجلس النواب حتى لا تتدخل السلطة التنفيذية في أعمال الهيئة والمحافظة على استقلالها إلا أن تعيين رئيس الهيئة في القانون الجديد لم يكتب له النجاح والسير عليه في التعيين ؛ لأن المحكمة الاتحادية العليا أصدرت قرارها بناءً على دعوى رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته على كل من رئيس الجمهورية إضافة لوظيفته وعلى رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته أمامها وبين قرارها المرقم (105 / 2011)⁽²⁾ . الذي تضمن الحكم بعدم دستورية المادة (4) أولاً من قانون هيئة النزاهة والإشعار للسلطة التشريعية بتعديل المادة سابقة الذكر وفقاً آلية المحددة في دستور 2005 واستندت المحكمة على أن مجلس النواب محدد الاختصاصات في الدستور ولم يكن من بينها ترشيح المؤهلين لتولى منصب رئاسة الهيئة والمادة (61) من الدستور حددت اختصاصه بالموافقة على تعيين الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء وأن مجلس الوزراء وفقاً للمادة (80/خامساً) من الدستور يقوم بالتوصية إلى مجلس النواب بتعيين الدرجات الخاصة ورئيس الهيئة بدرجة وزير لذا فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن الإخذ بما منصوص عليه في المادة (4/أولاً) من قانون هيئة النزاهة يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتجاوز على اختصاصات السلطة التنفيذية وخروج عن الصلاحيات الخاصة بمجلس النواب واستندت المحكمة في حكمها على المواد (47، 61، 76، 78، 80)⁽³⁾ . ونرى ان قرار المحكمة الاتحادية صحيح من الناحية القانونية ونحتاج إلى تعديل قانونياً يتناسب مع وضع الهيئة وندعو المشرع إلى تعيين رئيس هيئة النزاهة عند الشروع بتعديل المادة (4) من قانون هيئة النزاهة بالآلية المتبعة في تعيين رئيس الهيئة العامة للنزاهة في إقليم كردستان، فيتم انتخابه باقتراح سري بأغلبية ثلثي عدد اعضاء البرلمان الكردي من بين مرشحين ثلاثة يرشحهم مجلس قضاء الإقليم ويعين الحاصل على التصويت بمرسوم إقليمي وفي حالة عدم حصول المرشحين على الأصوات المطلوبة يعاد الانتخاب للمرشحين الحاصلين على أكثرية الأصوات ويكون الفائز من يحصل أصوات ثلثي أعضاء البرلمان⁽⁴⁾ . ونرى ان الأغلبية المطلقة في انتخاب رئيس الهيئة كافية ولا تحتاج إلى تشديد التصويت إلى ثلثي أعضاء البرلمان. فيتم تقديم طلبات التعيين لرئاسة الهيئة العامة للنزاهة إلى مجلس قضاء الإقليم ولمجلس قضاء الإقليم اختيار ثلاثة مرشحين فيحق لكل مواطن تتوفر فيه شروط تعيين الرئيس في تقديم طلب تعيين⁽⁵⁾ .

(1) ترأس الهيئة في فترة نفاذ هذا القانون قاضيان وهما القاضي راضي الراضي والقاضي رحيم العكلي.

(2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 105 / 2011 في 30/1/2012 منشور في مجلة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام 2012 ، المجلد الخامس .

(3) ينظر المواد (47، 61، 76، 78، 80) من دستور العراق لعام 2005.

(4) ينظر المادة (6) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان العراق رقم (3) لسنة 2011.

(5) ينظر المادة (7) من قانون هيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان العراق (3) لسنة 2011.

واشترط قانون هيئة النزاهة الشروط الواجب توافرها فيمن يرشح لرئاسة الهيئة إضافة لشروط تولي الوظيفة⁽¹⁾ ، كما بينها سابقا. في الغالب وفي العالم العربي يتم تعيين رؤساء الهيئات المعنية بمكافحة الفساد عن طريق السلطتين التنفيذية أو التشريعية ففي الأردن يتم تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد بإرادة ملكية بناء على تنسيب رئيس الوزراء⁽²⁾. أما في اليمن فيتم ترشيح أعضاء هيئة مكافحة الفساد من مجلس الشورى ويتولى مجلس النواب اختيار المرشحين وعددهم أحد عشر فيصدر رئيس الجمهورية قرار بتعيينهم وهؤلاء يختاروا الرئيس في أول اجتماع لهم ونائبا للرئيس⁽³⁾. ويعفى رئيس هيئة النزاهة من قبل مجلس النواب بذات الإجراءات بوصفه درجته وزير فيمكن استجوابه وتوجيه الأسئلة إليه من مجلس النواب أما عن كيفية أقالته أو استقالته فكذلك يحق لرئيس مجلس الوزراء الطلب من مجلس النواب إقالة رئيس هيئة النزاهة بوصفه درجته درجة وزير كما يمكن لرئيس الهيئة ان يقدم استقالته ويعرضها على رئيس مجلس الوزراء، أما قانون هيئة النزاهة العامة في إقليم كردستان فحدد حالات يتم فيه إعفاء الرئيس من منصبه بقرار قضائي نهائي بات بإدانته بارتكاب جنائية أو جنحة مخلة بالشرف⁽⁴⁾. وهناك حالتين يتم اعفائه من منصبه بناءً على توصيه من لجنة تحقيقية تشكل برئاسة نائب رئيس البرلمان وعضوية نائب رئيس الوزراء وقاضي في محكمة التمييز اذا ثبت التقصير أو الإهمال الجسيم في أداء مهامه أو إساءة استخدام الصلاحيات أمام اللجنة فترفع توصيه إلى مجلس النواب لإعفائه⁽⁵⁾. ندعو المشرع إلى إضافة حالات مشابهة بتلك الحالات يتم الإعفاء فيها أما مدة تولي رئاسة هيئة النزاهة فيتولى الرئاسة لمدة خمس سنوات لا يجوز ترؤس الهيئة لفترتين أما نواب رئيس هيئة النزاهة فيكون له نائبان بدرجة وكيل وزير يعينان بنفس الآلية التي يتم تعيين رئيس الهيئة فيها وبذات الشروط ، غير ان القانون اوجب ان يكون النائب الأول يحمل شهادة في القانون والنائب الثاني يحمل شهادة تربوية أو إعلامية⁽⁶⁾. وترتبط بنواب رئيس الهيئة دوائر الهيئة حسب اختصاص النائب: وحددت صلاحياتهم ، والقانون لم يحدد مدة تولي منصب نائب الرئيس بصورة مباشرة ويمكن ان تكون مدة توليهم خمس سنوات ؛ لأنّ القانون اشترط ان لا يتراأس الهيئة لفترتين وهذا الشرط يخضع له النائب كذلك وعند تعذر رئيس الهيئة عن القيام بواجبه لأي سبب يحل النائب الأول محله وفي حالة تعذر ذلك على النائب الأول فيقوم النائب الثاني محله في تأدية

(1) ينظر المادة (5) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(2) ينظر المادة (8/أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم 11 لسنة 2007.

(3) ينظر قانون مكافحة الفساد اليمن، رقم 39 لسنة 2006 المواد (9 - 11).

(4) ينظر المادة (7) خامساً من قانون هيئة النزاهة العامة إقليم كردستان.

(5) ينظر المادة (7/سادسا) من قانون هيئة النزاهة العامة لإقليم كردستان.

(6) ينظر المادة (8) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (30) لسنة 2011

واجباته⁽¹⁾. هنا المشرع موفق وذلك حتى لا يكون هنالك فراغ في إدارة الهيئة والنائبان يؤديان واجباتهم وأعمالهم تحت إشراف وتوجيه رئيس الهيئة⁽²⁾. أما في القانون السابق للهيئة فقد كان للرئيس نائب واحد أما قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان فقد حدد نائب واحد للرئيس⁽³⁾. في قانون هيئة النزاهة العراقي لا توجد في نصوصه صيغة اليمين التي يجب على رئيس الهيئة ونوابه أداؤها قبل المباشرة بأعمالهم وهذا نقص تشريعي على المشرع معالجته ، المشرع: جعل إدارة الهيئة فردية بيد رئيس الهيئة وذلك لان تمارس أعمال ذو طبيعة جنائية وتحتاج إلى السرعة في اتخاذ القرار بعكس بعض الدول التي تدار الهيئة من قبل مجلس⁽⁴⁾. فيقوم رئيس هيئة النزاهة بالعديد من المهام منها وضع السياسة العامة للهيئة الخاصة بمكافحة الفساد وأدارتها لضمان ادائها لواجباتها كذلك يقوم باقتراح الموازنة السنوية لها وارسالها إلى وزارة المالية للتوحيد مع الموازنة العامة للبلاد كذلك يقوم بإجراءات التعيين والتأديب والفصل لموظفي الهيئة طبقا لأحكام القانونية وإصدار اللائحة التنظيمية الخاصة بالكشف عن الذمة المالية وإصدار لوائح السلوك كذلك يقوم بإصدار نظام داخلي خاص بإنشاء دوائر هيئة النزاهة كذلك يستطيع ممارسة أي صلاحية أو مهمة أخرى ينص عليها القانون⁽⁵⁾. وتنتهي مدة رئاسة رئيس الهيئة ونوابه في الحالة الطبيعية بانتهاء المدة المحددة لشغل المنصب بوصفهم من الدرجات الخاصة⁽⁶⁾. فالمشرع العراقي وضع الشروط الواجب توفرها في رئيس الهيئة ونائبه وذلك من اجل قيامهم بواجباتهم وفق هذه الشروط تضمن ان القمة الإدارية للهيئة تتوفر فيهم الكفاءة والنزاهة الا ان في الواقع نرى بان كثرة الشروط لا توفر الاختيار الصحيح دائما وإنما الذي يؤدي إلى الاختيار الصحيح هو تطبيق الشروط بمهنية وبعيدا عن تدخلات السلطتين التشريعية والتنفيذية في الاختيار، كذلك نرى بأن وجود نائبين للرئيس لا يشكل خلل أو ترهل إداري وذلك لان القانون حدد عمل النائبين والدوائر التي ترتبط بهم كذلك كل نائب له اختصاص معين فالنائب الأول في اختصاص القانون والنائب الثاني في اختصاص تربوي أو إعلامي وهذا يساعد الهيئة في أداء مهامها في رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد المالي والإداري .

ثانيا: دوائر هيئة النزاهة

(1) ينظر المادة (9 /ثالثا) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (30) لسنة 2011

(2) ينظر المادة (9 /رابعا) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (30) لسنة 2011

(3) ينظر الموقع <http://www.sotaliraq.com/mobile.news.php>

(4) ينظر المادة (6) مرسوم رقم 24 لسنة 2012 الكويتي الخاص ببناء الهيئة العامة لمكافحة الفساد في الكويت.

(5) ينظر المادة (6) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011

(6) مالك منسي الحسيني ومصدق عادل طالب. النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء

للمطبوعات، بيروت، لبنان، 2011 ، ص243-246

تتكون الهيئة بموجب القانون النافذ من العديد من الدوائر في مركز الهيئة وهذه الدوائر محدد اختصاصها في القانون و الشروط الواجب توفرها فيمن يتولى إدارة الدائرة محددة كذلك فالقانون أضاف دوائر للهيئة كذلك إضافة منصب النائب الثاني خالف ما كان عليه في قانون الهيئة السابق⁽¹⁾. فالمشّرع في القانون الجديد حسنا فعل عندما حدد اختصاص و درجة كل مدير من مدراء الدوائر في الهيئة ؛ لأنّ هذا يساعد في تحقيق الغاية من انشاء كل دائرة من دوائر الهيئة بواسطة تولي الشخص المناسب للمنصب المناسب وارتباط هذه الدوائر بنواب الرئيس حسب اختصاص كل نائب.

أولاً: الدوائر التي ترتبط بالنائب الأول

هناك عدة دوائر ترتبط بالنائب الأول لرئيس الهيئة ؛ لأنّ اختصاص هذه الدوائر يدخل في اختصاص هذا النائب باعتبار ان عملها عمل قانوني والنائب الأول هو ذو اختصاص في القانون فتمارس هذه الدوائر عملها تحت إشراف نائب الرئيس الأول وهذه الدوائر هي:

1- دائرة التحقيقات

هذه الدائرة تعتبر من الدوائر المهمة في هيئة النزاهة وأول الدوائر التي نص القانون على إنشائها وتكون هذه الدائرة برئاسة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل في القانون⁽²⁾. ولم توضح في قانون هيئة النزاهة كيفية اختيار مدير هذه الدائرة هل يعين من قبل رئيس هيئة النزاهة بوصفه المسؤول الإداري الأعلى للهيئة أم يتم تعيينه من قبل جهة خارج الهيئة كالسلطة التنفيذية ويفرض على الهيئة باعتبار درجته درجة مدير عام يتولى مجلس الوزراء تعيينهم ، وهذا يخل بمبدأ استقلالية جهة الرقابة في ممارسة عملها ، ونقترح على المشّرع ان يتم تعيين المدراء العامين في دوائر هيئة النزاهة بالآلية التالية: أنّ يقوم نائب رئيس الهيئة الذي ترتبط به الدائرة بترشيح ثلاثة أشخاص لتولي الدائرة باعتبار أنّ النائب ذو اختصاص في عمل الدائرة وتحت إشرافه ويقوم رئيس الهيئة باختيار احدهم مديراً عاماً للدائرة. فنقوم هذه الدائرة بالتحري والتحقق في جرائم الفساد وفق قانون الهيئة و قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ⁽³⁾. ترتبط بهذه الدائرة مديريات التحقيق في المحافظات⁽⁴⁾. وعمل هذه الدائرة

(1) في الأمر التنظيمي رقم 55 لسنة 2004 الملغي الخاص بمفوضية النزاهة فان كان هناك نائب واحد للرئيس للهيئة يرأس كل دائرة مدير عام ينظر القسم (الخامس) من الأمر بينما القانون الحالي إضافة ثلاثة دوائر جديدة للهيئة

(2) ينظر المادة (9/أولاً) والمادة (10/أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011

(3) ينظر المادة (10/أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011

(4) تم استحداث مديريات التحقيق عددها ست مديريات في بغداد ونيوى والبصرة ومديرية تحقيق منطقة الفرات الأوسط ومديرية تحقيق المنطقة الشمالية ومديرية تحقيق المنطقة الجنوبية وهذه المديريات ترتبط بدائرة التحقيقات المركزية ، واستند

الأساسي هو الكشف عن الفساد بواسطة اختصاصها في التحري وجمع الأدلة فعندما تجمع الأدلة الثابتة المقنعة تقوم بإعداد ملف بموضوع واقعة الفساد لإرساله إلى قاضي التحقيق للنظر في قضية الفساد فهذه الدائرة لا تقوم بإجراءات في قضية الفساد وإنما تجمع الأدلة للقضاء والقضاء هو الذي يتخذ الإجراءات المناسبة.

2- الدائرة القانونية

يتأسس الدائرة القانونية مدير عام يجب ان يتوفر فيه شرط الحصول على الشهادة الجامعية الأولية على الأقل في القانون وهذه الدائرة تمثل العمود الفقري لهيئة النزاهة والدائرة أو الوحدة القانونية ضرورة لا غنى عنها في أي تنظيم إداري ؛ لأن لها دور بارز في إرشاد وتوجيه بقية الأجهزة الإدارية باتباع الأسلوب القانوني وعدم مخالفته عند قيامها بأعمالها، تتولى هذه الدائرة على عاتقها الترافع اوتمثيل هيئة النزاهة أمام المحاكم والهيئات واللجان القضائية عن طريق وكالة تصدر لها من رئيس هيئة النزاهة كما تقوم هذه الدائرة بتنظيم عقود هيئة النزاهة التي تبرمها كذلك تقوم بمتابعة قضايا الفساد أمام المحاكم التي تكون هيئة النزاهة طرف فيها والتي لا يحقق فيها من قبل محققي الهيئة⁽¹⁾. كذلك لهذه الدائرة ان تبدي رأيها في كل المسائل التي يعرضها الرئيس أو نوابه عليها ومكن قانون هيئة النزاهة هذه الدائرة من المساهمة في اقتراح التشريعات عن طريق صلاحيتها في اعداد مشروعات القوانين التي تسهم في منع الفساد والحد من مخاطر بمكافحته ورفع المشروع إلى مجلس النواب عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عن طريق اللجان المختصة بالموضوع⁽²⁾. فعمل هذه الدائرة يتمثل بمتابعة قضايا الفساد وتمثل الهيئة بوكالات خاصة ومكافحة الفساد باقتراح التشريعات.

3- دائرة الوقاية

تعتبر هذه الدائرة من الدوائر المهمة في مكافحة الفساد المالي والإداري قبل حدوثه ودرء المخاطرة منه من خلال الوقاية منه ؛ فالمشروع لم يوضح شروط خاصة بعمل مدير عام هذه الدائرة كشرط الخبرة وإنما اكتفى بنفس الشروط الموجود في مدراء الدوائر السابقة فمسؤولية هذه الدائرة كبيرة في مكافحة الفساد والوقاية منه فنقوم بالالتزامات اللازمة لمتابعة تقديم تقارير الكشف عن الذمة المالية للموظفين المحددين في الالتزام بالكشف عن ذمتهم المالية في قانونها⁽³⁾. فتقوم بالتأكد من سلامة المعلومات المقدمة في تلك التقارير وتدقيق التضخم في أموالهم بما لا يتناسب مع مواردهم كذلك تعمل هذه الدائرة في إعداد لائحة

إنشائها للمادة (11) من قانون الهيئة الذي اعطى الحق لرئيسي الهيئة باقتراح من مدير عام دائرة التحقيقات فتح مديريات تحقيق في الإقليم و المحافظات التي لا يوجد فيها هيئة نزاهة.

⁽¹⁾ ينظر المادة (10/ثانيا) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 .

⁽²⁾ ينظر المادة (10/ثانيا / د) من ذات القانون كذلك ينظر المادة 3 رابعا من ذات القانون .

⁽³⁾ ينظر المادة (17) من قانون هيئة النزاهة.

السلوك الوظيفي للموظفين⁽¹⁾ منها لائحة السلوك الوظيفي رقم (1) لسنة 2016 وأرسالها لرئيس الهيئة لوضعها موضع التنفيذ ويرى بعض الباحثين بان من الممكن الوقاية من الفساد وتقليص حجمه عن طريق خلق نماذج أخلاقية وتثقيفية للسلوك الوظيفي وزيادة إجراءات الوقاية منة⁽²⁾. فعمل هذه الدائرة مهم لأنها تقوم بمتابعة صحة تقارير كشف الذمة المالية لمسؤولية كبار في الدولة.

4- الدائرة الإدارية والمالية

تختص هذه الدائرة بتنظيم الأمور الإدارية والمالية لهيئة النزاهة فعمل هذه الدائرة عمل تنظيمي لهيئة النزاهة من الناحية الإدارية أو التنظيمية لموارد الهيئة البشرية ولموظفيها اشترط القانون على من يتولى إدارة هذه الدائرة ان يكون حاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل في المحاسبية أو القانون ودرجة مديرها هي درجة مدير عام⁽³⁾. تعد هذه الدائرة الوحيدة التي لا تتدخل بعمل الهيئة في مكافحة الفساد المالي والإداري ولا تؤدي أي اختصاص من اختصاصات الهيئة المتعلقة بمكافحة الفساد وذلك لان عملها محدد بتنظيم الأمور الإدارية والمالية والتنظيمية لهيئة. وهي مسؤولة عن تلك الأمور والمشرع لم يشترط توفير الخبرة في مديرها العام كبقية دوائر الهيئة السابق. بعكس قانون هيئة النزاهة العام للإقليم فاشترط ان يكون لمديرها شهادة جامعية أولية على الأقل وخبرة لا تقل عن عشر سنوات في مجال اختصاصه⁽⁴⁾. ونرى بان هذه الشرط ضروري لان الشهادة الجامعية فقط لا توفر الخبرة والكفاءة.

ثانيا: الدوائر التي ترتبط بالنائب الثاني

يعد النائب الثاني لرئيس الهيئة ذو اختصاص تربوي أو إعلامي بوصفه يحمل شهادة اختصاص في المجال التربوي أو إعلامي ؛ لذا جعل المشرع هنالك دوائر مشابهة لاختصاصه ترتبط به⁽⁵⁾. في عملها وهذه الدوائر هي:

دائرة التعليم والعلاقات العامة

هذه الدائرة ذات اختصاص تربوي تعليمي تتولى القيام بما هو ضروري لتنمية ثقافة النزاهة والشفافية والاستقامة والخضوع للقانون فتقوم هذه الدائرة بأعداد مناهج تعليمية لتعزيز السلوك الأخلاقي في مجال الوظيفة العامة⁽⁶⁾. باعتبار يحد من الفساد أو يحاربه من خلال التعليم فعملها وقائي بالاعتماد على

(1) ينظر المادة (10/ ثالثا) من ذات القانون .

(2) خالد عبد الرحمن ، الفساد الاداري انماطه، اسبابه، سبل معالجته، اطروحة دكتوراه، الرياض جامعة نايف للعلوم الأمنية ، كلية الدراسات العليا قسم العلوم الادارية ، 2007 ، ص 89 – 90 .

(3) ينظر المادة (10 /سادسا) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 .

(4) ينظر المادة (/12أولا) من قانون هيئة النزاهة العامة لإقليم كردستان رقم 3 لسنة 2011 .

(5) ينظر: المادة (9 /ثانيا) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(6) ينظر المادة (/10رابعاً) قانون هيئة النزاهة رقم(30) لسنة 2011.

التعليم، وتقوم هذه الدائرة بعلاقات عامة مع المؤسسات التعليمية وتتعاون معها⁽¹⁾. كذلك تقوم بنشاطات أخرى مثل عقد المؤتمرات والحملات الاعلانية والندوات وبرامج التدريب في سبيل تحقيق هدفها في إشاعة النزاهة ومحاربة الفساد، لذا فان القانون اشترط في مديرها العام ان يحمل شهادة جامعية في الاختصاص التربوي أو الإعلامي، فعمل هذه الدائرة له اهمية في الوقاية من الفساد المالي والإداري من خلال التعليم.

دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية

يتولى ادارة هذه الدائرة مدير عام حاصل على شهادة جامعية لم يحدد المشرع اختصاص الشهادة الواجب توفيرها فيه اسوة مع بقية الدوائر السابقة وجعل من صلاحيات رئيس الهيئة عند اختيار مديرها فعملها مشابه لعمل الدائرة السابقة في الغالب اذ تتولى القيام بما هو ضروري لتعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي في القطاعين العام والخاص بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية⁽²⁾. ونرى بان عمل هذه الدائرة بسيط ومشابه لعمل دائرة التعليم والعلاقات العامة لذا نرى بضرورة دمج هذه الدائرة بالدائرة السابقة تجنباً لزيادة المناصب من دون فائدة والحد من زيادة النفقات على مناصب لا حاجة لها.

ثانياً: الدوائر التي لم يحدد ارتباطها

في القانون الجديد لهيئة النزاهة استحدثت تشكيلات جديدة لم تكن موجودة في الأمر التنظيمي السابق للهيئة ويبدو ان المشرع انشاء هذه التشكيلات رغبةً منه في مكافحة الفساد ومتابعة المتهمين فيه والأموال الناشئة عنه.

1- دائرة الاسترداد

هذه الدائرة من الدوائر التي أُثبِتَتْ حديثاً في الهيئة تُعد الدائرة الأولى في الهيئة التي اشترط في مديرها العام الخبرة في ميدان عمله مدة لا تقل عن عشرة سنين على أن يكون حاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل في القانون⁽³⁾. تقع على هذه الدائرة مسؤولية متابعة المتهمين المطلوبين للهيئة في خارج البلد أو استرداد الأموال المهربة الناتجة من الفساد. نرى بأن المشرع وقع في خلل عندما نص على المتهمين المطلوبين للهيئة وكان الاجدر أن يضع صيغة المتهمين قضائياً أو الصادرة بحقهم أحكام قضائية ؛ لأن هيئة النزاهة ليست لديها سلطة قضائية. حتى المتهم يبقى مطلوب للهيئة وتضم هذه الدائرة مديريتين احدهما متخصصة باسترداد أموال الفساد المهربة إلى الخارج واخرى مختصة باسترداد المتهمين

(1) تتكون هذه الدائرة من مجموعة أقسام هي قسم العلاقات العامة وقسم التعليم والقسم الإداري الذي يعنى بالشؤون الادارية ، ينظر موقع هيئة النزاهة دائرة التعليم والعلاقات <https://www.nazaha.igq.net>.

(2) ينظر المادة (10/خامساً) من ذات القانون.

(3) ينظر المادة (10/سابعاً) من قانون هيئة النزاهة

فهذه الدائرة تقوم بعملها من خلال التعاون والتنسيق مع الجهات المعنية⁽¹⁾. لذا نقترح أن يكون مدير هذه الدائرة العام ذو اختصاص وخبرة في مجال القانون الدولي⁽²⁾ وان تكون في تعاون دائم مع وزارة الخارجية لنجاح عملها ونفضل ان ترتبط هذه الدائرة بالنائب الأول وذلك لاختصاصها في الأمور القانونية.

2- دائرة البحوث والدراسات

يدير هذه الدائرة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية على الاقل في الإحصاء أو القانون أو الاجتماع أو علم النفس وله خبرة لا تقل عن عشرة سنوات⁽³⁾. تقوم هذه الدائرة بمهام اعداد الدراسات والبحوث حول الفساد لمعرفة قياسه واثاره واسبابه لغرض علاجه بمراحل محددة، نرى من الافضل ان تدمج هذه الدائرة مع دائرة التعليم والعلاقات العامة وتكون قسم من أقسامها وذلك تجنباً لكثرة المناصب وكذلك كونها يؤديان عمل متشابه غالباً.

الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد⁽⁴⁾.

اشترط القانون فيمن يتولى ادارة هذه الاكاديمية ان تكون له خبرة في ميدان اختصاصه مدة لا تقل عن عشر سنوات وحاصل على الاقل على شهادة جامعية أولية⁽⁵⁾. لم يحدد القانون اختصاص شهادته وانما تركها لصلاحيات رئيس الهيئة، تقوم بوظيفة التدريب وضمان توفير التعليم المستمر لكوادر الجهات الرقابية المتمثلة بمنتهبي ديوان الرقابة المالية الاتحادي ومكاتب المفتشين العموميين فتتولى نشر ثقافة النزاهة والاستقامة والخضوع للمحاسبة وإعداد الدراسات وتنظيم تشكيلات ومهام وأهداف وطرق ادارتها والشهادات التي تعطيها واجور المحاضرات فيها بنظام داخلي يصدر من مجلس الوزراء باقتراح من الهيئة، وفعلاً أقرّ مجلس الوزراء النظام الداخلي للأكاديمية واعتبر هيئة النزاهة إقرار النظام الداخلي للأكاديمية الإنجاز الأكبر لها في مسيرة عملها⁽⁶⁾. ولم نعرف الغاية من اشتراط ان يصدر النظام الداخلي

(1) رحيم حسن العكلي ، تشكيلات هيئة النزاهة ووظيفة كل منها ، بحث منشور على الموقع الالكتروني على الرابط

<https://www.nazaha.igq.net>

(2) نرى بان عمل هذه الدائرة يمكن ان تقوم به وزارة الخارجية وبفعالية جيدة من خلال توقيع اتفاقيات متعلقة بشأن تسليم المطلوبين للقضاء وإقامة دعاوى في المحاكم الدولية بالاستناد على اتفاقية الأمم المتحدة لاسترداد الأموال المهربة.

(3) ينظر المادة (9 /ثامناً) من قانون هيئة النزاهة النافذ.

(4) نرى التسمية الأفضل أكاديمية مكافحة الفساد لأنها أنشئت بقانون عراقي ولا تحتاج إضافة صفة العراقية لتمييزها كما هي دائرة حالها حال دوائر الهيئة السابقة فليس من المعقول ان تسمى دائرة داخل هيكل مؤسسة بالعراقية فهنا يظهر اختلاف

في التسمية هل هو من اجل تفضيل الأكاديمية على بقية الدوائر في الهيئة؟

(5) ينظر المادة (9 /تاسعاً) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(6) ينظر مواقع هيئة النزاهة على الصفحة الرسمية تاريخ الزيارة 2016/8/4.

لهيئة رقابية مستقلة من مجلس الوزراء هل بقصد عمومية الإلزام للنظام الداخلي الصادر من مجلس الوزراء بوصفه من الأنظمة والتعليمات وتعد هذه الأكاديمية الانطلاق العلمي في بناء وتطوير قدرات مكافحة الفساد ونشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد وتوفير عمل التدريب والتأهيل لموظفي الأجهزة الرقابية في الدول ونرى ضرورة فصل اختصاصها في مجال أعداد البحوث والدراسات وجعله في اختصاص الدائرة السابقة وحصر اختصاصها في التدريب المهني الموضوعي.

الفرع الثاني / استقلالية هيئة النزاهة وعلوها على الأجهزة الرقابية الأخرى

تُعد هيئة النزاهة إحدى هيئات السلطة الاتحادية المعنية بمكافحة الفساد المالي والإداري وبين أمر 55 لسنة 2004 الخاص بإنشائها بأنها جهاز مستقل يعنى بتطبيق وتنفيذ قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة⁽¹⁾. إن هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب⁽²⁾. وذلك حتى تمكن الهيئة من ممارسة عملها بالاستقلال . وبينت المادة الثانية من قانون الهيئة بأن هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري يمثلها رئيسها أو من يخوله⁽³⁾. وهذه النصوص تعطي الاستقلالية للهيئة وتمكنها من ممارسة عملها الرقابي بمهنية وحيادية بعيدا عن تدخل السلطات الأخرى إلا أنه في الواقع هناك عدة أمور تؤثر على استقلاليتها وهي:

أولاً: قرار المحكمة الاتحادية العليا الذي أخضع الهيئة لإشراف مجلس الوزراء وبين ان استقلالها استقلالاً ادارياً وموظفي الهيئة مستقلون في اداء المهام المنصوص عليها في القانون ولا يجوز لأي جهة التأثير على أداء مهام الهيئة وبأن الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في اداء مهامها ويمتلك المجلس وحده حق محاسبتها أما عن ارتباط الهيئة فإنها ترتبط بمجلس الوزراء حسب رأي المحكمة ؛ لأن الدستور لم ينص صراحةً على ارتباطها بمجلس النواب ، كذلك لغلبة الصفة التنفيذية على أعمالها ونشاطها⁽⁴⁾. كذلك هناك قرار اخر⁽⁵⁾. المتضمن عدم دستورية المادة (4) من قانون الهيئة الخاصة بتعيين رئيس الهيئة.

(1) ينظر القسم الأول من أمر 55 لسنة 2004.

(2) ينظر المادة (102) من دستور العراق لعام 2005.

(3) ينظر المادة (2) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(4) جعفر كاظم المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا ، ط1 ، العاتك لصناعة الكتب ، بلا سنة طبع ، القاهرة ، ص91.

(5) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (105)/الاتحادية/2011 في 2012/1/30 منشور في مجلة وقرارات المحكمة المحكمة الاتحادية العليا لعم 2012، المجلد الخامس ، 2013، ص84 .

ثانياً: تأثير السلطة التشريعية على هيئة النزاهة ؛ لأنَّ رئيسها بدرجة وزير يتم استجوابه بذات الإجراءات التي يستجوب بها الوزير أمام البرلمان فمن الممكن ان يؤثر البرلمان على عمل هيئة النزاهة خاصة ان اعضاء البرلمان ملتزمون بالكشف عن ذمهم المالية أمام الهيئة وبالتالي يستطيع البرلمان ممارسة ضغوط على رئيس الهيئة بالاستجواب أو بالمطالبة بإعفائه في سبيل تأخير عمل الهيئة الرقابي ونرى ضرورة ان تتوفر حصانة كافية لموظفي الهيئة من اجل ضمان حياديتها وحمايتها وعدم تدخل الاعتبارات السياسية بالتأثير على الهيئة.

ثالثاً: تأثير السلطة التنفيذية على عمل الهيئة لأنَّ هذه السلطة هي التي تعين رئيس الهيئة بصورة غير مباشرة عن طريق ترشيح أحد الأشخاص رئيساً للهيئة وموافقة الأغلبية في البرلمان التابعة للسلطة التنفيذية على التعيين كذلك هذه السلطة هي التي تشرف على الهيئة من الناحية العملية. أما عن علوية رقابة هيئة النزاهة عن الأجهزة الرقابية الأخرى يأتي من الطابع الجنائي لإجراءاتها فهي تعد بمثابة سلطة شبه قضائية أو على ارتباط دائم في عملها بالسلطة القضائية فتتمتع الهيئة باختصاص اجراء التحقيق في جرائم الفساد والتي نص عليها في القانون ويرجح اختصاصها في التحقيق في جرائم الفساد على اختصاصات الجهات الأخرى⁽¹⁾. دوائر ومؤسسات الدولة ملزمة بتزويد الهيئة بما تطلب من معلومات ووثائق وأوليات التي تتعلق في القضية التي تحقق فيها فالهيئة تحقق في قضايا الفساد تحت إشراف قاضي التحقيق⁽²⁾. فالقانون جعل الهيئة طرف في أي قضية فساد. كذلك القانون الزم الجهات الرقابية الأخرى من اخبار الهيئة في قضايا الفساد المالي والإداري فتعتبر الأجهزة الرقابية الأخرى ذراع الهيئة في محاربة الفساد والكشف عنه كذلك تأتي العلوية لها من انشائها كان انسجاماً مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ونرى بان اهم عنصر للرقابة هو توفير الاستقلال المالي والإداري لموظفيها⁽³⁾ وهذه ضمانة متوفرة في هيئة النزاهة. أما الاستقلال التام عن السلطات الأخرى فهو ضروري لضمان حيادية عملها وعدم انحيازها أثناء ممارسة عملها للسلطة المرتبطة بها بالاستقلال التام تستطيع مواجهة تأثير السلطات الأخرى عليها كذلك يمنح استقلالية الجهاز الرقابي الكسب الإيجابي لفعاليتها الرقابية⁽⁴⁾. ويرى جانب من الفقه بانه يجب

(1) ينظر المواد (11 - 15) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2100

(2) ينظر المادة (11/أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011

(3) ما يلاحظ على اجهزة الرقابة في البلدان العربية فأنها في غالبيتها تتبع للسلطة التنفيذية ولا تتمتع بالاستقلال. ومحدد عملها بمراقبة الالتزام بالإجراءات المقررة في عمل المؤسسات العامة في الدولة ، ينظر: قانون جهاز التفتيش المركزي في

لبنان رقم 115 لسنة 1959

(4) حسين محسن علي الاسدي ، استقلالية وفعالية أجهزة الرقابة في الوطن العربي ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، سنة 1983 ، ص22.

ان تكون الأجهزة الرقابية في الدولة مستقلة في عملها تجاه باقي السلطات من دون ان تشكل امتداد للجهة التي شكلتها سواء شكلها البرلمان أم شكلتها الحكومة⁽¹⁾.

الفرع الثالث / اختصاصات هيئة النزاهة في مكافحة الفساد

أنشئت هذه الهيئة لغرض مكافحة الفساد المالي والاداري والحد منه قدر الإمكان ورفع مستوى النزاهة والمحافظة على المال العام فتتولى الهيئة تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة⁽²⁾ ولا تكتفي الهيئة بهذا وانما تتولى التوعية والتثقيف ضد الفساد بوصفه يحد ويوقى من جريمة الفساد، باعتبار ان نشر الوعي الأمني والثقافي والقانوني يحد من الجريمة⁽³⁾، ورغبة المشرع في تفعيل دور هيئة النزاهة بما يمكنها من محاسبة المسؤولين والموظفين والمتهمين في قضايا الفساد المالي والاداري اعطاها العديد من الاختصاصات لمواجهة الفساد والوقاية منه، هذه الهيئة تعمل في سبيل المساهمة في منع الفساد ومكافحته بالوقاية منه واعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم في البلاد على كافة الاصعدة⁽⁴⁾ ولها في سبيل اداء اعمالها واهدافها ممارسة الاختصاصات التالية:

أولاً: الاختصاص التحقيقي

يعد هذا الاختصاص من الاختصاصات المهمة للهيئة والذي بموجبه تُعدّ أنها تمارس اختصاص شبه قضائي في قضايا الفساد المالي والاداري فتتولى بواسطة محققيها وتحت اشراف قاضي التحقيق المختص ممارسة هذا الاختصاص، في حدود قانونها ووفقا لأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية النافذ المعدل⁽⁵⁾ نرى بان ممارسة المحققين في الهيئة التحقيق تحت اشراف قاضي التحقيق المختص هو عمل جيد ؛ لان القاضي هو الذي يحدد الوصف القانوني للجريمة وهو الذي يتأكد من توفير ،العلاقة بين الفعل الإجرامي والأحكام القانونية المتوفرة التي تنطبق على الفعل الإجرامي⁽⁶⁾ وللهيئة في سبيل ممارسة هذا الاختصاص اعطاها القانون وسيلة تلقي الشكاوى والإخباريات المتعلقة في جرائم الفساد المالي والاداري⁽⁷⁾، وتتولى الهيئة متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققوها بالتحقيق فيها بواسطة ممثل قانوني

(1) عمر حوري ، حسين عثمان مجد . القانون الدستوري ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2010 ، ص 82 .

(2) الأمر رقم 55 لسنة 2004 القسم 1 والقسم 2 .

(3) عبد الرحمن العيسوي، سبل مكافحة الجريمة، ط1 ، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ، 2006 ، ص 21 .

(4) ينظر المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 .

(5) ينظر المادة (/3أولا) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(6) د. الياس ابو عيد، نظرية الاختصاص في اصول المحاكمات المدنية والجزائية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2004 ، ص 434 .

(7) ينظر المادة (13) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر له من رئيسها⁽¹⁾، نرى من الافضل ان تتابع الهيئة قضايا الفساد بواسطة محققها وليس عن طريق محامي ؛ لان القضية تصبح تحت تصرف شخص لا يرتبط بالوظيفة بصورة مباشرة ويقوم بمتابعة القضية مقابل الارباح التي تعود عليه ، والهيئة تعتبر طرفا في أي قضية فساد مالي أو اداري ولها حق الطعن في الأحكام والقرارات الصادرة في قضايا الفساد المالي والاداري⁽²⁾ ويرى جانب من الباحثين ان الاختصاص التحقيقي المحدد للهيئة يعتبر من اهم الاختصاصات وعلى الهيئة ضرورة التقيد به وعدم التوسع في التحقيق في جرائم لا تدخل باختصاصها⁽³⁾ ويمكن تقويم اختصاص الهيئة التحقيقي بالتالي:

1- اختصاصها محدد في التحقيق الجنائي من دون الاداري وذلك لان هناك جهات اخرى تقوم بالتحقيق الاداري كذلك التحقيق الذي تقوم به بواسطة محققها ذو اختصاص نوعي بجرائم معينة محددة من شأنه أن يساعد على السرعة في محاربة ومحاصرة ظاهرة الفساد كذلك يؤدي إلى التخفيف من قضايا المعروضة على محاكم التحقيق، وفي بعض الاحيان تحتاج الهيئة في الاثبات إلى قرينة التحقيق الاداري خاصة في الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة⁽⁴⁾.

2- ان الاختصاص التحقيقي للهيئة في قضايا الفساد هو اتجاه حديث في القانون العراقي عندما يعطي جهة معينة صلاحية التحقيق ومتابعة قضايا الفساد فالهيئة طرف في كل قضية فساد وهذا استثناء من الاصل القانوني الذي حدد جهات معينة تقدم لها الشكاوى، وتحضر في قضايا معينة، مثل مركز الشرطة ومحقق المحكمة والادعاء العام، نرى هذه الاتجاه للمشرع هو اتجاه صائب وذلك حتى يتمكن من معالجة حالات الفساد المالي بصورة سريعة وفاعلة من دون التقيد بالأساليب التقليدية في مكافحة الفساد المالي والاداري الذي يُتبع روتين واجراءات طويلة ومملة لا تعالج السلوك الجرمي سريعا ، يمكن للهيئة من اضعاف السلامة والمشروعية على القضايا التي تحقق فيها كذلك الاخطاء في تكييف الوقائع في هذه الحالة تعالج سريعا باعتبار المحققين في الهيئة عند ممارسة اعمالهم يكونون تحت اشراف قاضي مختص، وهذا يعني ان اختصاصها في التحقيق في قضايا الفساد مشترك بين الجهات القضائية.

(1) ينظر المادة (3/ ثانيا) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(2) ينظر المادة (1) من قانون هيئة النزاهة قضايا الفساد التي تتولى الهيئة ممارسة الاختصاص التحقيقي فيها محددة في هذه المادة على سبيل الحصر .

(3) أمجد ناظم صاحب، اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بابل، 2010 ، ص 47 - 48 .

(4) سالم روضان الموسوي، التحقيق الاداري والتحقيق الجنائي، هيئة النزاهة ، قسم البحوث والدراسات ، بلا سنة نشر ، ص 201 .

ويلاحظ على اختصاص التحقيق للهيئة أنه محدد في جرائم معينة لا يمكن ان تضاف اليه جرائم أخرى غير منصوص عليها كجرائم الفساد المالي التي ترتكب من الموظفين الدوليين، وعلى المشرع اضافت هذه الجرائم إلى اختصاص الهيئة مستقبلا، وهناك استفسار من الرأي العام مفاده هل يمكن لهيئة النزاهة ان تستعين بمحققين دوليين وتفوض لهم اختصاصها التحقيقي في قضايا الفساد؟ من الناحية القانونية حسب رأينا لا يمكن ذلك لأن القانون حدد هذه الاختصاص للهيئة وهذا الزام قانوني عليها فقانونها لم ينص على مثل هذا التفويض، وللتفويض شروط لا تنطبق على المحققين

الدوليين وذلك لانهم لا يرتبطون بالوظيفة العامة في البلد فلا تنطبق شروط التفويض عليهم⁽¹⁾. ويمكن للهيئة متابعة قضايا الفساد داخل المحاكم بواسطة ممثل قانوني بوكالة رسمية تصدر له من رئيس الهيئة سواء كان الممثل القانوني عراقي الجنسية أم اجنبي باعتبار ان القانون لم يمنع ذلك، كذلك هناك صعوبة تحول من دون هذا التفويض وتتمثل هذه في رأي فقهاء القانون الاداري الذين يرون بانه ليس جميع المرافق والمؤسسات العامة تقبل تفويض اختصاصها وانما هذا التفويض نسبيا يرتبط بطبيعة المؤسسة أو المرفق العام⁽²⁾. هيئة النزاهة هي جهة مختصة في الرقابة ومكافحة الفساد المالي والاداري في المرافق والمؤسسات العامة فلا يمكن ان تفوض اختصاصها الرقابي إلى جهات اخرى لان اختصاصها اصيل ونوعي لها.

ثانيا: اختصاص الهيئة في التشريع. (المساهمة التشريعية)

مكّن المشرع في قانون هيئة النزاهة الجديد الهيئة من المساهمة في عملية التشريع للقوانين التي تساهم في منع الفساد ومكافحته ونص بأن الهيئة تعمل على المساهمة في (اعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد ومكافحته ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح)⁽³⁾. حسناً فعل المشرع عندما اعطى لجهة مختصة في الرقابة ومحاربة الفساد صلاحية اعداد مشروعات قوانين لأنها اعرف بحاجتها بتلك القوانين أو التعديلات القانونية التي يتطلبها العمل الرقابي في مكافحة الفساد المالي والاداري، وهذا الاختصاص تتميز به الهيئة عن الاجهزة أو المؤسسات الرقابية في البلدان العربية باعتبار

(1) د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2006، ص 65 - 67 .

(2) د. وليد حيدر جابر، التفويض في ادارة واستثمار المرافق العامة، دراسة مقارنة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 221 - 222 .

(3) ينظر: المادة (3/رابعا) من قانون هيئة النزاهة العراقي.

أن تلك الأجهزة في الدول تتبع إلى احد السلطتين⁽¹⁾. يقع على عاتق السلطة التي تتبعها المساهمة في تشريع القوانين التي تحتاج لها، وتقوم الدائرة القانونية في هيئة النزاهة بهذا الاختصاص كما بينا سابقا.

ثالثاً: اختصاص الهيئة في التوعية والتثقيف ضد الفساد

يقع على عاتق هيئة النزاهة الوقاية من الفساد المالي والاداري عن طريق التوعية والتثقيف للموظفين والمواطنين ضد الفساد فتقوم الهيئة بالعمل على ذلك عن طريق :

1- تنمية ثقافة النزاهة والاستقامة في القطاعين العام والخاص، كذلك تتولى تنمية النزاهة الشخصية واحترام اخلاقيات الوظيفة العامة فتقوم الهيئة بذلك عن طريق البرامج العامة للتوعية والتثقيف⁽²⁾ التي تضعها لذلك، وهذا الاختصاص يساعد على الوقاية من الفساد المالي والاداري ويعد من الاساليب التي تقلص حجم ظاهرة الفساد، والعمل بهذا الاتجاه يساعد على تحسين سمعة الدولة باعتبار ان الفساد المالي والاداري يخل بسمعة الدولة داخليا وخارجيا⁽³⁾ وتتولى هذا الجانب دائرة التعليم والعلاقات العامة ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية والاكاديمية العراقية لمكافحة الفساد .

2- اصدار قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي لضمان الاداء المشرف والسليم والصحيح لواجبات الوظيفة العامة⁽⁴⁾ وقد صدرت فعلا هذه التعليمات⁽⁵⁾. وهذه التعليمات تساعد على توعية الموظفين وتثقيفهم ضد الفساد المالي والاداري، وهذه التعليمات من وجهة نظرنا تأخذ الجانب الارشادي أو الاستشاري للموظف في دوائر الدولة وذلك لافتقارها إلى الجانب الإلزامي له، ولا يمكن اعتبارها من الانظمة والتعليمات غير ملزمة لأنها لم تصدر من مجلس الوزراء بوصفه هو المختص في اصدار تلك الانظمة والتعليمات.

كذلك هناك تنظيم قانوني مشرع ينظم قواعد وسلوك و واجبات الموظف داخل الوظيفة العامة وما يلزم به أو يحظر عليه القيام به⁽⁶⁾. فلا يوجد خلل في هذا الجانب⁽¹⁾، وبالتالي فان تلك القواعد تثقيفية

(1) ينظر احمد ابو دية وعبد الرحمن ابو عرفة وعائشة احمد ، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية ، المركز اللبناني للدراسات ، 2004 ، ص64 .

(2) ينظر المادة (13/ثالثا) من قانون هيئة النزاهة النافذ.

(3) ينظر د. اسماعيل البديري، الفساد الاداري والاقتصادي، اسبابه وعلاجه، بحث مقدم إلى المؤتمر القانوني ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، 2008 ، ص98 .

(4) ينظر المادة (3/سادسا) من قانون هيئة النزاهة النافذ.

(5) ينظر قواعد السلوك لموظفي الدولة والقطاع العام والقطاع الخاص رقم (1) لسنة 2006 المنشور في الوقائع العراقية رقم (4026) لسنة 2006 ، ص906.

(6) ينظر: (4، 5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

ارشادية للموظف، لم تتناول بالتنظيم موضوع لم تنظمه التشريعات⁽²⁾. ولم تصدر من السلطة التنفيذية المركزية .

3- كذلك هناك اختصاص تنقيف مهم للجمهور تقوم به الهيئة ؛ وذلك عن طريق تعزيز ثقة الشعب بالحكومة ؛ وذلك بالزام المسؤولين بالكشف عن ذمهم المالية وما لهم من أنشطة خارجية واستثمارات وموجودات وهبات ومنافع كبيرة تؤدي إلى تضارب المصالح، تتولى الزامهم بتعليمات تنظيمية لها قوة القانون⁽³⁾ فالقانون الزم طائفة من المسؤولين بالكشف عن ذمهم المالية ولم يبين الجزاء أو العقوبة التي تقع على الممتنع عن تقديم تقرير الكشف عن ذمته المالية وهذا نقص تشريعي يحول اختصاص الهيئة في التحقيق في الفساد إلى اختصاص تنقيفي يزيد ثقة الشعب بالمسؤولين أو يخل بها ويؤدي إلى عدم الثقة بهم في ضوء تقرير الهيئة التي تعرض وتبين فيه الأشخاص الممتنعين عن الكشف عن مصالحهم المالية وهذا ذو تأثير على شخصيته الممتنع أمام الرأي العام والشعب وفي التشريع العراقي نظم هذه الحالة من الجانب الجنائي افضل من تنظيم قانون هيئة النزاهة لها وهو قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم 15 لسنة 1958⁽⁴⁾، ويضع على عاتق رئيس الهيئة الإلزام بإصدار التعليمات التنظيمية للكشف عن المصالح المالية للمسؤولين.

رابعا/ الاختصاصات المختلفة للهيئة

1- للهيئة القيام بأي عمل يساهم في الوقاية من الفساد ومكافحته بشرط ان يكون العمل ضروري للوقاية والمكافحة من الفساد وأن يكون العمل فاعلا ومناسبا لتحقيق أهداف الهيئة⁽⁵⁾. نرى أن يكون العمل ضروري لمكافحة الفساد والوقاية منه يحدد رئيس الهيئة بناءً على اسباب معقولة كذلك يمكن لرؤساء الدوائر في الهيئة أن يوضحوا لرئيسها بان العمل ضروري ويستوجب القيام به للوقاية من الفساد ومكافحته ورئيس الهيئة يعطيهم الموافقة للقيام بذلك العمل، أما شرط ان يكون العمل فاعلا ومناسبا لتحقيق اهداف الهيئة نرى بانه شرط زائد ويؤدي إلى تأخير العمل لان تحديد ان يكون العمل فاعلا ومناسبا لا يأتي قبل القيام به وانما يتحدد فاعلية وتناسب العمل المتعلق في مكافحته الفساد والوقاية منه يأتي بعد الانتهاء من العمل.

(1) فالموظف يؤدي واجبات وظيفية حسب مقتضيات الوظيفة من دون أن تكون له نصوص محددة في القانون ، ينظر:

علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف الخاضعة للتأديب في القانون العراقي ، الدار العربية ، بغداد ، 1985 ، ص35.

(2) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الاداري، ط4 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص36 - 37.

(3) ينظر المادة (3/ خامساً) والمادة (16,17) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 .

(4) ينظر المادة (1) من قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم (15) لسنة 1958 النافذ.

(5) ينظر المادة (3 سابعا)، من قانون هيئة النزاهة .

2- للهيئة كذلك اختصاص المساهمة في استرداد الأموال الناشئة من الفساد المالي والاداري من الخارج كذلك تقوم بمتابعة المهتمين في عمليات الفساد في الخارج واخضاعهم للقانون العراقي وتقوم بهذا الاختصاص دائرة الاسترداد⁽¹⁾. كما ذكرنا سابقا.

وهيئة النزاهة عندما تمارس اختصاصاتها عليها ان تحترم الاختصاصات الادارية للجهات الخاضعة لرقابتها، عليها ان تعمل من دون التدخل في عمل الوزارات أو المؤسسات الرسمية وتحترم اختصاصات القيادات الادارية في تلك المؤسسات والوزارات وتحترم موظفيها القانونيين⁽²⁾.

ويبدو أنّ اختصاص هيئة النزاهة مقيد بقضايا الفساد ومكافحته ومنعه من دون أن تمارس أي اختصاص آخر خارج هذا التقييد بعكس ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي له اختصاص مالي ومحاسبي واسع غير مُقيد . وللهيئة استعمال وسائل التقدم العلمي بغية ممارسة اختصاصها في ميدان منع الفساد والكشف عنه وملاحقة مرتكبيه. و أوجب القانون على رئيسها توفير مستلزمات ومتطلبات استخدامها⁽³⁾. وهذه الوسائل تؤدي إلى سرعة مكافحة الفساد المالي والاداري ومنعه، واستعمال هذه الوسائل يتناسب مع التطور الذي يحدث في الأنظمة الإدارية والتحول إلى الاعتماد في الإدارة على نظام الإدارة الإلكتروني في تقديم الخدمات العامة مباشرة إلى المواطنين⁽⁴⁾.

تمارس هيئة النزاهة في الغالب مرحلة الرقابة اللاحقة للعمل الذي فيه فساد مالي وإداري فبعد اكتشاف حالات الفساد المالي والإداري من قبل مكتب المفتش العام أو ديوان الرقابة المالية الاتحادي، يقوم بإبلاغ الهيئة والهيئة تمارس رقابتها والتحقيق في هذه الحالة وتأتي الرقابة اللاحقة التي تمارسها الهيئة وذلك لطبيعة عملها واجراءاتها الجنائية.

المطلب الثاني: مكتب المفتش العام

تعد مكاتب المفتشين العموميين من التشكيلات الجديدة التي دخلت التنظيم الإداري في البلد وأنشئت بموجب الأمر رقم (57) لسنة 2004 المعدل بالأمر التشريعي رقم (19) لسنة 2005 وكان الغرض من إنشائها هو خضوع أداء الوزارات المختلفة إلى المراجعة والتدقيق من أجل رفع مستوى المسؤولية والنزاهة ومنع الوقوع في الفساد الإداري والمالي المتمثل في إساءة استخدام السلطة⁽⁵⁾. وتأخذ على عاتقها مكاتب المفتش العام التأكد من تطبيق القوانين ومراقبة تنفيذها فتقوم بمتابعة أعمال الموظفين

(1) ينظر مجلة النهار، العدد (صفر) الصادرة في كانون الأول لعام 2014 ، ص 10 .

(2) ينظر قرار مجلس شوري الدولة رقم (97) لسنة 2012، قرارات و فتاوى مجلس شوري الدولة لسنة 2012 ، ص 167 .

(3) ينظر المادة (12) قانون هيئة النزاهة .

(4) ينظر د. عثمان سلمان غيلان ، اثر التطور الالكتروني في مبادئ الوظيفة العامة ، ط 1 ، بغداد ، 2012 ، ص 11 .

(5) رائد رعد سليم، زينة عبد الحسين، أساليب حماية المال العام، بحث منشور في مجلة أعمال مؤتمر المنظمة العربية

للتسمية الإدارية ، 2007 ، ص 14 .

في الوزارات المعنية ؛ فعملها يهدف إلى حماية المال العام والصالح العام ويتم ذلك عن طريق الوقاية من الفساد المالي والإداري، لذا سنوزع هذا المطلب على ثلاثة فروع الأول سنخصصه لتشكيل مكاتب المفتشين العموميين والثاني لواقع المكاتب القانوني والفرع الثالث سنبين فيه اختصاصاتها.

الفرع الأول/ تشكيل مكتب المفتش العام

أوجب الأمر رقم (57) لسنة 2004 تشكيل مكتباً للمفتش العام داخل كل وزارة من الوزارات⁽¹⁾. بغية محاربة الفساد المالي والإداري الذي كان مستشرياً في الفترة السابقة والتي لا توجد إحصائيات تحدد نسبته والرغبة في تحسين أداء الوزارات⁽²⁾. . وفعلاً أنشئت المكاتب داخل كل وزارة تنفيذاً لهذا الأمر لكن ما نلاحظه في تشكيل المكاتب هو جعل المشرع أمر إنشائها داخل الوزارات فقط ولم ينص على إنشائها في الجهات غير المرتبطة بوزارة بوصف أنّ عمل الجهات غير المرتبطة بوزارة شبيه بعمل الوزارة ودرجة رئيسها درجة وزير، لكن الجهات غير المرتبطة بوزارة انشأت فيها مكاتب المفتشين العموميين وهذه خطوة جيدة ولكن ليس جميع تلك الجهات أنشئت فيها، مثل ذلك إنشاء مكتب المفتش العام في هيئة دعاوى الملكية ولم ينشأ مكتب للمفتش العام في المحافظة لأنها من الجهات غير المرتبطة بوزارة⁽³⁾. كذلك لم ينشأ مكتب للمفتش العام داخل هيئة الاستثمار كونها من الجهات غير المرتبطة بوزارة كذلك لا يوجد مكتب للمفتش العام داخل الأمانة العامة لمجلس الوزراء والذي يكون الأمين العام فيه بدرجة وزير ويقوم بأعمال وزارية، لذا ندعو إلى تعديل هذا الأمر إلى الصيغة التي تساعد في محاربة الفساد المالي والإداري في كافة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لأنّ الفساد لا يقتصر على الوزارات فقط أو بعض الجهات غير المرتبطة بوزارة .

يتم تعيين المفتش العام في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة من قبل رئيس مجلس الوزراء بناءً على ترشيح من هيئة النزاهة ويتولى المفتش العام منصبه لمدة خمس سنوات ويكون بدرجة وكيل

(1) ينظر القسم الثاني/1 من أمر رقم (57) لسنة 2004 المعدل.

(2) كان في العراق نظام يشبه نظام المفتش العام يقوم بالتفتيش الإداري داخل وزارة الداخلية فقط أنشأ في سنة 1923.

(3) بموجب التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل الذي ربط عدد من الوزارات في المحافظة فلا يمتلك المحافظ توجيه مكتب المفتش العام ويأخذ توجيهه من الوزير المختص ويراقب عمل الوزارة المرتبطة بها كذلك لا يمتلك المفتش العام صلاحية الرقابة على الموظفين في المحافظة لأنه لم ينشأ فيها، ولا تمتلك السلطة التنفيذية الاتحادية الرقابة عليها.

وزير⁽¹⁾ ويجوز لرئيس الوزراء تجديد مدة خدمته على ان يخضع هذا التجديد لمصادقة السلطة التشريعية بأغلبية أصوات أعضائها⁽²⁾ ويكون اختيار المفتش العام وفق شروط معينة ومن هذه

الشروط هي عدم انتماءاتهم السياسة عند التعيين بعين الاعتبار، ونرى أنّ هذا الشرط صوري ؛ لأنّ في هذه المدة والمدة التي سبقتها كان أغلب المفتشين يرتبطون بأحزاب أو بكتل نيابية داخل البرلمان، وأنّ يكون غير مرتبط أو منتمٍ إلى حزب البعث المنحل وأنّ يكون على قدر من الكفاءة والنزاهة وذات قيادة قوية وعنده الخبرة في أعمال المحاسبة أو التدقيق أو التحليل المالي أو القانون أو أساليب الإدارة أو التحقيق أو الخبرة في المجالات الأخرى ذات الصلة الوثيقة بعمله⁽³⁾ ودرجة المفتش العام بدرجة وكيل وزير حصر المشرع تعيينه برئيس مجلس الوزراء فقط عكس الحالات التي يعين بها وكلاء الوزراء فيتم تعيينهم بعد الترشيح من قبل السلطة المختصة بالتصويت على احدهم بأغلبية مجلس الوزراء أما عن إقالة المفتش العام فيمكن إقالته من منصبه من قبل رئيس الوزراء بناءً على اقتراح مسبب للإقالة من قبل هيئة النزاهة⁽⁴⁾.

لكن الأجدر بالمشرع استعمال مصطلح الإعفاء أو الاستغناء عن المفتش العام وذلك لأنه يخضع الى الأنظمة والتعليمات المتعلقة بالوظيفة العامة ولا توجد في القوانين الإدارية مصطلح الإقالة، وكذلك لم يحدد مسؤولية المفتش العام والعقوبات التي تقع عليه من الذي يفرضها، من الناحية القانونية بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل اذا كانت العقوبة (لفت النظر) أو (الإنذار) أو (قطع الراتب) فيمكن للوزير فرضها أما إذا كانت العقوبة أشد من ذلك فيعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً اقتراح العقوبة المفروضة ومجلس الوزراء هو الذي يصادق على العقوبة⁽⁵⁾. هذا الإجراء بعد تشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف، وفي الواقع فإنّ المفتش العام يخضع للتحقيق والملاحقة القانونية من قبل هيئة النزاهة⁽⁶⁾. ويمكن لرئيس الوزراء فرض العقوبة عليه كونه الجهة التي تمتلك حق تعيينه وعلى المشرع تحديد الجهة المعنية بمحاسبة المفتش العام وترتيب المسؤولية وتفرض العقوبة عليه بوضوح حتى لا يكون هناك ازدواجية في ترتيب مسؤولية ولا يؤثر على استقلاله. أما عن الهيكل التنظيمي لمكتب المفتش العام فيه اختلاف عن الهيكل التنظيمي للأجهزة الرقابية السابقة فلم يتكون من دوائر معينة أو

(1) ينظر قسم الثاني/ 2 من الأمر 57 / لسنة 2004 المعدل.

(2) ينظر قسم الثاني/ 5 من الأمر 57 / لسنة 2004 المعدل.

(3) ينظر قسم الثاني/ 4 من الأمر 57 / لسنة 2004 المعدل.

(4) ينظر القسم الرابع من الأمر 57 لسنة 2004 .

(5) ينظر المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل رقم 14 لسنة 1991 .

(6) ينظر القسم (3) / 2 من الأمر 57 لسنة 2004 .

مجلس إدارة للمكتب وإنما ترك المشرع تشكيله وتنظيم هيكلته المناسبة لكل مكتب من مكاتب المفتش العام في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة فهو الذي يحدد وينظم هيكله التنظيمي حسب حاجاته التي تمكنه من أداء مهامه المنصوص عليها في أمر أنشاءه⁽¹⁾. فالمفتش العام في الوزارة المعنية واحد أما مكاتب المفتش العام المرتبطة به فتتوزع في دوائر الوزارة وهيكلها التنظيمي حسب احتياجاتها للرقابة.

وحسناً فعل المشرع حينما ترك تنظيم الهيكل التنظيمي للمفتش العام من دون فرض دوائر أو إدارات عليه وذلك لأن مكتب المفتش العام في الوزارة هو الذي يقدر حاجته إلى تنظيم هيكلته حسب حجم الوزارة وتشعبها بالصورة التي تمكنه من ان يتسم عمله بالكفاءة والفاعلية. فمكتب المفتش العام يكون ضمن هيكل الوزارة التنظيمي بعكس الدولة التي يكون فيها هيكله التنظيمي مستقل عن الوزارات⁽²⁾.

وتخضع لرقابة المفتش العام كافة الوزارات والجهات غير المرتبطة التي يوجد فيها مكتب المفتش العام من دون التمييز بين الوزارات الأمنية وغير الأمنية بعكس ما سار عليه جهاز التفتيش المركزي اللبناني الذي استثنى القضاء والوزارات الأمنية من الخضوع للرقابة إلا في الحدود التي نص عليها في قوانينها والمتعلقة في الجانب المالي⁽³⁾ وخضع لرقابة هذا الجهاز الموظفين العاملين بصفة دائمية أو مؤقتة أو مستخدمين أو اجراء في الإدارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات⁽⁴⁾. ونرى بان انشاء مكتب للمفتش العام في الوزارات الأمنية لا يشكل مشكلة على عملها وذلك لان اغلب موظفيه من الوزارة الأمنية نفسها، كذلك تقوم هذه الوزارات بأعمال إدارية تحتاج إلى الرقابة عليها . كذلك تبرم عقود كبيرة تحتاج إلى الرقابة عليها بجميع مراحل العقد من جهة و تمتلك خبرة إدارية وكفاءة في الرقابة عليها وهذا يمكن ان يكون في مكتب المفتش العام من جهة اخرى.

يمتلك مكتب المفتش العام في بعض الأحيان سلطات قضائية مثل ذلك استدعاء الشهود والاستماع إلى اليمين أو القسم الذي يؤدي والاستماع إلى ما يصدر منهم من أقوال وتسجيلها وإصدار الأوامر بشأنها، من الممكن ان يكون للإداريين سلطة قضائية في بعض الحالات وذلك لسرعة الكشف عن حالات الفساد والإحاطة بها ومعالجتها سريعا، ونحن نتفق مع الفقه الذي يدعو إلى أن يتمتع بعض

(1) ينظر القسم السابع، 2 / من الأمر (57) لسنة 2004 المعدل .

(2) ينظر في قانون التفتيش المركزي اللبناني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (115) لسنة 1959 المعدل و يقوم بالرقابة الادارية على جميع المؤسسات في الدولة الا ما استثنى بقانون ،ويرتبط بمجلس الوزراء .

(3) ينظر المادة (1) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (115) لسنة 1959

(4) د.ألبرت سرحان والقاضي يوسف الجميل والقاضي زياد ايوب ، القانون الاداري الخاص ، ط1 ، منشورات الحلبي ،

لبنان ، 2010 ، ص235 .

الإداريين بسلطات قضائية⁽¹⁾ وخاصة في الأجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد وتلك الحالة التي يمنح فيها الموظفين سلطات قضائية يجب أن تكون في حدود معينة تتوافق مع القوانين ولا يجوز تجاوزها وهذه الحالة تقتضيها المصلحة العامة في الحفاظ على الأموال العامة ومحاربة خطر الفساد في مدة معين .

الفرع الثاني/ الوجود القانوني لمكتب المفتش العام

تعتبر مكاتب المفتش العام احدى السلطات التي تم انشاؤها لرفع مستوى النزاهة والرقابة على عمل الوزارات وهذا يعتبر أسلوب جديد للرقابة لم يكون موجود في السابق، أثار خلاف عن واقعه القانوني هل يتمتع المكتب بالاستقلال الإداري والمالي ويقوم بوظيفة مشابهة لوظيفة الأمبودسمان أو المفوض البرلماني⁽²⁾. أم يعتبر أحد الهياكل التنظيمية داخل الوزارة .

استند تأسيس المكاتب لسلطة الائتلاف المنحلة التي كانت تعتمد على إصدارها لأمر انشاء مكتب المفتش العام على قرارين من مجلس الأمن⁽³⁾ التي تعد القواعد التي منحت المشروعية لإنشائها كذلك اتفاقية جنيف الرابعة التي ألزمت سلطة الاحتلال اتخاذ التدابير اللازمة لإدارة شؤون البلاد وحماية المدنيين⁽⁴⁾. فإن أمر أنشائها قانوني، أما بعد صدور دستور العراق لعام 2005 والذي ألغى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فإنه نص على بقاء التشريعات النافذة معمولاً بها ما لم تُلغ أو تُعدل⁽⁵⁾. وبالتالي يعتبر هذا الأمر قانوني دستوري ؛ لأنّ المشرع لم يُلغ وإنما عدل في الأمر التشريعي رقم (19) لسنة 2005 وهذا اعتراف بسنده القانوني، كذلك يمكن ان يجد الأساس القانوني في اتفاقية الأمم المتحدة التي ألزمت الدول بأنشاء أجهزة معينة لمكافحة الفساد⁽⁶⁾، كذلك يعتبر من اذرع هيئة النزاهة في الكشف عن الفساد المالي والإداري في الوظيفة العامة أما عن تمتع مكاتب المفتش العام بالاستقلال المالي والإداري فيظهر لنا بمحورين عند البحث في تلك الاستقلالية المحور الأول يتمثل بعدم تمتع المفتش العام بالاستقلالية التي تعطى الشخصية الاعتبارية للهيئة المختصة بمكافحة الفساد المالي والإداري⁽⁷⁾ ؛ لأنّ

(1) ابراهيم المشاهدي ، السلطات الإدارية المخولة للإداريين ، مطبعة الجاحظ ، بغداد ، 1994 ، ص 39 .

(2) ينظر د. مازن ليلو راضي، نظام الأمبودسمان أو المفوض البرلماني ضمان لحقوق الافراد وحررياتهم، بحث منشور في مجلة القادسية العدد (3) المجلد (3) ، 1999 ، 249 .

(3) ينظر قرار ان مجلس الأمن رقم 1483 و 1511 لسنة 2003 ، على شبكة الانترنت .

(4) ينظر د. عامر الزمالي، مدخل إلى دراسة القانون الدولي الإنساني، ط2 ، تونس ، 1997 ، ص 78 .

(5) ينظر المادة (130) من دستور العراق.

(6) المادة (6/أولاً) والمادة (36) من اتفاقيات الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

(7) خالد شعراوي، الاطار التشريعي لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة ، ط1 ، الناشر مركز العقد الاجتماعي، 2011 ، ص 39

الوزارة التي يرتبط بها مكتب المفتش العام تقوم بمهام إدارية في نطاق الوظيفة المحددة لها والمفتش العام يقوم بجزء من تلك المهام فلا يحدث الاستقلال الذي يعني بعدم الخضوع في ممارسة الاختصاص لأي سلطة في الدولة⁽¹⁾ فالمفتش العام خاضع للوزارة التي ينشأ فيها المكتب ، فالمشّرع جعله جزء من الهيكلية الإدارية داخل الوزارة وعد بدرجة وكيل وزير في الوزارة فعمله يكمل عمل الوزير في الوزارة كذلك أنشاء مكتب المفتش العام في الوزارة وذلك لسد النقص في حاجة الوزارة للمواطنين المؤهلين المتسمين بالموضوعية لتحسين اداء الوزارة والقضاء على أعمال الغش والتبذير داخلها⁽²⁾. ويبدو من ذلك ان الاستقلال الإداري لمكتب المفتش العام غير متحقق وذلك لأنه يقوم بأعمال داخل الهيكل الإداري للوزارة وهو جزء من هذا الهيكل فالمشّرع أعطاه صلاحية القيام بإجراءات التدقيق والتحقق والتقييم والتفتيش ومنع أي فرد أو تنظيم من التدخل في منع المفتش العام من القيام بمهامه المصرح له القيام بها ويخضع الذين يمنعون المفتش العام للتحقيق والملاحقة القضائية⁽³⁾. وتعتبر تلك المهام التي يقوم بها المفتش العام جزء من صلاحيات الوزير في الأصل وخاصة صلاحيته في الوصول إلى جميع مكاتب الوزارة⁽⁴⁾. أمّا عن تمتع مكتب المفتش العام بالاستقلال المالي عن الجهة الخاضعة لها فان مكاتب المفتش العام تأخذ تمويلها المالي من موازنة الوزارة السنوية حيث تقوم الوزارة بتوفير التخصيص لها من الأموال المخصصة لها في الموازنة العامة⁽⁵⁾ فالمشّرع جعل موازنته جزء من موازنة الوزارة وبالتالي لا يتوفر الاستقلال المالي المالي الكافي لمكتب المفتش العام على الرغم من تمتعه بموازنة مستقلة⁽⁶⁾ ممولة من موازنة الوزارة التي يوجد فيها.

أما المحور الثاني يتمثل بعد مكاتب المفتش العام مستقلة ولها شخصية معنوية داخل الوزارة على الرغم من كونه ضمن تشكيلات الوزارة الإدارية باعتبار الإدارات أو الوزارات تضم في بعض الحالات هيئة ذات شخصية معنوية مستقلة وحجة ذلك في القانون المدني الذي نص بان الأشخاص المعنوية هي الإدارات والمنشأة التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية المستقلة بالشروط المحددة⁽⁷⁾. ونرى بان الوزارات

(1) صالح مهدي العبيدي، شرح الإجراءات الجنائية السوفيتية ، الطابع وزارة التعليم العالي، الموصل ، 1990 ، ص64.

(2) ينظر القسم الأول من أمر 57 لسنة 2004 .

(3) القسم الثالث/ 2 من الأمر 57 لسنة 2004 المعدل .

(4) كلاويش مصطفى الزلمي، مصدر سابق، ص181 .

(5) ينظر القسم السابع/ 1 من الأمر رقم 57 لسنة 2004 .

(6) ينظر قرار مجلس شورى الدولة رقم 62 / 2010 ، في بتاريخ 2010/5/13، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، لعام

عام 2010، ص156 .

(7) ينظر القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المادة (47/ب).

الوزارات التي ترتبط بها مكتب المفتش العام، تؤدي اختصاصاتها الوظيفية باسم الدولة ولحسابها⁽¹⁾. وبالتالي عندما تمنح موازنة من موازنة الوزارة أو يعطى الشخصية المعنوية لها لا يعني بانها مستقلة بل تمنح المبالغ لها من الموازنة العامة للدولة.

وخلاصة ما نتوصل اليه عن الاستقلال المالي والإداري للمفتش العام نرى بأن المفتش العام لا يتمتع بمظهر الاستقلال الإداري أو المالي لأنه جزء من الهرم التنظيمي الوظيفي للوزارة الذي يقف في قمته الوزير والمفتش العام بدرجة وكيل الوزير فيقوع في التدرج الوظيفي للوزارة كذلك تقارير المفتش العام ترفع للوزير المختص للموافقة على التوصيات الواردة فيها⁽²⁾. أما الاستقلال المالي فمن الممكن ان يكون وسيلة ضغط على مكتب المفتش العام لان الوزارات هي التي تقدر التخصيص المالي له. وهذا الارتباط المالي والإداري للمكتب بالوزارة يقلل ويضعف العمل الرقابي وفاعليته في الحد من الفساد المالي والإداري، ويبدو لنا بان المشرع عندما نص على إنشاء مكاتب مستقلة للمفتش العام داخل الوزارة⁽³⁾ أراد بذلك الاستقلال هو تمكينها من القيام بواجبها الرقابي المحدد في أمر (57) لسنة 2004 وخاصة مكافحة الفساد المالي والإداري بكل صورته بشكل سريع لا تتوقف على اذن الوزير أو موافقته في إجراء ما تتطلبه مكافحة حالة الفساد من اجراء التحقيق أو التفتيش وانفاق الأموال حسب حاجته.

ولو أراد غير ذلك لنص على ذلك بصيغة أنّ مكتب المفتش العام مستقل مالياً وإدارياً عن الوزارة. ندعو المشرع إلى ربط مكاتب المفتش العام في جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بسلطة أو جهاز مفتش عام اتحادي واحد يرأسه مفتش عام يكون عمله التفتيشي والرقابي منسق وموحد لتفعيل جهده الرقابي كذلك يمنح استقلالاً مالياً وإدارياً كما هو الحال في ديوان الرقابة المالية الاتحادي⁽⁴⁾. أما عن إمكانية مكتب المفتش العام في بسط رقابته على الأعمال التي تؤديها الوزارات وخاصة الوزارات الأمنية في حالة تعرضها إلى حالات تؤثر على أمنها وسلامة البلد وخاصة الظروف الاستثنائية⁽⁵⁾. فمن الممكن للمفتش العام الرقابة عليها بعد انتهائها وتعبأ حالات الفساد المالي والإداري المرتكبة فيها وذلك لان الظروف الاستثنائية التي تمر بها مؤقتة فلا يمكن إيقاف

(1) كمال الغالبي، الإدارة العامة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1976، ص71

(2) علي غني عباس، عمر ماجد ابراهيم، هبة خالد، رقابة المفتش العام في مكافحة الفساد الإداري والمالي، بحث منشور في مجلة المنصور، العدد 12، 2012، ص179.

(3) ينظر القسم الأول من أمر (57) لسنة 2004.

(4) ينظر المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

(5) الظروف الاستثنائية تسمى في العراق بحالة الطوارئ وبين المشرع كيفية اعلانها بنص المادة (61/تاسعاً/ب) من دستور العراق لعام 2005.

اتخاذ إجراءات المعالجة الحالة الاستثنائية بحجة الرقابة عليها، فالقانون أعطى في تلك الحالات للسلطة التنفيذية بالقيام بأعمال لها قوة القانون لمعالجة الحالة الاستثنائية⁽¹⁾.

إلا أن هناك أمر ديواني صادر من مجلس الوزراء العراقي⁽²⁾ الخاص بدمج وزارة العلوم والتكنولوجيا بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ودمج وزارة البيئة بالصحة ودمج وزارة البلديات بوزارة الأعمار والإسكان ودمج وزارة السياحة والآثار بوزارة الثقافة ومن الأسباب الموجبة لهذا الأمر هي مقتضيات المصلحة العامة. ونرى بأن هذا الأمر أربك عمل مكاتب المفتش العام فاصبح من الممكن أن يكون مفتشين عامين في وزارة واحدة بعد هذا الدمج تصبح وزارة واحدة ولا يوجد قرار أو أمر من مجلس الوزراء يحدد أي من المفتشين العاميين يبقى في الوزارة المدمجة فاصبح لدينا وكيلين للوزارة المدمجة بمنصب مفتش عام وهذا ترهل في الوظيفة العامة وكذلك هناك اغفال من المشرع في قوانين الخدمة المدنية في تحديد عدد وكلاء الوزارة بصورة محددة فترك الأمر لقوانين الوزارات تحديد عدد وكلاء الوزير بعكس المشرع المصري الذي حدده بوكيل واحد لكل وزارة⁽³⁾ وتسمى درجة وكيل الوزير في الفقه المصري الدرجة الممتازة أو العالية⁽⁴⁾.

من خلال البحث في هذا الفرع يظهر لنا الواقع القانوني لمكتب المفتش العام في الوزارة بأنه جهاز رقابي داخل الوزارة مرتبط مالياً وإدارياً بالوزارة ويتمتع بنسبة من الاستقلال في حدود ممارسة مهامه المنصوص عليها في الأمر 57 لسنة 2004 على وجه السرعة والقدرة اللازمة لعمله الرقابي.

الفرع الثالث/ اختصاصات مكتب المفتش العام

يمارس المفتش العام في الوزارات بوصفه جهة رقابية اختصاصات عديدة تساعده وتمكنه من إنجاز عمله الرقابي بالشكل الذي يمكنه من إخضاع أداء الوزارة لأجراء المراجعة والتحقق والتدقيق من كافة النواحي لذا سنوضح أهم وأبرز اختصاصاته التي تنص عليها في الأمر (57) لسنة 2004 ، وهذه الاختصاصات سماها المشرع بمهام مكتب المفتش العام .

أولاً: اختصاص المراجعة والتدقيق لمكتب المفتش العام .

(1) د. زحل محمد الأمين، مبدأ المشروعية في النظامين الدستوري والدولي، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011 ، ص135 كذلك ينظر ، د سامي جمال الدين ، القضاء الإداري، دار المعارف، الإسكندرية ، 2003 ، ص233 .

(2) ينظر الأمر الديواني رقم 312 الصادر من مجلس الوزراء في تاريخ 2015/8/25 منشور على موقع الأمانة العامة لمجلس الوزراء في شبكة المعلومات.

(3) ينظر المادة (15) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015 الملغي.

(4) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب الثالث ، دار الفكر العربي القاهرة ، 1995 ، ص407 .

يقوم مكتب المفتش العام بإجراءات المراجعة والتدقيق لعمل الوزارة الموجودة فيها حتى يؤمن المعالجة والحد من حالات الفساد المالي والإداري ، ويمكن من خلال المراجعة والتدقيق القيام باختصاصه في الفحص والمراجعة لسجلات الوزارة جميعها وكل ما تقوم به من أعمال أو نشاطات حتى يضمن النزاهة والشفافية والكفاءة في عمل الوزارة⁽¹⁾. وخلال المراجعة والتدقيق الذي يقوم به تتوفر المعلومات لديه لاتخاذ القرارات والتوصيات المناسبة التي تتعلق بتحسين سياسة الوزارة وبرامجها وإجراءاتها له وكذلك المراجعة والتدقيق لعمليات الوزارة من منظور حسن تدبيرها لمصروفاتها وكفاءة وفاعلية الأداء على أي من أنظمة الوزارة من أجل قياس ادائها⁽²⁾. ونرى بأن هذا الاختصاص يمكن ان يقوم به المكتب بالاستناد على اختصاصه أعلاه ؛ لأنه هذه المهمة جاءت بصيغة مشابهة لصيغة الاختصاصات السابقة ونقترح ان يجمع الاختصاصين السابقين في النصين بنص واحد فيكون (فحص ومراجعة وتدقيق جميع سجلات الوزارة وعملياتها المصرفية ومهامها وكل ما تقوم به).

وعندما يمارس المكتب اختصاصه هذا أعطاه المشرع سلطة تزيد من فاعلية عمله الرقابي وهذه السلطة تتمثل في إمكانية المكتب من الوصول من دون قيود إلى جميع مكاتب الوزارة ومواقعها التي تخضع دخولها لقيود أو التي يمنع دخولها والوصول إلى العاملين فيها، استخدام المشرع مصطلح العاملين ونرى بأن الأصح استخدام كلمة الموظفين، وله الاطلاع على السجلات والبيانات والخطط والتقارير والأوامر والعقود و المذكرات والمراسلات⁽³⁾. وله إمكانية الوصول إلى أي مواد أخرى تمكنه من إنجاز اختصاصه بما في ذلك البيانات الالكترونية الخاصة بالوزارة كذلك للمفتش العام وبالقدر المعقول عند اللزوم إمكانية الوصول إلى رئيس أي جهاز حكومي لأغراض تتعلق بعمل المكتب⁽⁴⁾. وهذه السلطة يمكن ان يمارسها عند القيام باختصاصاته جميعها ولا تقتصر على هذه الاختصاص.

وهذه السلطة تعتبر وسيلة المكتب في إنجاز هذه الاختصاصات بسرعة وتساعد المكتب في الوقاية من الفساد المالي والإداري في الوزارة في فترة زمنية قصيرة .

ثانياً: الاختصاص التحقيقي لمكتب المفتش العام .

يعد هذا الاختصاص من ابرز الاختصاصات التي تزيد من فاعلية عمل مكتب المفتش العام في كافة الوزارات وهذا الاختصاص يمكن ان يقوم به وبالشكل التالي:

(1) ينظر القسم الخامس/ 1 من الأمر المرقم 57 لسنة 2004 المعدل .

(2) ينظر القسم الخامس/ 3من الأمر المرقم 57 لسنة 2004 المعدل .

(3) ينظر القسم السادس/ 1 من الأمر المرقم(57) لسنة 2004 المعدل.

(4) ينظر القسم السادس/ 3 من الأمر المرقم(57) لسنة 2004 المعدل.

1- يقوم مكتب المفتش العام بالتحقيق الإداري بما يتماشى مع السلطات التي منحت إليه في هذا الأمر⁽¹⁾. ويأتي إجراء التحقيق الإداري بعد قيام المفتش العام بالتدقيق والمراجعة أو بعد إجراء التفتيش في المواقع التابعة للوزارة أو يطلب منه الوزير أو رئيس الدائرة المرتبطة بوزارة بإجراء التحقيق الإداري ويستند المكتب عند قيامه في التحقيق الإداري إلى النصوص التي أشار إليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام⁽²⁾. والمفتش العام في الوزارات بعد إجراء التحقيق الإداري لا يملك سلطة معاقبة الموظف وإنما ينجز تقرير في التحقيق الإداري مع التوصيات التي توصل إليها نتيجة التحقيق الإداري يرفع إلى الوزير وللوزير المصادقة على التوصيات أو عدم المصادقة عليها فلا تصبح ملزمة ويمتلك المفتش العام عند قيامه في التحقيق الإداري جميع السلطات المنصوص عليها في الأمر رقم (57) لسنة 2004 بما في ذلك سلطة استدعاء الشهود والاستماع إلى أقوالهم ويمتلك سلطة توجيه اليمين اليهم إلا أنه هذا اليمين وإن كان له قيمة قانونية في التحقيق الإداري إلا أنها لا يعتد بالشهادة المؤداة بموجبه أمام المحاكم الجنائية ؛ لأنَّ الشهادة التي يعتد بها في المحاكم هي الشهادة التي يؤديها بعد تحليف اليمين للشاهد أمام المحكمة⁽³⁾.

2- كذلك للمفتش العام التحقيق في الشكاوى التي تصل إليه من أي مصدر والمبادرة في التحقيق في أعمال الوزارة التي فيها أو يزعم باحتوائها على حالات فساد أداري أو مالي والمتمثل في الغش أو التبذير أو سوء التصرف أو عدم الكفاءة كذلك التحقيق في جوانب النقص في تشغيل المنشأة وصيانتها⁽⁴⁾.

فيمتلك المفتش العام اختصاص يساعده في التحقيق وهذا الاختصاص يكون بإمكانه تلقي الشكاوى المتعلقة بالغش وسوء استخدام السلطة والتبذير التي تؤثر على مصالح الوزارة واتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها، وأحال الأمر إلى سلطات التحقيق المناسبة⁽⁵⁾. عندما يكون غير مختص بالتحقيق فيها، ومن خلال التحقيق الذي يقوم به يختص المكتب بمهمة توفير الأدلة المتعلقة بالفساد المالي والإداري تقديمها إلى المسؤولين المعنيين بتطبيق القانون⁽⁶⁾.

(1) ينظر القسم السادس / 2 من الأمر المرقم (57) لسنة 2004 المعدل.

(2) ينظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

(3) سعيد حسب الله عبد الله، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، دار الحكمة ، الموصل ، 1990 ، ص 179 .

(4) ينظر القسم الخامس / 7 من الأمر (57) لسنة 2004 المعدل .

(5) ينظر القسم الخامس / 4 من الأمر (57) لسنة 2004 المعدل .

(6) ينظر القسم الخامس / 6 من الأمر (57) لسنة 2004 المعدل .

ثالثاً: الاختصاصات المتنوعة

يختص المفتش العام في الوزارات بمجموعة من الاختصاصات التي تخرج عن اختصاصه في المراجعة والتدقيق واختصاصه التحقيق وهذا الاختصاصات هي

1- يختص بمتابعة أداء الوزارة لضمان وفاء الأعمال التصحيحية المتخذة استجابة لتوصيات وملاحظات المفتش العام المراد تحقيقها⁽¹⁾. وللعلم بأنّه هذه الملاحظات والتوصيات غير ملزمة للوزارة ما لم يصادق عليها الوزير المعني أو رئيس الجهة غير المرتبط بوزارة التي يوجد فيها مفتش عام ، فالتوصيات والملاحظات المصادق عليها من الوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة يأخذ بمتابعة الاداء لضمان الأعمال التصحيحية ، أما التوصيات والملاحظات غير المصادق عليها فلا يمكن له متابعة ضمان الاداء الإعمال التصحيحية ، فهذه الملاحظات والتوصيات تبقى حبر على ورق عند المفتش العام ويضيع جهده الذي يبذله في سبيل التوصل اليها وهذا يضعف عمله أو يعطله⁽²⁾. وله ان يقدم التوصيات غير الملزمة للوزارة لغرض القيام بالتصحيح لجوانب القصور⁽³⁾.

2- يختص المفتش العام بممارسة أي نشاط يهدف إلى منع التبذير والغش وإساءة التصرف وعدم الكفاءة ويتمثل هذا النشاط كذلك بمتابعة التشريعات والقواعد واللوائح والسياسات والإجراءات والمعاملات⁽⁴⁾ والقيام بالإجراءات التي تعالج ذلك على كل مستوى.

3- إلزام المشرع المفتش العام بمهمة إحالة الأمور المتعلقة في عمله التي يراقب عليها إلى الجهات الإدارية والنيابية المعنية لاتخاذ إجراءات إضافية بشأنها مثل اتخاذ إجراءات مدنية أو جنائية أو إدارية، والتعاون الكامل مع الجهات المعنية بتطبيق القانون⁽⁵⁾.

4- لمكتب المفتش العام اصدار السياسات والإجراءات الخطية بغية توفير الإرشادات المتعلقة بالمهام التي يقوم بها وله كذلك اصدار التقارير العامة المنصوص عليها في القسم التاسع⁽⁶⁾.

5- يمتلك المفتش العام خاصية تطوير البرامج في الوزارة في سبيل تكريس بيئة تتسم وتراعي تقاليد المسؤولية والنزاهة وتعززها ويكون ذلك عن طريق تدريب الموظفين في الوزارة في سبيل التعرف على أعمال الغش والتبذير وإساءة التصرف وسوء استخدام السلطة⁽⁷⁾. وعادةً يقوم المفتش العام ورشة عمل لتدريب الموظفين تلقى خلالها محاضرات تعرف في الأمور السابقة.

(1) ينظر: القسم الخامس / 12/5 من الأمر (57) لسنة 2004 المعدل .

(2) أمجد ناظم صاحب، اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي ، مصدر سابق، ص58.

(3) ينظر القسم الخامس / 10 من الأمر (57) لسنة 2014 المعدل .

(4) ينظر القسم الخامس (/ 8 ، 17) من الأمر (57) لسنة 2014 المعدل .

(5) ينظر القسم الخامس (/ 9 ، 16) من الأمر (57) لسنة 2014 المعدل .

(6) ينظر القسم الخامس (/ 13 ، 11) من الأمر رقم 57 لسنة 2004 المعدل.

(7) ينظر القسم الخامس / 14 من الأمر رقم 57 لسنة 2004 المعدل.

6- للمفتش العام تأدية أي اختصاص يتناسب مع السلطات المحددة له بقانونه⁽¹⁾، والتي تساعد على منع الفساد المالي والإداري المتمثل في أعمال التبذير وإساءة التصرف والغش وسوء استخدام السلطة ومخالفة القانون.

ويظهر لنا من خلال اختصاصات مكتب المفتش العام بأنّ المشرع بينها في فقرات عديدة تصل الى ثمانية عشر فقرة وهذا يدل على إسهاب من المشرع في طرحه لها ولم تنظم بصورة واضحة وكان بالإمكان دمج الاختصاصات المتشابهة في فقرات عدة بفقرة واحدة كذلك لا يوجد في هذه الاختصاصات أو من ضمنها اختصاص تحسين أساليب العمل الإداري أسوةً بالتشريعات المقارنة⁽²⁾، ومن خلال اختصاصات المفتش العام في الوزارة وإطلاع ومراجعته وتحقيقه وتدقيقه وتقييمه وفتيشه لنشاطات الوزارة وأعمالها وعملياتها المصرفية، وتمتعه بالقدرة القيادية وبالنزاهة وامتلاكه الخبرة في أعمال المحاسبة والتدقيق المالي أو التحليل القانوني أو تحليل أساليب الإدارة العامة أو التحقيق⁽³⁾، فهل يمكن له بموجب ذلك تقديم الآراء الاستشارية للمسؤول الأعلى في الوزارة نرى بأنّه من الناحية القانونية لا يمتلك ذلك؛ لأنّ المشرع لم ينص على ذلك في القانون الذي أنشئه بخلاف ما ذهب إليه المشرع اللبناني الذي منح جهاز التفتيش المركزي حق ابداء المشورة للسلطات الإدارية من تلقاء نفسه أو بناءً على طلبها⁽⁴⁾، ويمارس المفتش العام في لبنان صلاحية المدير العام ويكون منصب المدير العام الوظيفي تحت سلطة الوزير تتولى إدارة الدوائر وينسق أعمالها وتكون على اتصال معه هيئة التفتيش المركزية⁽⁵⁾ ويمكن من خلال واقع عمل المفتش العام في العراق ان يكون من أصحاب الاستشارة للوزارة؛ لأنّ ملاحظاته وتوصياته التي لم يصادق عليها الوزير تكون غير ملزمة ويمكن ان تكون هذه بمثابة إرشاد أو استشارة للوزارة لها الأخذ بها أو عدم الأخذ بها، باعتبار ان الاستشارة التي تقدم للإدارة تساعد على تجنب أخطائها وتساهم في تطوير عملها وحل المشاكل التي تواجهها وتحسين عملياتها⁽⁶⁾ الإدارية المختلفة. ورغبة من هيئة النزاهة في تنظيم مكاتب المفتش العام واختصاصها في اقتراح مشروعات مكافحة الفساد، فقد اعدت مشروع قانون هيئة المفتشين العموميين الاتحادية وأرسلته إلى الجهات المختصة في التشريع الا ان مشروع هذا القانون لم يكتب له النجاح والولادة لقانون ينظم عمل مكاتب المفتشين العموميين وبقي هذا المشروع في رفوف مجلس النواب ولم يقوم المجلس بتشريعه على الرغم من انقضاء اكثر من دورة برلمانية.

(1) ينظر القسم الخامس / 18 من الأمر رقم 57 لسنة 2004 المعدل.

(2) ينظر كلاويش مصطفى الزلمي، مصدر سابق، ص 148، كذلك ينظر المادة (2) من قانون التفتيش اللبناني سابق الذكر .

(3) ينظر القسم الثاني/4 من الأمر المرقم (57) لسنة 2004 .

(4) ينظر المادة (2/3) من قانون جهاز التفتيش اللبناني.

(5) د. محب الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 21 .

(6) د. نادر احمد ابو شيخة، الاستشارات الادارية، ط2، دار الميسر للنشر، عمان، 2009، ص 19 .

إلى جانب هذا الرغبة في تنظيم مكاتب المفتشين العموميين هناك رغبة لدى بعض أعضاء السلطة التشريعية بإلغائها وكذلك لدى بعض أعضاء السلطة التنفيذية.

فأوعز وزير الموارد المائية بإلغاء مكتب المفتش العام تماشياً مع الإصلاحات الحكومية والبرلمانية والاكتفاء بهيئة الرقابة المالية وقسم التدقيق كجهة رقابية في الوزارة لتقليل النفقات والقضاء على الترهل الإداري⁽¹⁾. وطالب عدد من أعضاء مجلس النواب خلال وسائل الإعلام بإلغاء مكاتب المفتشين العموميين في المؤسسات الحكومية بهدف ترشيد النفقات الحكومية⁽²⁾. فيما أكدت لجنة النزاهة النيابية ان فكرة الغاء مكاتب المفتش العام حاضرة في حالة عدم تمكنها من فصل دائرة المفتش العام عن الوزارة وتشكيل هيئة خاصة بالمفتش العام⁽³⁾.

وندعو إلى تنظيم عمل المفتش العام بقانون جديد ودمجه مع احدى الأجهزة الرقابية بصورة توفر له الاستقلال عن الوزارات وتوحد عمل الأجهزة الرقابية أو جعله جهة مستقلة خارجية وجاء قانون الادعاء العام الجديد رقم (49) لسنة 2017 والذي منح لهذا الجهاز التحقيق في قضايا الفساد المالي والإداري.

كذلك استحدث هذا القانون مكاتب للادعاء العام المالي والإداري في الوزارات ترتبط بدائرة المدعي العام المالي والإداري⁽⁴⁾ فبموجب هذا القانون فان يصبح المدعي العام المالي والإداري هو المختص في جرائم الفساد المالي والإداري ، فيقوم بغالبية اختصاصات أجهزة الرقابة المستقلة على المشرع رسم آلية للتعاون بينه وبين مكاتب المفتش العام وهيئة النزاهة بوصفهما يكونان على اتصال دائم بالإدارات داخل الوزارات ويقومان بعمل اغلبه ذو نزعة ادارية ويهدفان إلى الكشف عن الفساد المالي والإداري ومكافحته بعكس جهاز الادعاء العام الذي يكون خصماً دائماً للأشخاص في قضايا الفساد بوصفه يمثل الحق العام للدولة.

وندعو إلى التعاون خاصة بين المفتش العام بالوزارات والمدعي العام المالي والإداري مستقبلاً خاصة في إجراءات الرقابة للكشف عن الفساد المالي والاداري ، والقيام بالرقابة بالحيثية التي تضمن عدم التداخل في إجراءات كشف المخالفات خشية التأخير في معالجة الحالة فالمفتش العام يقوم بالرقابة بجميع مراحلها قبل قيام التصرف واثناء قيامه وبعد انتهائه.

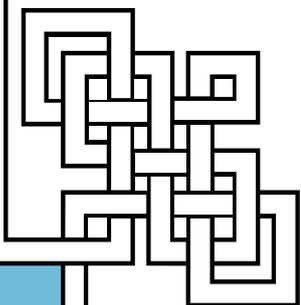
(1) ينظر موقع www.Iraqnews.papev الخاص بصحيفة العراق الالكترونية ، منشور في 20/8/2015 .

(2) ينظر تصريح النائب خلف عبد الصمد في تاريخ 10/3/2016 الصادر عن مكتبه الإعلامي والمنشور كذلك على السومرية نيوز . www.alsumaria.tv في نفس التاريخ.

(3) ينظر الموقع www.mawazin.net .

(4) ينظر المواد (5 ، 3/12) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017 النافذ .

الفصل الثالث



الفصل الثالث

التعدد الرقابي في مكافحة الفساد المالي والإداري

دائماً ما تسعى الدول إلى تنظيم مؤسساتها الرقابية في سبيل إعطائها مساحة التمرس في اختصاصها الرقابي ؛ من أجل سرعة إنجاز الرقابة فيها والحد من الفساد المالي والإداري وتحقيق الصالح العام المتمثل بتنظيم أجهزتها الرقابية المتعددة على وجه الخصوص .

وتنظيم عمل الأجهزة الرقابية الثلاثة المختصة في مكافحة الفساد المالي والإداري يؤدي إلى تحديد مسؤولية⁽¹⁾ الجهاز المخل في عمله الرقابي من دون إشاعة المسؤولية على الأجهزة الرقابية جميعها ، وتنظيم التعدد الرقابي من مقتضيات الاختصاص في الوظيفة العامة التي تستند عليه السلطة العامة في اتخاذ قرار معين⁽²⁾ .

كما أن تنظيم آلية عمل التعدد الرقابي يساعد في الكشف عن أغلب المخالفات من دون الوقوع في التداخل فيما بينها الذي يؤخر في فاعلية مكافحة الفساد المالي والإداري ويؤدي إلى أحكام الرقابة على الأموال العامة من دون تشتت الجهود الرقابية لتلك الأجهزة ، وتعد هذه الأجهزة الثلاثة في العراق مختصة اختصاصاً حصرياً بالعمل الرقابي على أعمال المؤسسات والإدارات المختلفة في البلد وعمل هذه الأجهزة يترتب عليه إجراءات قد تكون خطيرة على الوظيفة الإدارية إذا لم يتم تنظيم وحل المشاكل التي تؤدي إلى تأخير عمل تلك الأجهزة ، نتيجة الأعمال الرقابية المتعددة بتعدد الأجهزة من دون بيان الأحكام التي تنظم عملها الرقابي وهذه يؤخر في فاعلية مكافحة الفساد المالي والإداري الذي يُعد الهدف الأساس الذي أنشأت لأجله هذه الأجهزة الرقابية ، ولغرض بيان أثر التعدد الرقابي في مكافحة الفساد المالي والإداري سنقسم هذا الفصل على مبحثين نخصص المبحث الأول لدور التعدد الرقابي في تنظيم العلاقة بين الأجهزة الرقابية والكشف عن المخالفات أما المبحث الثاني فسنبين فيه الأحكام الناتجة عن التعدد الرقابي وتقييم عمل الأجهزة الرقابية .

(1) د. سمية عبدة هديهد ، الاختصاص في القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2012 ، ص 44.

(2) د. عادل السعيد ، القانون الإداري ، شركة الجلال ، الاسكندرية ، 2007 ، ص 103.

المبحث الأول

دور التعدد في تنظيم العلاقة بين الأجهزة الرقابية والكشف عن المخالفات

من سمات الدولة المعاصرة في الوقت الحاضر تنظيم عمل مؤسساتها الرقابية⁽¹⁾ ؛ لأنها الضامن لحقوق الموظفين والمواطنين ضد تعسف الإدارات والمؤسسات المختلفة التي تتجاوز حدود السلطات المحددة لها ، فعن طريق العمل الرقابي للأجهزة الرقابية يمكن الحد من تجاوز الإدارة والكشف عن المخالفات التي ترتكب ، وكذلك يمكن حماية الأموال العامة من حالات الفساد المالي ، عن طريق عملها الرقابي الذي يجعل وقت الموظف مخصص للوظيفة التي يعمل بها فعمله مراقب من قبل تلك الأجهزة ، كذلك توفر الضمان للموظف في عدم مساءلته من الإدارة إلا إذا ارتكب فعلاً يخل بمقتضيات الوظيفة العامة⁽²⁾. فالنصوص القانونية هي التي تنظم طبيعة العلاقة بين مختلف الأجهزة الرقابية وتحدد مدى الرقابة لكل جهاز رقابي ، ومدى ممارسته لرقابة شرعية القرار أو ملائمته⁽³⁾ ، للقانون من قبل الأجهزة الرقابية. وتنظيم العلاقة بين الأجهزة المختصة بالرقابة يزيد من فاعليتها في مكافحة الفساد ويسهل في الكشف عن المخالفات من قبل تلك الأجهزة. وعليه سنتناول هذا المبحث في مطلبين المطلب الأول نخصه للعلاقة بين الأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد المالي والإداري ، والمطلب الثاني نتناول فيه المخالفات التي تكشف عنها الأجهزة الرقابية.

المطلب الأول: العلاقة بين الأجهزة الرقابية

إن إعطاء العمل الرقابي لجهاز أو أجهزة رقابية مختصة في البلد يعد من الوسائل الناجحة في مكافحة الفساد المالي والإداري ، وعن طريق هذه الأجهزة الرقابية الخاصة تستطيع الإدارات والمؤسسات متابعة العمل في الأماكن التابعة لها ، والوقوف على ما يرتكبه العاملون في تلك الأماكن من السرقات والاختلاس فيها⁽⁴⁾. يسعى الجهاز الرقابي دائماً إلى حماية المال العام من الضياع ومنع الفساد فيه والمحافظة على الوظيفة العامة من الانحراف عن الصالح العام للدولة وللمواطنين ، وانسجاماً مع ذلك

(1) تحتاج مختلف مؤسسات الدولة الإدارية والرقابية المختلفة إلى تنظيم عملها بالصورة التي تساعد في تقدم البلد انسجاماً مع التغيير الذي حصل حسب وجهة نظرنا.

(2) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1984 ، ص397.

(3) د. عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ج1 ، ط4 ، الجزائر ، 2007 ، ص242.

(4) مصطفى رضوان ، الادعاء العام والرقابة القضائية فقها وقضاءً ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بلا سنة طبع ، ص5.

أنشأ المشرع العراقي ثلاثة أجهزة رقابية سابقة الذكر فأصبح العراق بلداً تتعدد فيه الأجهزة الرقابية المختصة في العمل الرقابي . ويمكن أن تثير مسألة عن هذا التعدد الرقابي تساؤل مفاده هل تنظيم العلاقة بينها ضروري في مكافحة الفساد المالي والإداري وفاعلية عملها الرقابي أم أنها لا تحتاج لتنظيم وتنسيق العلاقة فيما بينها لبيان هذه المسألة سوف نوضح علاقة كل جهاز رقابي بالجهاز الآخر ونقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول العلاقة بين هيئة النزاهة ومكتب المفتش العام والفرع الثاني نتناول فيه العلاقة بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي أما الفرع الأخير نتناول فيه العلاقة بين المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي .

الفرع الأول / العلاقة بين هيئة النزاهة ومكتب المفتش العام

رغم أهمية الاستقلال لهيأة النزاهة كما جاء في الدستور إلا أنها تحتاج لكي تقوم بعملها في ضوء اختصاصاتها المحددة في قانونها إلى مساعدة ومساندة من قبل الأجهزة الرقابية الأخرى وخاصة الأجهزة الرقابية داخل الإدارة المتمثلة في مكاتب المفتشين العموميين ، ففي مجال مكافحة الفساد المالي والإداري يجب أن يعمل مكتب المفتش العام وهيئة النزاهة كجهة وفريق واحد من أجل إنجاز العمل الرقابي وتحقيق الأهداف التي يسعيان إلى تحقيقها ، حتى يكون عملهما ورقابتهما مشابه للرقابة القضائية بوصفها حسب رأي الفقه بأنها أكمل أنواع الرقابة وأكثرها فاعلية⁽¹⁾. فمن الصعوبة على أحدهما تحقيق هدفه في اكتشاف الفساد ومحاربه بمعزل عن الجهاز الآخر ، فعمل مكتب المفتش العام يكون أقرب في اكتشاف الفساد المالي والإداري داخل المؤسسات من هيئة النزاهة وذلك لأنه يقوم بإجراءات اكتشاف الفساد بصورة دورية وهو مختص بذلك داخل الإدارة التي يرتبط بها من دون أن يمتد عمله خارج الإدارة المرتبط بها بعكس هيئة النزاهة التي يمتد عملها إلى جميع إدارات ومؤسسات الدولة ، لذا تحتاج الهيئة إلى مساعدة مكتب المفتش العام ، وهناك ثلاثة أوجه من العلاقة بين المفتش العام وهيئة النزاهة فهناك علاقة خضوع المكتب لهيئة النزاهة وهناك علاقة تعاون بينهما . كما أن هناك علاقة شخصية تساهم في تعزيز عملهما .

أما عن علاقة الخضوع لمكتب المفتش العام في الوزارة لهيئة النزاهة باعتبار مكتب المفتش العام من المؤسسات المكلفة في مكافحة الفساد المالي والإداري فإنه يخضع المفتش العام في الوزارة قبل

(1) د. طارق سلطان ، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص470.

التعيين للترشيح من هيئة النزاهة وحسب الأمر التشريعي رقم 19 لسنة 2005 لرئيس الوزراء تعيين المفتش العام بناءً على ترشيح هيئة النزاهة ، فهي التي ترشح لرئيس الوزراء المفتش العام ويقوم رئيس الوزراء بتعيينه في المنصب ، فأمر تعيين المفتش العام في منصبه يخضع لقرار من رئيس الوزراء وترشيح من هيئة النزاهة وخضوع المفتش العام في الترشيح إلى هيئة النزاهة له فائدة عملية في الواقع ؛ لأنها تبعد تعيين المفتش عن التأثيرات والضغوط التي تمارسها مختلف السلطات في الدولة وكذلك يساعد هذا في مكافحة الفساد باعتبار أن الهيئة معنية بمكافحة الفساد وهي أعرف بحاجتها إلى توفير أيدي قيادية مهنية لها والمفتش العام ذراعها في مكافحة الفساد المالي والإداري داخل الوزارات ، وفيه انسجام مع مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تتعلق بإنشاء هيئات تشترك في التحقيق في الفساد ومكافحته⁽¹⁾. يخضع المفتش العام في إخراج من منصبه إلى هيئة النزاهة حيث لرئيس الوزراء إقالة المفتش العام من منصبه بناءً على اقتراح مسبب من هيئة النزاهة⁽²⁾. فيلزم القانون الهيئة بتسبيب قرار الإقالة ولرئيس الوزراء إبطال الإقالة أو المضي بها فخضوع المفتش العام في التعيين والإقالة إلى هيئة النزاهة فيه مصلحة للطرفين فتجعل المفتش العام أقرب لها وتكون على معرفة واتصال دائم معه من خلال طبيعة عملهم في مكافحة الفساد وهذا يساهم في إنجاح مهامهم ، كما تجعل عمل المفتش العام تحت المراقبة ويجعله يتجه للاستقلالية في عمله من دون الخضوع للوزير أو الوزارة ، كما يستطيع المفتش العام الاستناد على هيئة النزاهة في مباشرة عمله من دون الخوف من إقالته من دون سبب من قبل السلطة التنفيذية ، كما أن خضوع المفتش العام في إخبار الهيئة بكل ما يعد جريمة وفق أحكام القوانين فهذا الواجب يصب لمصلحة الهيئة في محاربة الفساد ومن الممكن للهيئة أن تجعل سبب لاقتراح الإقالة لكونه لم يخبر عن جرائم الفساد ، وفي سبيل محاربة الفساد المالي والإداري وتحقيق الانسجام بين الأجهزة الرقابية فإن تعيين وإقالة المفتش العام تكون من قبل هيئة النزاهة بالتعاون مع اللجنة الوزارية

(1) د. ثامر سعود العدوان ، مكافحة الفساد الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، 2012 ، ص302 ، كذلك ينظر: نص المادة (6) من الاتفاقية (تكفل كل دولة طرف وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد).

(2) ينظر: الفقرة (ثانياً) من الأمر التشريعي رقم (19) لسنة 2005 المعدل لأمر رقم 57 لسنة 2004.

المشكلة من رئيس المجلس المشترك لمكافحة الفساد في مجلس الوزراء ورئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي ورئيس هيئة النزاهة⁽¹⁾.

ومن الممكن للهيئة التمسك بحقها في ترشيح المفتش العام أو اقتراح الإقالة من دون أن تشاركها أي جهة ، وأوضحت الأمانة العامة لمجلس الوزراء في إمام صادر بتاريخ 2009/9/29 بأن تعيين المفتش العام وإقالته سواء بالأصل أم الوكالة يتم بناء على اقتراح هيئة النزاهة وموافقة رئيس مجلس الوزراء وفي حالة خلو منصب المفتش العام يكلف معاونه أو مدير قسم التحقيقات بإدارة المكتب لحين تعيين مفتش عام ، أما عن علاقة التعاون بين هيئة النزاهة ومكتب المفتش العام فتتجلى بوضوح لأنهما يريدان تحقيق هدف واحد وهو المحافظة على المال العام ومحاربة الفساد المالي والإداري والوقاية منه ، وهناك العديد من النصوص التي بينت أوجه التعاون بينهما . ففانون هيئة النزاهة الزمها بالتعاون مع مكتب المفتش العام⁽²⁾ في تأدية واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته . كذلك بين الأمر التنظيمي الخاص بمكتب المفتش العام وأوجب على المفتش العام التعاون الكامل مع هيئة النزاهة لمساعدتها في تأدية مهامها⁽³⁾.

فمكتب المفتش العام يقوم بإجراءات التحقيق والتفتيش والتدقيق والتقييم وعند قيامه بهذا الإجراءات واكتشافه بان هناك ما يشكل جريمة فساد عليه أن يخبر هيئة النزاهة بذلك⁽⁴⁾ ؛ لأنها مختصة في قضايا الفساد ، وعند قيام هيئة النزاهة بالتحقيق الجزائي في قضية الفساد وظهر في التحقيق أن الفعل لا يشكل جريمة من الناحية الجزائية وإنما يشكل مخالفة إدارية فإنها تستطيع أن تطلب من المفتش العام إجراء التحقيق الإداري فيها واتخاذ ما يلزم من إجراءات ، وتجري العادة في مكتب المفتش العام باتخاذ التحقيق الإداري عن أي قضية فساد ترفع إلى هيئة النزاهة سواء طلب منه ذلك أم لا . فالمفتش العام عليه التعاون الكامل مع ما تتطلبه الهيئة من وثائق أو معلومات أو تكلفه بالتحقيق فيه فيقوم بتوفير ذلك حتى يمكن للهيئة محاربة الفساد المالي والإداري جنائيا ، وعند ورود دليل أو شكوى أو معلومة للمفتش العام تظهر بان الوزير المعني في الوزارة الموجود فيها المفتش العام قد

(1) ينظر: التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2008 ، ص3.

(2) ينظر: المادة (21) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(3) ينظر: القسم الخامس من أمر رقم (57) لسنة 2004 المعدل.

(4) ينظر: المادة (21/ خامساً) من قانون هيئة النزاهة .

أساء التصرف أو ارتكب مخالفة مالية على المفتش العام إحالة الموضوع إلى هيئة النزاهة لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها⁽¹⁾ ، وهذه صورة واضحة للعلاقة التعاونية بينهما ، كما لهيئة النزاهة إخبار مكتب المفتش العام عن أي حالة فساد إداري أو مالي وفعلا غالبا ما تقوم هيئة النزاهة بإخبار المكتب بذلك ففي عام 2012 بلغ عدد الاخبارات الواردة من هيئة النزاهة إلى مكتب المفتش العام في وزارة الداخلية 363 اخبار أنجز المفتش العام منها 138 حالة اخبار⁽²⁾ ، وإحالة العديد منها للجهات المختصة بضمنها هيئة النزاهة بعدما أنجز التحقيق الإداري وثبت فيها حالات فساد ، وهناك خاصية منحها القانون لمكتب المفتش العام وتسهم في تعزيز التعاون وتوفير الحماية له وهي أن أي فرد أو تنظيم يمنع أو يعرقل عمل المفتش العام في القيام بمهامه المحددة له قانونا والتي تمكنه في اكتشاف الفساد فإنه يخضع للتحقيق من قبل هيئة النزاهة وهذا التعاون يساعد المفتش العام في تأدية واجبه من دون تأثير أحد عليه فهذا الإجراء⁽³⁾ يعزز من التعاون في سبيل تحقيق واجباته من دون تأخر ، فالتعاون بين مكتب المفتش العام وهيئة النزاهة سيؤدي إلى تحقيق الصالح العام ويزيد من ثقة الجمهور بمؤسساته ، ويجنب الإدارة مواطن الخلل من خلال تعاون جهاز رقابي تابع للإدارة مع جهاز رقابي مستقل فتعرف الإدارة مواطن الخلل فتعالجها ، كذلك يلبي رغبات المواطنين في تأدية احتياجاتهم من قبل الإدارة باعتبار أن تلك الأجهزة الرقابية تراقب عمل الإدارة في تحقيق تلك الاحتياجات⁽⁴⁾. فتعمل الإدارة على توفيرها ورغبة من هيئة النزاهة في تعزيز التعاون مع مكاتب المفتشين العموميين طلب رئيس هيئة النزاهة من رئيس مجلس الوزراء باستحداث دائرة لتنسيق شؤون مكاتب المفتش العام ضمن تشكيلات الهيئة ، فتعاونهما يساعد على بناء رقابة متناغمة منظمة قادرة على تحقيق أهدافها والتعاون مع الأجهزة التي تهدف إلى تحقيق غرض واحد سواء أجهزة رقابية أم إدارية ، يفرضها العرف الإداري⁽⁵⁾ وجرت العادة في تعاون الأجهزة الرقابية المختصة في مكافحة الفساد المالي والإداري لتكمل عمل بعضها البعض فهناك عمل مشترك

(1) ينظر: القسم الثالث / الفقرة الأولى من الأمر رقم (57) لسنة 2004 المعدل .

(2) ينظر: التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لسنة 2012 ، ص 240.

(3) ينظر: القسم الثالث / 3 من أمر 57 لسنة 2004 المعدل .

(4) سعد عدنان عبد الكريم الهنادوي ، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد ، دراسة مقارنة في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1999 ، ص 243.

(5) د. بكر قباني ، العرف كمصدر للقانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976 ، ص 16-17.

بينهما يدعو إلى تعاونهما كذلك يشترك مكتب المفتش العام وهيئة النزاهة⁽¹⁾ في اختصاص تلقي الشكاوى من أي مصدر وهذا يزيد من فرص التعاون بينهما ، أما العلاقة الشخصية التي تعزز عملهما في محاربة الفساد المالي والإداري فإنها تظهر في العلاقة بين الموظفين في هذين الجهازين ، وفي ضوء العلاقات عادة ما يجتمع المفتشين العموميين في أغلب المؤسسات التي يوجد بها هذا الجهاز مع رئيس هيئة النزاهة أو الموظفين فيها ؛ وذلك لطرح المشاكل التي تواجههم في عملهم الرقابي ، وفي السنين الأولى من إنشاء مكاتب المفتشين العموميين أخذت الهيئة عبء إيصال المشاكل والصعوبات التي تواجههم إلى الجهات المختصة كون المفتشين العموميين لا يستطيعون مخاطبة الجهات العليا ، ومن هذه العلاقات هنالك اجتماع سنوي يعقد بين مدير فرع مكتب المفتش العام في المحافظة ومدير مكتب هيئة النزاهة فيها وذلك لمواجهة حالات الفساد المالي والإداري والعمل بصورة فاعلة⁽²⁾. وهذه العلاقة لم ينص عليها في القانون وإنما افرزتها طبيعة عملها الرقابي ، وتظهر هذه العلاقة بين المفتش العام وهيئة النزاهة لاختلاف جهة ارتباطهم واتحادهم في الهدف الذي يسعون إليه ، أما في الدول التي يوجد بها تعدد رقابي فلا تظهر مثل هذه العلاقة وذلك لارتباط جهاز التفتيش بسلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية كجهاز التفتيش المركزي اللبناني الذي يرتبط برئاسة الوزارة استناداً للمادة الأولى من قانونه ، فالجهة التي يرتبط بها تستطيع أن توفر له ما يحتاجه.

الفرع الثاني / العلاقة بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي

(1) في بعض الأحيان يعطى الجهاز الرقابي المستقل في بعض الدول سلطة في تقدير ملائمة نزع الملكية للمنفعة العامة قبل الذهاب للقضاء ، د. عيد سعيد دسوقي ، حماية الملكية الخاصة في القضائين الإداري والدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 2012 ، ص 227-228.

(2) خلال مقابلة شخصية مع محقق في مكتب هيئة النزاهة في الديوانية بيّن لي هنالك اجتماعات تعقد بين الهيئة والمفتشين العموميين في الوزارات لمواجهة التحديات وتقرير التعاون بين الهيئة وباقي الأجهزة الرقابية ، كذلك بين أنّ هناك اتصالات بين الموظفين في المكاتب وموظفي الهيئة ؛ وذلك للسرعة في جميع الأدلة وأخذ المعلومة ومواجهة الفساد سريعاً وبفاعلية من دون تأخير .

يعد الديوان من أعرق أجهزة الرقابة في البلد ونصت على تكوينه أغلب الدساتير ، والديوان الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي ويعنى بالكشف عن أعمال الغش والتبذير وإساءة التصرف⁽¹⁾. والفساد المالي والإداري ويسعى للمحافظة على المال العام للدولة من جميع أوجه الفساد وضمان كفاءة استخدامه وتطوير أداء الجهات الخاضعة لرقابته . كذلك هيئة النزاهة تعنى بالكشف عن جرائم الفساد المالي والإداري وتسعى في تنمية ثقافة النزاهة والمساءلة والحفاظ على مال الدولة العام ، لذا فإن هذين الجهازين الرقابيين لا يمكن لهما تحقيق أهدافهما المحددة بموجب قانونيهما ما لم تقوم بينهما علاقة منظمة في اتجاه منع الفساد والوقاية منه ، كما أن عملهم يكمل بعضه ، فالديوان باعتباره جهة عليا للرقابة المالية لا يستطيع تحقيق أهدافه التي يسعى لها من دون هيئة النزاهة التي تأخذ على عاتقها مهمة متابعة قضية الفساد واتخاذ اجراءات مناسبة بشأنها لذلك عند البحث في العلاقة بينهما تظهر بوضوح نوعين من العلاقة علاقة تعاون فيما بينهما وعلاقة للرقابة المتبادلة على عمل بعضهما أما عن وجود علاقة خضوع من الديوان لهيئة النزاهة في تعيين موظفي الديوان أو رئيسته فلا توجد علاقة خضوع في التعيين لرئيس الديوان وذلك لأن يتم تعيينه بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب⁽²⁾. فلا يخضع في التعيين لمساهمة الهيئة ، أما عن علاقة التعاون بين الديوان والهيئة فتظهر بوضوح في النصوص التشريعية في كلا القانونين وذلك حتى يضمن نجاح عملهما في منع ومكافحة الفساد ، وبين قانون هيئة النزاهة وأوجب عليها عند قيامها بواجباتها التعاون مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي⁽³⁾. فالديوان عند قيامه بعمله في الرقابة والتدقيق على حسابات الجهات الخاضعة له والتأكد من سلامة تصرفها في الأموال العامة ويكشف عن وجود تبذير وغش وسوء تصرف في الأموال العامة فعلى الديوان إحالة الأمر إلى المفتش العام لإجراء التحري والتحقيق الإداري ويخبر هيئة النزاهة والجهات التحقيقية الأخرى بكل ما يعد جريمة⁽⁴⁾. باعتبار أن الهيئة هي المختصة في التحقيق الجنائي واتخاذ الاجراءات المناسبة ، كذلك يستطيع الديوان إحالة حالات الفساد المالي والإداري في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب مفتش عام بعد إجراء التحقيق الإداري من قبل الديوان مباشرة إلى هيئة النزاهة ، وللديوان عندما يكتشف هنالك جرائم فساد يستطيع أن يخبر هيئة النزاهة أو يحيل القضية اليها وهذا يدل على التعاون

(1) ينظر: المادة (21/ ثانيا) من قانون هيئة النزاهة .

(2) ينظر: المادة (22) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل .

(3) ينظر: المادة (21/أولاً) من قانون هيئة النزاهة .

(4) ينظر: المادة (21/رابعا) من قانون هيئة النزاهة .

بين الديوان وهيئة النزاهة ، ففي عام 2011 أحال ديوان الرقابة المالية الكثير من قضايا الفساد المالي إلى مكتب هيئة النزاهة في الديوانية لإجراء

التحقيق فيها⁽¹⁾. كما تستطيع الهيئة في مجال التعاون مع الديوان أن تطلب منه في قضايا الفساد ذات الجانب المالي إجراء التدقيق المالي بعد تزويده بالوثائق اللازمة فيؤدي الديوان المهمة ويزود الهيئة بنتيجة ذلك الطلب ، ولم يكتفِ المشرّع بهذه التعاون وإنما عززه عندما أوجب على ديوان الرقابة المالية عندما يضع خطته الرقابية أن تتضمن الخطة مجال للتعاون بينه وبين هيئة النزاهة ومكتب المفتش العام⁽²⁾. فإذا امتنعت الجهات الخاضعة لرقابة الديوان عن تقديم السجلات والبيانات اللازمة لأعماله الرقابية فالديوان يشعرها ويخبر مكتب المفتش العام بضرورة تقديمها خلال فترة مع بيان اسباب الامتناع وإذا لم يقتنع الديوان بأسباب الامتناع له اخبار هيئة النزاهة لإجراء التحقيق بذلك⁽³⁾. وهذه الحالة من التعاون تساعد في إجبار الجهات الخاضعة لرقابة الديوان على تزويد الديوان بكل ما يحتاجه من وثائق ومعلومات كما تؤدي إلى استمرار متابعة الفساد المالي والإداري من قبل الأجهزة الرقابية من دون اخفائه بإخفاء الوثائق والبيانات فالديوان يحتاج تعاون مختلف المؤسسات حتى يتمكن من تأدية نشاطه⁽⁴⁾ .

أما عن علاقة الرقابة المتبادلة بين ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة فنجد نصوص قانوني الجهازين تنص على ذلك فتخضع الهيئة إلى رقابة الديوان وتدقيقه⁽⁵⁾ . من الناحية المالية والمحاسبية باعتبار أن الهيئة تعد من دوائر الدولة ولها موازنة مالية وتتصرف في الأموال العامة ويهدف الديوان إلى المحافظة على المال العام من سوء التصرف والهدر والتبذير لذلك من الضروري خضوع الهيئة لرقابة الديوان باعتبار أن الديوان يراقب المال العام وإنما وجد ويدققه والقانون لم يستثنِ الهيئة من رقابة وتدقيق الديوان فتخضع له في الرقابة والتدقيق كبقية مؤسسات ودوائر الدولة التي تتصرف في المال العام بأي وجه فتخضع له⁽⁶⁾ ، ويرفع تقريره بشأن عمله الرقابي على هيئة النزاهة إلى مجلس

(1) بينها لي هذه المعلومة خلال لقاء شخصي مع احد محققي الهيئة في مكتب هيئة النزاهة في الديوانية .

(2) ينظر: المادة (7/ ثانيا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(3) ينظر: المادة (12/ثانيا ، ثالثا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(4) د. صلاح الدين الناهي ، الرقابة المالية العليا وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله ، دار الحرية للطباعة والنشر ، بغداد ، 1979 ، ص 21 .

(5) ينظر: المادة (27) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(6) ينظر: المادة (3 /أ) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل .

النواب ، ويعلمها كذلك على وسائل الإعلام والجمهور⁽¹⁾ ، وهذا يساعد في زيادة ثقة الجمهور ووسائل الإعلام بعمل الديوان والهيئة ويعزز مكانتهم الوظيفية ، وعلى الهيئة أن تبدي التعاون في انجاز مهمة رقابة الديوان عليها باعتبار أن وظيفة الهيئة منع ومكافحة الفساد والمحافظة على المال العام من الفساد ورقابة الديوان على أموالها تضيف المشروعية لتصرفها المالي ومعالجة حالات سوء التصرف في المال العام فيها بفترة قصيرة عن طريق رقابة وتدقيق الديوان ولا يوجد سبب يمنع الهيئة من الخضوع لرقابة الديوان ، فالهيئة عملها منع ومحاربة الفساد فلا بد من أن تقوم بالتعاون مع الديوان والخضوع لرقابته وتدقيقه حتى تتمكن من محاربة الفساد داخلها قبل الشروع بمحاربة الفساد في دوائر الدولة المختلفة ، فالكشف عن الفساد المالي في الغالب يكون عن طريق التدقيق الخارجي على الرغم من أنه ليس الوحيد المسؤول عن ذلك⁽²⁾. فالديوان يلعب دوراً كبيراً في الكشف عن الفساد المالي سواء أكان داخل هيئة النزاهة أم خارجها في مختلف مؤسسات الدولة. أما عن الرقابة التي تمارسها هيئة النزاهة على ديوان الرقابة المالية فإنه لها صلاحية التحقيق في أي قضية فساد سواء كانت هذه القضية تخص موظفي الديوان أم غيرهم من موظفي الدولة ، فالهيئة تحقق في قضايا الفساد إذا كانت مرتكبة داخل ديوان الرقابة المالية باعتباره من الدوائر التي تخضع لرقابة الهيئة وهذا يوفر الحصانة لموظفي الديوان من الخضوع لرقابة هيئة مستقلة مثل هيئة النزاهة وعدم خضوعه لرقابة السلطة التنفيذية التي تؤثر عليه إن كان خاضع لها ، وتزيد ثقة الديوان باعتبار مراقب أمام المؤسسات الأخرى ، والهيئة عند قيامها بصلاحياتها التحقيقية في قضايا الفساد في ديوان الرقابة المالية عليها أن تحترم اختصاصات وصلاحيات الديوان وأن لا تتدخل في مهامه وأعماله⁽³⁾ ، كذلك يلتزم الديوان بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات تتعلق بالقضية المراد التحقيق فيها⁽⁴⁾ داخل الديوان ولا يستطيع الديوان الامتناع عن تقديم ذلك ، فالرقابة التي تمارسها الهيئة على ديوان الرقابة المالية ذات فاعلية وأثار أكثر من الرقابة التي يمارسها الديوان على الهيئة فإذا ظهرت الرقابة التي تمارسها الهيئة على موظفي الديوان التحقيق

(1) ينظر: المادة (27) من قانون هيئة النزاهة .

(2) عبد الواحد غادي النعيمي وسوسن احمد سعيد ، دور المحاسبة والتدقيق في الحد من الفساد المالي والإداري ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، 2014 ، المجلد 6 ، ص543.

(3) ينظر: المادة (15/ثانياً) من قانون هيئة النزاهة (تضمن الهيئة خلال قيامها بواجبها ألا تتدخل في عمل ... وتحترم صلاحيات واختصاصات...).

(4) ينظر: المادة (5/سابعاً) من قانون هيئة النزاهة .

أن هنالك جرائم فساد فإن للهيئة أن تحيل مرتكبها إلى المحاكم واتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنه كما تستطيع أن تمنع الموظف الذي ارتكب جرائم فساد في الديوان من السفر خشية هروبه ، أما رقابة الديوان على الهيئة فإن يقوم بعرض تقرير عن حالة الفساد في الهيئة يرفعه إلى مجلس النواب ويطلع الإعلام والجمهور عليه إلا أن تقاريره بهذا الشأن تبقى دون تأثير مباشر على الهيئة ما لم يتخذ مجلس النواب قرار بشأنها ، ويتضح لنا من خلال الرقابة المتبادلة بين الديوان والهيئة بان رقابة الهيئة على الديوان محصورة في التحقيق في جرائم الفساد ورقابة الديوان محددة في الناحية المالية والمحاسبية ، فلا تؤثر الرقابة المتبادلة بينها على نطاق عملها فعملها تكاملي ، كما أن هناك اجتماعات دورية بين موظفي الديوان وموظفي الهيئة لمواجهة المصاعب التي تواجههم في محاربة الفساد المالي والإداري ولزيادة التعاون الشخصي في مجال محاربة الفساد بأسرع وقت نتيجة لتعاون الموظفين في كلا الجهازين الرقابيين ، ولا تظهر العلاقة بين جهاز الرقابة المالية والأجهزة الرقابية المعنية في أغلب الدول وذلك لأن أغلب الدول تقوم على أحادية جهاز الرقابة الذي يتمتع باختصاصات واضحة ، أو ارتباط الأجهزة الرقابية بالسلطة التنفيذية التي هي من تقوم بتنظيم العلاقة وتوزيع المهام بينها مثل الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر الذي يرتبط برئيس الجمهورية ، وفي لبنان يوجد هناك ديوان المحاسبة اللبناني يعد محكمة إدارية تتولى القضاء المالي ترتبط إدارياً بمجلس الوزراء⁽¹⁾. فتتبع السلطة التنفيذية التي تحدد علاقتها بغيرها من الأجهزة الرقابية التابعة لها .

الفرع الثالث / العلاقة بين المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي

مكتب المفتش العام من التشكيلات التي وجدت حديثاً داخل أغلب الوزارات في العراق وهو من المؤسسات التي تعنى بمكافحة الفساد المالي والإداري داخل الجهات الموجودة فيها والغرض من وجوده هو مراقبة العمل في الوزارات وإخضاع أداء الإدارات لاجراءات التدقيق والمراجعة والتحقيق والتقييم لمنع وقوع أعمال الغش والتبذير واساءة استخدام السلطة ومنع الأعمال المخالفة للقانون فيها⁽²⁾ . وعند البحث عن العلاقة التي تربط المفتش العام بديوان الرقابة المالية يستوجب علينا الرجوع إلى قوانين الأجهزة الرقابية الثلاثة لبيان مدى هذه العلاقة ، فعند الرجوع إلى الأمر (57) الخاص بمكاتب المفتشين العموميين نجده قد بين فيه مهام ووسائل المكتب في مكافحة الفساد من دون أي إشارة صريحة لتعاونه

(1) ينظر: قانون ديوان المحاسبة اللبناني رقم (82) لسنة 1983.

(2) ينظر: القسم 1 من الأمر رقم (57) لسنة 2004.

مع الديوان لكن هناك نص في هذا الأمر يمكن الاستعانة به في رسم الإطار العام لهذه العلاقة بينهما ففي القسم الخامس من الأمر أوجب على مكتب المفتش العام التعاون الكامل مع الهيئات والجهات المعنية في تطبيق القانون ومع المحاكم وهيئة النزاهة لمساعدة هذه الجهات في تأدية مهامها⁽¹⁾ . وهذا النص لم يوضح مباشرة علاقة الديوان بالمفتش العام ولكن يمكن أن يقيم المكتب علاقة تعاون في مكافحة الفساد مع الديوان باعتبار وجود وحدة الهدف بينهما ، أما عند النظر لقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي نجد هناك علاقة بين المفتش العام والديوان لكن هذه العلاقة لم توضح تفصيلاً وتظهر بوضوح علاقة خضوع المفتش العام للديوان ؛ لأنَّ المفتش العام يعتبر جزء من الهيكلية التنظيمية للوزارة التي تمول تلك المكاتب بجزء من موازنتها ، والوزارات بدورها تخضع لرقابة الديوان وتدقيقه والتحقق من تصرفاتها المالية ، لذا باعتبار المكتب جزء من التنظيم الإداري فيخضع إلى رقابة الديوان في جميع معاملاته المتعلقة بالإتفاق العام واستخدام الأموال العامة للتأكد من عدم حصول هدر فيها⁽²⁾ ولا يستطيع المفتش العام الامتناع عن الخضوع لرقابة الديوان ، كذلك ملزم بالرد على مراسلات الديوان وتقاريره وملاحظاته خلال مدة محددة فإذا امتنع أو تأخر عن الرد يعد مرتكب مخالفة⁽³⁾ . كذلك له إقامة علاقة تعاون مع المكتب من أجل مكافحة الفساد المالي والإداري والحفاظ على الأموال العامة فالديوان يستطيع أن يقدم العون الفني للمكتب في مجالات الرقابية والمحاسبية والإدارية وما يتعلق بها من أمور⁽⁴⁾ . باعتباره يملك الخبرة في المجالات الرقابية والمحاسبية والإدارية ، وحيث ان الديوان ملزم بأن يعد خطة سنوية شاملة لإنجاز مهامه على ان تتضمن الخطة مجالات التعاون مع مكاتب المفتشين العموميين⁽⁵⁾ . كذلك من أجل مكافحة الفساد بفاعلية يأخذ مكتب المفتش العام متابعة تقارير الديوان فيما يخص الإدارة والحسابات بشأن عمل مركز الوزارة ، والديوان عندما يقوم بعمله ويكتشف هناك مخالفة له أن يطلب من المفتش العام إجراء التحقيق فيها⁽⁶⁾

(1) ينظر: القسم (5) من الأمر 57 لسنة 2004 المعدل .

(2) ينظر: المادة (6/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

(3) ينظر: المادة (2/ثالثاً ، رابعاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل .

(4) ينظر: المادة (6/ثالثاً ، رابعاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

(5) ينظر: المادة (7/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل .

(6) ينظر: المادة (14/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل .

ومكتب المفتش العام ملزم بإجراء التحقيق الإداري واتخاذ الإجراء اللازم ، كذلك للديوان عند اكتشافه مخالفة ارتكبت من أحد موظفي مكتب المفتش العام فله أن يطلب من الوزير الذي يرتبط به أحواله إلى التحقيق أو أن يطلب سحب يده⁽¹⁾ . وغالبية المؤسسات والأجهزة الرقابية تحتاج إلى تعاون الجهاز الرقابي المالي معها ، وذلك لأن جهاز مختص تتوفر فيه المعايير التي تحدد درجة الانحراف في الناحية المالية للجهاز الإداري⁽²⁾ . وهذه العلاقة التعاونية المتبادلة بينهما في سبيل تحقيق أهدافها وإنجاز مهامها الرقابية بشكل فاعل ، كما أن إجراءات مكتب المفتش العام في ناحية التدقيق المالي تخضع لمراجعة الديوان كل ثلاثة سنوات باعتبار الديوان يمثل المجلس العراقي الأعلى للمراجعة والتدقيق⁽³⁾ ؛ من أجل التأكد من صحة عمله من ناحية التدقيق المالي والديوان في سبيل التعاون الرقابي المتبادل عندما تمتنع الجهات الخاضعة له عن تزويده بالسجلات والبيانات له إشعار المفتش العام للتحقيق في الأمر المذكور⁽⁴⁾.

أما عن العلاقة بين الديوان والمفتش العام فتظهر بوضوح في قانون هيئة النزاهة وهي علاقة تكاملية في مكافحة الفساد فيقوم الديوان باعتباره الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي بالكشف عن أعمال الفساد والغش والتبذير والإساءة في التصرف المالي⁽⁵⁾. ويقوم بإحالة هذه الأعمال وجميع الأدلة المتعلقة بها إلى مكتب المفتش العام وعلى المفتش العام إجراء التحري والتحقيق الإداري اللازم بشأنها وإحالة نتائج التحقيق إلى الوزير المعني أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة⁽⁶⁾. فإذا ظهر خلال التحقيق التحقيق الذي يجري بأن فيها ما يُعد بأنه جريمة يحيلها إلى الهيئة لاتخاذ الإجراءات الجزائية بتلك الأعمال باعتبار الهيئة هي التي تختص في الجانب الإجرائي ، ومن خلال ما تقدم نرى بأن هذه العلاقة التكاملية في مكافحة الفساد يقف في منتصفها مكتب المفتش العام فهو في وسط طريق مكافحة الفساد

(1) ينظر: المادة (15) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(2) د. عوف محمد الكفراوي ، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ، 1989 ، ص20.

(3) ينظر: القسم (11) من أمر (57) لسنة 2004 المعدل .

(4) ينظر: المادة (12/ ثانيا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(5) ينظر: المادة (21 /ثانيا) من قانون هيئة النزاهة .

(6) ينظر: المادة (21/ ثالثا ، رابعا) من قانون هيئة النزاهة .

المالي والإداري بين الأجهزة المعنية بذلك فحالات الفساد التي يكتشفها ديوان الرقابة المالية وفيها مخالفات مالية لا يمكن أن تصل إلى هيئة النزاهة ما لم يحقق فيها المفتش العام إدارياً ، فالمفتش العام التابع للوزارة التي فيها حالة فساد مال وإداري فتصبح بيده صلاحية السيطرة على سير التحقيق في حالة الفساد التي يحيلها له الديوان ومن الممكن تسويق التحقيق في القضية لمصلحة الوزارة التي يتبعها مجاملة منه للإدارة التي يرتبط بها أو يكتفي بتقديم التقرير إلى الوزير من دون أن يظهر هنالك جريمة فساد وللوزير المصادقة على تلك التوصيات أو عدم المصادقة عليها وهذا من شأنه أن يقف عقبة أمام مكافحة الفساد ويجعل فاعلية رقابة الديوان بيد الحكومة خصوصاً الديوان لا يمتلك إجراء التحقيق الإداري في الجهات التي يوجد بها مكتب المفتش العام ، كذلك عند إرساله التحقيق للهيئة يمكن له تغيير الوصف للمخالفة المكتشفة من الديوان الذي حقق فيها باتجاه الذي يخدم الوزارة التي يعمل فيها وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تراجع مكافحة الفساد المالي والإداري ومن خلال البحث في هذه الفقرة نجد أن المشرع غير موفق عندما منع الديوان من إجراء التحقيق الإداري في المخالفات التي يكتشفها وإعطاء هذه الحق للمفتش العام التابع للسلطة الإدارية الخاضعة للرقابة ، وعلى الرغم من أن الأسباب الموجبة في تشريع قانون هيئة النزاهة وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي جاءت من أجل تنظيم العلاقة مع الأجهزة الرقابية الأخرى⁽¹⁾. إلا أنه في واقع العمل الرقابي بين الأجهزة الرقابية هناك اخفاق في متابعة حالة الفساد المكتشفة وذلك نتيجة اكتفاء كل جهاز من الأجهزة الثلاثة بالدور الذي حدده له في معالجة الحالة ، والمشرع لم يوجب عليها في نصوص قوانينها بالنص على التنسيق في معالجة حالة الفساد المكتشفة حتى النهاية ، لذا نقترح أن يعطى الديوان سلطة التحقيق الإداري في المخالفة التي يكتشفها من أجل السرعة في معالجة الحالة وبصورة تمنع من تدخل المفتش العام في التحقيق وذلك لحياديته وطبيعة عمله التي تفرض ذلك ، لذا نرى باحتياج الأجهزة الرقابية الثلاثة إلى وضع خطة أو استراتيجية شاملة لبناء العلاقة التعاونية التكاملية في مكافحة الفساد والمحافظة على الأموال العامة وهذه الخطة تبنى منظومة رقابية متضامنة في تحقيق الأهداف التي تسعى لها .

المطلب الثاني: المخالفات التي تكشف عنها الأجهزة الرقابية

تتنوع إجراءات الدولة في محاربة الفساد وإرساء حكم القانون في ذلك ، وأعطت للأجهزة الرقابية الكشف عن مختلف المخالفات الموسومة بالفساد وهذه يوفر الحماية للمال العام والحفاظ عليه وأجهزتنا

(1) ينظر في الأسباب الموجبة في قانون هيئة النزاهة وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي النافذين.

الرقابية المعنية في محاربة الفساد والوقاية منه تمتلك صلاحيات مختلفة تساعد في اكتشاف المخالفة المرتكبة في الجهاز الإداري ، كذلك توجد نصوص في مختلف التشريعات تنص على حماية الأموال العامة وحرمتها وهذه النصوص تعين الأجهزة الرقابية في اكتشاف المخالفة وتحديد نوعيتها والآثار التي تترتب عليها ، وخلال ممارسة الأجهزة الرقابية لعملها الرقابي باعتبار أن هذه الأجهزة تضم موظفين مختصين ذوي خبرة في النواحي الإدارية والمالية والقانونية قادرين على تحديد حالة الفساد وعند تحديد نوع المخالفة من قبل هذه الأجهزة فإنها توفر العون للإدارة الخاضعة للرقابة في معالجة الحالة ببسر كذلك تساعد بعضها البعض وتساعد الجهات القضائية في الكشف عن الجرائم التي تقع داخل الإدارة وهذا يساعد في تطوير الأداء الرقابي في محاربة الفساد على المستويات كافة ، وبما أن الأجهزة الرقابية تتمتع بقدرة كافية في تأدية المهام المنوطة بها من دون أي تعقيب عليها باستثناء الجانب القضائي⁽¹⁾. الذي له متابعة ما تتوصل إليه الأجهزة الرقابية من جرائم نتيجة للمخالفات التي تكتشف ، لذا سنوضح في هذا المطلب المخالفات التي تكتشفها الأجهزة الرقابية بأن عملها الرقابي أغلبه ينصب ويتركز في تحديد حالات الفساد المتمثلة في المخالفات ، لذا سنوضح هذا في ثلاثة فروع الفرع الأول نتناول فيه المخالفات المالية وفي الفرع الثاني نتناول المخالفات الإدارية والفرع الثالث نتناول فيه ذاتية المخالفة المكتشفة .

الفرع الأول / المخالفات المالية

تشكل المخالفات المالية أحد أشكال الفساد المالي والإداري وتدور معه ، والدولة التي ترغب في معالجة الفساد الذي يشكل خطراً على الأموال ، عليها أولاً معالجة المخالفات المالية وذلك لأن الجانب المالي في قضية الفساد هو الذي يشكل الدافع لارتكاب أعمال الفساد ، والإدارة تملك المال وتقوم بالتصرف فيه ومن خلال تصرفها تقع في أخطاء وتلك الأخطاء تمثل مخالفات مالية تؤثر على المال العام⁽²⁾. ويؤدي التهاون في معالجته إلى هدر المال وضياعه ، ويتسع حجم المخالفات المالية مع زيادة استعمال الأموال العامة في الدولة لذا فإن المشرع العراقي في نصوص القوانين الرقابية وفي التشريعات الإدارية المختلفة لم يضع تعريفاً مفصلاً للمخالفات المالية وإنما نصّ على بعض الحالات التي

(1) أ.د. وليد محمد الشناوي ، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي ، ط1 ، المكتبة العصرية ، بلا مكان نشر ، 2009 ، ص206.

(2) عبد الله أسامة إبراهيم ، الفساد الإداري والمالي الاشكالية وطرق معالجته ، بحث منشور عن مكتب المفتش العام في وزارة الشباب والرياضة ، قسم الوقاية والتدقيق ، 2011 ، على الموقع www.gmoys.com .

تُعد فيها مخالفة مالية ، واتجاه المشرع موفق في هذه الحالة لأنه إذا وضع تعريفاً لها يجعلها في جمود ولا تواكب حالات جديدة للمخالفة المالية قد تظهر في المستقبل وترك تحديد المخالفات المالية للجهات التي منحها القانون هذه المهمة في ضوء القانون سواء أكانت جهات إدارية أم رقابية أم قضائية.

وفي أغلب الأحيان يخضع تكييف المخالفة المالية من قبل الجهات السابقة إلى القضاء إذا طعن فيها أو شكلت جريمة فساد ، أما موقف الفقه من بيان المخالفة المالية فقد عرفها بعض أهل الفقه بأنها (كل مخالفة يترتب على ارتكابها ضياع حق مالي للدولة أو ما يؤدي إلى الضياع)⁽¹⁾، ونلاحظ في هذا التعريف أنه اشترط في المخالفة المالية ضياع حق مالي وهذا من شأنه أن يضيق من نطاق المخالفة المالية ويؤدي إلى عدم شمول مخالفات مالية ليس فيها ضياع مالي مثال ذلك قيام الموظف بأخذ مبلغ أكثر من المبلغ المحدد لرسوم الخدمات المقدرة للأفراد لمصلحته الخاصة في هذه الحالة فإنه لا يضيع مال الدولة وإنما مال الأفراد ويلحق ضرراً بسمعة الإدارة التي يرتبط بها الموظف المخالف ، وعرفها قسم آخر من الباحثين بأنها (الإخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة في القانون سواء أكان عن إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من حقوق الدولة المالية أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك)⁽²⁾. وهذا التعريف مطلق يؤدي إلى توسيع الحالات التي تشملها المخالفة المالية مما يؤدي إلى استيعاب لأغلب الحالات التي تشكل فساداً وعرفت كذلك بأنها (مخالفة القواعد والإجراءات المالية والمحاسبية السارية المفعول)⁽³⁾.

وعادةً ما تعطى للأجهزة الرقابية مهمة الكشف عن المخالفات المالية⁽⁴⁾ ، ومن تعاريف الفقه فيما سبق يظهر لنا بأنه المخالفة المالية دائماً تكون نتيجة الإخلال بالقواعد القانونية المقررة سواء أكانت تلك القواعد مالية أم غير مالية وتترتب عليها ضياع حق مالي أو ما يؤدي إلى ضياعه في الدولة سواء أحدث ضرر في الإدارة أم لم يحدث ، وكما ذكرنا سابقاً بأن المشرع وضع حالات تُعد المخالفة المالية واقعة فيها ، فقسم من هذه الحالات بينها المشرع في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي وذلك لاختصاصه

(1) د. محمد علي أحمد قطب ، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام ، ط1 ، بلا دار نشر ، القاهرة ، 2006 ، ص428.

(2) د. أحمد محمد مرجان ، واجب الموظف في حماية المال العام في ضوء النظام الإداري الإسلامي، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2010 ، ص126.

(3) ينظر: منشورات المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية ، على الموقع www.arabosai.org.

(4) حمدي شكري محمود ، استخدام بعض الأساليب الكمية في تقييم أداء المنشآت الصناعية في العراق ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 1995 ، ص112.

الأصيل في الكشف عن المخالفة المالية وقسم يمكن إيجاده في قوانين الأجهزة الرقابية الأخرى تكشفها ليس بوصفها مخالفة مالية بل وصفها مخالفة قانونية ، والمخالفات المالية في قانون الديوان تكون على عدة صور منها مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات⁽¹⁾ وهذه المخالفة تقع عند خرق أو مخالفة القواعد القانونية أيا كانت مرتبتها فبمجرد مخالفتها تقع المخالفة المالية حتى وإن لم يترتب عليها أي ضرر أو ضياع في المال العام للجهاز الإداري ، كذلك تحدث المخالفة حتى وإن خالف قاعدة قانونية غير مالية فالمشرع وسع في هذه الفقرة وجعلها تستوعب حالات كثيرة تعد مخالفة مالية ؛ وذلك لأنه لم يشترط الضياع أو الهدر في مال الدولة كذلك لم يشترط فيها أن تكون المخالفة محصورة في القوانين المالية وهذا الاتجاه للمشرع يخالف ما سار عليه المشرع المصري⁽²⁾ ، الذي حدد المخالفة المالية التي تقع في حالة مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في مختلف القوانين وأيا كانت مرتبتها ، فعند مخالفة القواعد المالية الصادرة من السلطة التنفيذية على شكل أوامر أو أنظمة تخص الوضع المالي يعد ارتكاباً للمخالفة المالية ، ويمكن عدّ هذه الصورة من المخالفات المالية للديوان في العراق مخالفة مالية من حيث الموضوع ؛ وذلك لأنّ موضوعها مخالفة القواعد القانونية من دون تحديد نوعيتها. أما في مصر فيمكن عدّها مخالفة مالية بطبيعتها ؛ لأنها حددت فقط بخرق القوانين المالية ، والقواعد الخاصة في الوضع المالي ، وهذا يؤدي

إلى حصر جهد الجهاز الرقابي في اكتشاف المخالفات المالية⁽³⁾ في حدود القواعد المالية . ويستنتج من هذه الصورة بان المخالفة المالية تقع سواء كانت المخالفة للقوانين المالية أو غير المالية وقع ضرر فيها أم لم يقع وهذا يدخل المخالفة الإدارية في حقل المخالفة المالية التي يكشف عنها الديوان ، والصورة الأخرى للمخالفة المالية في قانون الديوان هي التقصير والإهمال المؤدي إلى ضياع أو هدر للمال العام أو الإضرار بالاقتصاد الوطني⁽⁴⁾. في الفقرة الثانية من المادة الثانية أراد المشرع استيعاب نوع آخر من المخالفات التي تقع والتي لا تشملها الصورة السابقة للمخالفة المالية باعتبار أن فيها اشتراط بأن

(1) ينظر: المادة (2/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل .

(2) ينظر: على سبيل المثال المادة (11 / 1 ، 2 ، 3) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 المعدل .

(3) د. محمد عبد الله الشريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية ، ط1 ، بلا دار نشر ، الرياض ، 1986 ، ص32.

(4) ينظر: المادة (2 /ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل .

يكون هنالك خرق للقوانين ، فجعل كل إهمال أو تقصير يصدر من الموظف أو الجهة الإدارية ويترتب عليه ضياع أموال الدولة أو الإضرار بالاقتصاد الوطني مخالفة مالية ، ويبدو أن هذه الصورة للمخالفة المالية تجعلها تستوعب المخالفة الإدارية المتمثلة في الإهمال والتقصير في الوظيفة العامة المؤدي إلى ضياع المال العام وهذه الصورة للمخالفة المالية منصوص عليها في التشريع المقارن⁽¹⁾ ، فالمشرع عدّ في هذه الحالة المخالفة الإدارية مخالفة مالية نتيجة الآثار التي ترتبها والتي تضر بالمال العام أو مصالح الدولة المالية ، في هذه الصورة للمخالفة المالية يتوجب أن تكون هنالك علاقة بين الإهمال والتقصير وضياع المال العام أو الإضرار بالاقتصاد الوطني ، ومعيار الإضرار بالاقتصاد الوطني في تحديد المخالفة المالية معيار واسع ويؤدي إلى تحويل المخالفات المالية إلى جرائم اقتصادية يتوجب على الجهات الأخرى المسؤولة متابعتها واتخاذ الإجراءات الوقائية بشأنها وفرض العقوبات على مرتكبيها لأنها تهدد حياة الناس الاجتماعية والاقتصادية ، وتؤدي إلى الإخلال بنزاهة وكرامة الوظيفة⁽²⁾ . فيستوجب توفير حماية جنائية ضدها ، ولم يكتفِ قانون ديوان الرقابة المالية بهاتين الصورتين للمخالفة المالية وإنما هناك صور أخرى للمخالفة المالية وهذه الصور لا تؤدي إلى ضياع حق من حقوق الدولة المالية أو خرق القوانين فعدّ المشرع مخالفة مالية كل امتناع عن تقديم الوثائق والسجلات والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها أو عدم توفيرها للديوان أو الجهات التي يخولها الديوان⁽³⁾ ممارسة الرقابة والتدقيق ، فامتناع الجهات الخاضعة إلى رقابة الديوان عن تقديم الوثائق إلى الديوان أو الجهات التي يخولها الديوان تعدّ مخالفة مالية على الرغم من أن هذه الحالة لا تؤدي في أغلب الأحيان إلى ضياع المال العام للدولة ، كذلك عدت مخالفة مالية كل امتناع أو تأخير في الرد على تقارير ومراسلات واعتراضات وملاحظات الديوان خلال المدة المحددة⁽⁴⁾ . فتقع المخالفة المالية في هذه الحالة نتيجة التأخر في الرد على مراسلات الديوان وملاحظاته الرقابية من قبل الجهات الخاضعة للرقابة ، وتلك الصورتين للمخالفة المالية تعدّ في حقيقة الأمر مخالفة إدارية بحكم القانون الإداري ولا تؤدي لهدر المال العام ولكن القانون جعلها مخالفة مالية بالنص وذلك لأنّ تلك المخالفات تتنافى وتتعارض مع الأهداف المحددة للديوان ،

(1) ينظر: المادة (11 / 4) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

(2) د. محمد عبد الشافي اسماعيل ، الحماية الإجرائية للمال العام في التشريع المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 ، ص 3-4.

(3) ينظر: المادة (3 / ثالوثا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(4) ينظر: المادة (2 / رابعا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

كذلك تؤدي هذه الصور إلى التأخير في الكشف عن المخالفات المالية السابقة الذكر أو تؤدي إلى إعاقة عمل الديوان الرقابي كذلك هذه المخالفة المالية تظهر نتيجة عدم التعاون بين الجهات الخاضعة إلى رقابة الديوان معه ، فجعل المشرع هاتين الصورتين مخالفة مالية يجبر الجهات الخاضعة لرقابة الديوان على التعاون مع الديوان وتزويده بما يطلب من معلومات والرد على مراسلاته وتقاريره من دون تأخر وهذا يمكن الديوان من اكتشاف أعمال الفساد بسرعة من دون عرقلة ، فجعل الامتناع أو التأخير عن تقديم الوثائق والسجلات والبيانات أو تأخر الرد على طلبات الديوان بحكم القانون مخالفة مالية وذلك لما ترتبه المخالفة المالية من آثار وإجراءات قد تؤدي إلى الإحالة إلى المحاكم أو تتدخل جهات رقابية أخرى في التحقيق فيها وهذه وسيلة ضغط على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان حتى لا تؤخر أو تعرقل عمله ، كذلك تستطيع مكاتب المفتشين العموميين اكتشاف عدة أنواع من المخالفات المالية عندما تقوم بإجراءات التدقيق والتفتيش أو عندما يراجع سجلات الوزارة بغية ضمان النزاهة فيها فمن خلال مهامه في مكافحة الفساد المالي والإداري يكشف عن حالات فساد تشكل مخالفة مالية⁽¹⁾. وأغلب المخالفات المالية التي تكشف عنها مختلف الأجهزة الرقابية يحقق فيها من قبل المفتش العام إدارياً ، ولهيئة النزاهة كذلك خاصية اكتشاف المخالفات المالية عندما تحقق في الجرائم ذات الطابع المالي مثل الاختلاس ؛ ويمكن لها عند اكتشاف مخالفات مالية ان تطلب من الديوان أو المفتش إجراء التحقيق فيها ، ومن الممكن أن تتدخل الأجهزة الرقابية فعندما يتجاوز الموظف حدود الوظيفة ويقوم بتصرف مالي فإن من حق أي جهاز من الأجهزة الرقابية الثلاثة البحث في هذه المخالفة المالية واكتشافها ، ويعد الديوان أكثر الأجهزة الرقابية قدرة في اكتشاف المخالفة المالية وتحديدها بدقة ، وذلك لأنه يبحث عن الأثر المالي في التصرفات المالية التي تقوم بها الأجهزة الحكومية بدقة فيكشف الخلل المالي⁽²⁾.

الفرع الثاني / المخالفات الإدارية

تستطيع الأجهزة الرقابية الثلاثة في البلد اكتشاف كثير من المخالفات الإدارية التي تقع داخل الأجهزة الإدارية الخاضعة إلى رقابتها وذلك لأن المخالفات الإدارية واحدة من أوجه الفساد المالي والإداري الذي يقع في الوظيفة الإدارية ولها تأثير كبير على استقرارها ، فالمخالفة الإدارية أو التأديبية

(1) ينظر: القسم الخامس من أمر رقم (57) لسنة 2004 المعدل .

(2) ادنين معالي ، قياس الأثر المالي لتقارير التدقيق ، بحث منشور في المجلة الدولية للتدقيق الحكومي ، 2013 ، المجلد (40) ، العدد 3 ، ص19.

كما يسميها الفقه⁽¹⁾ تدخل فيها كثير من المخالفات المالية لأنَّ المخالفات بنوعها تحتاج إلى تأديب إداري للردع ، وعرفت المخالفة الإدارية بأنها (كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ويؤثر فيها بصورة قد تحول من دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى ما صدر هذه التصرف عن الإرادة الآثمة)⁽²⁾ والملاحظ التي توجه إلى هذا التعريف هو اشتراط أن يؤدي تصرف الموظف (العامل) إلى عدم قيام المرفق العام بالنشاط الأكمل فكثير من المخالفات التأديبية يمكن أن تقع ولم يتأثر نشاط المرفق العام بها مثل أخذ الموظف هدية من المراجع نتيجة انجاز معاملته ، كذلك اشتراط أن يصدر التصرف نتيجة للإرادة الآثمة للموظف يخرج طائفة كبيرة من المخالفات الإدارية نتيجة لوقوعها من دون قصد نتيجة للإغفال أو الإهمال ، وعرفت المخالفة الإدارية كذلك بانها (إخلال شخص ينتمي إلى هيئة بالواجبات التي يلقيها على عاتقه انتمائه إليها)⁽³⁾. وهذا التعريف اشترط أن يكون هناك إخلال بالواجبات التي تحددها الهيئة التي يتبع لها ، وعرفها جانب آخر من الفقه بأنها (كل فعل أو امتناع عن فعل يصدر عن الموظف عن عمد أو عن غير عمد أثناء أداء الوظيفة أو في

حياته الخاصة ويكون من شأنه الإخلال بواجبات وقواعد الوظيفة أو المساس بكرامتها)⁽⁴⁾ وهذا التعريف شامل فالمخالفة الإدارية يمكن أن تقع وفق هذه التعريف عندما يصدر خطأ من الموظف عن إهمال أو عن قصد ويخل بواجبات الوظيفة ، حتى وإن كان هذا الخطأ يتم خارج الوظيفة⁽⁵⁾. ويكون من شأنه أن يعارض واجبات الوظيفة ، ومنتفق مع هذا التعريف للمخالفة الإدارية وذلك لكونه تعريفاً واسعاً يشمل حالات كثيرة للمخالفات التي تقع من قبل الموظف ، أما موقف التشريع من تعريف المخالفة الإدارية فإن المشرع العراقي لم يضع تعريفاً للمخالفة الإدارية وذلك لأن وضع تعريف لها يجعلها في حالة جمود ولا تؤدي إلى استيعاب المخالفات التي تظهر مستقبلاً ووضع المشرع في القوانين التي تحكم الوظيفة العامة الواجبات والمحظورات على سبيل المثال التي يلتزم الموظف بها أو يمتنع عنها وإذا خالفها

(1) د. سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 ، ص40.

(2) د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 ، ص220.

(3) د. عزيز الشريف ، مساءلة الموظف العام ، دار الفكر العربي ، 1997 ، ص214.

(4) د. محمود أبو السعود ، نظرية التأديب في الوظيفة العامة ، مطبعة الإيمان ، القاهرة ، 1998 ، ص54 ، كذلك ينظر: د. سليمان الطماوي ، مصدر سابق ، ص41 .

(5) حمدي طنطاوي ، الجرائم التأديبية ، الولاية والاختصاص ، ط2 ، بلا دار ومكان نشر ، 2003 ، ص231.

يعد مرتكباً مخالفة إدارية كذلك جعل أي فعل يأتية الموظف ويمس كرامة الوظيفة مخالفة إدارية⁽¹⁾ فالمشرع ترك تحديد المخالفة الإدارية إلى تقدير السلطات المسؤولة عن كشفها سواء أكانت سلطة إدارية أم رقابية أم قضائية ، فتخضع المخالفة الإدارية أن ترتب عليها عقوبة أو مسؤولية تأديبية⁽²⁾ إلى رقابة القضاء الإداري حسب رغبة المتضرر إذا طعن فيها قضائياً ، وواجبات الموظف في الوظيفة العامة كثيرة وغير محددة تحديداً دقيقاً ، ومن هذه الواجبات واجب الإخلاص للوظيفة ، وواجب الانضباط والاستقامة في تأديتها⁽³⁾ . فالمخالفة الإدارية تقع في حالة صدور تصرف مخالف لأخلاقيات الوظيفة سواء أكان تصرفاً إيجابياً أم سلبياً . وتستطيع الأجهزة الرقابية أن تكشف عن بعض الحالات التي فيها مخالفة إدارية ، ولا تستطيع أن تكشف المخالفات الإدارية التي لا تتناسب مع كرامة الوظيفة أو المخالفات التي تقع نتيجة عدم تنفيذ أوامر الرئيس الإداري الأعلى وذلك لأن المخالفات الإدارية لا تخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص⁽⁴⁾ الخاص في القوانين الجنائية ،

فعندما يرتكب الموظف فعلاً محظوراً بمقتضى الواجب الوظيفي أو محظوراً بمقتضى العرف الوظيفي يعد مرتكباً مخالفة إدارية⁽⁵⁾ . فالأجهزة الرقابية الثلاثة بحكم عملها الرقابي تكشف عن حالات الفساد الإداري المتمثل بالمخالفات الإدارية فديوان الرقابة المالية عندما يسعى إلى تطوير كفاءة الأجهزة الإدارية الخاضعة إلى رقبته وتقييم الأداء والتأكد من فاعلية تطبيق قوانين والتعليمات من قبلها فيكتشف من خلال عمله هناك مخالفات إدارية قد ارتكبت من قبل الموظفين في الأجهزة الإدارية والديوان عادة في اكتشافه المخالفة يقوم بتحويلها إلى مكتب المفتش العام ، ومكتب المفتش العام هو الذي يقوم بتحديدتها وتكييفها القانوني على الرغم من اكتشافها من قبل الديوان⁽⁶⁾

(1) ينظر: المادة (4 ، 5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل .

(2) ينظر: د. محمد جودت ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، القاهرة ، بلا دار نشر ، 1967 ، ص 80 .

(3) عبد الوهاب عبد الرزاق ، النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة ، ط1 ، بلا دار نشر ، بغداد ، 1984 ، ص 90.

(4) د. خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، ج 1 ، دار المسيرة للنشر ، 1998 ، ص 264.

(5) زكي محمد النجار ، الوجيز في التأديب للعاملين في الحكومة والقطاع العام ، ط1 ، الناشر الهيئة المصرية العامة ، 1984 ، ص 7.

(6) اكتشف العديد من المخالفات منها ظاهرة ازدواج الراتب حيث يقوم الموظف باستلام راتبه الوظيفي وراتب آخر قد يكون راتباً تقاعدياً أو راتب الرعاية الاجتماعية وأحال الأمر إلى المفتش العام في الوزارات لاسترجاع الأموال واتخاذ الإجراءات

كما أن هنالك مخالفات إدارية لا يستطيع الديوان وحده اكتشافها كمخالفة الموظف واجب الطاعة الذي يفرض عليه ، هذه المخالفة لا يكشف عنها الديوان ، والمخالفة الإدارية بإفشاء أسرار الوظيفة⁽¹⁾ ، لا يستطيع الديوان اكتشافها ؛ وذلك لارتباط اكتشافها بالجهاز الإداري ولكن من الممكن للديوان أن يلاحظ ما يشير إلى ارتكاب هذه المخالفة مثال ذلك أن الكلفة التخمينية للمشاريع 200 مليون يفترض أن تكون سرية قبل الإعلان عنها بعد تقديم العطاءات من قبل الراغبين بالتعاقد عندما يلاحظ الديوان قيمة العطاءات تتقارب مع الكلفة التخمينية أو أقل منها بقليل كأن تكون بمقدار 199,500 مليون فهنا من الممكن للديوان أن يلاحظ بأن هنالك إفشاء لسرية في تقدير الكلفة التخمينية للمشروع وعلى الجهات الأخرى اتخاذ اللازم. ويتمتع الديوان بسلطة كبيرة في اكتشاف المخالفات في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام فيستطيع من متابعة المخالفة وإجراء التحقيق الإداري فيها وخاصةً المخالفات الإدارية التي فيها تأثير مالي ، كذلك هيئة النزاهة كونها من الأجهزة الرقابية المعنية بمنع الفساد ومكافحته تستطيع أن تكشف عن بعض المخالفات بوصفها حالات فساد ، فالهيئة

عندما يصل إليها إخبار عن موظف في قضية فساد تقوم بالتحقيق في القضية⁽²⁾. فإذا لم تشكل جريمة فللهيئة حفظ الإخبار عندها ، وإذا وجدت فيها مخالفة إدارية تحيل الأمر إلى المفتش العام أو الجهات الإدارية لاتخاذ اللازم ، كذلك في بعض جرائم الفساد التي تحقق فيها تستطيع أن تكشف مخالفات إدارية مثل استغلال الموظف لنفوذه عندما تقوم الهيئة بالتحقيق في الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة⁽³⁾. فالهيئة تكشف المخالفات التأديبية التي ترتبط بجرائم الفساد المالي والإداري التي تحقق فيها وتكتشف عندما يصل إليها إخبار عن مخالفة تصرفات الإدارة لحكم القانون والهيئة تباشر عملها هذا من دون توجيه أو تعقيب

في تلك المخالفة كما استطاع الديوان من اكتشاف العديد من الأخطاء الإدارية ينظر: تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام 2015 منشور على الموقع www.newsabab.com تاريخ الزيارة 14/5/2017.

(1) ينظر: د. أحمد المنوفي ، واجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية ، القاهرة ، بلا دار نشر ، 1993 ، ص 180.

(2) ينظر: المادة (3/أولاً) من قانون هيئة النزاهة.

(3) د. جمال الحيدري ، النماذج الإجرامية للفساد الإداري في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة ، بغداد، العدد 20 ، 2007 ، ص 24.

من الجهات الأخرى⁽¹⁾. وغالبا ما تفتح الهيئة الطريق أمام مكتب المفتش العام في اكتشاف المخالفات الإدارية نتيجة إجراءات التحقيق الإداري في أغلب ما تكشف الهيئة عنه ويحال إلى المحاكم.

أما عن موقف مكاتب المفتشين العموميين في اكتشاف المخالفات الإدارية فإنه يظهر بوضوح ، وذلك لأنَّ عمله تشخيص الحالات المخالفة للقوانين والتبذير والاحتيال وسوء التصرف وعدم تطبيق البرامج الوزارية. وفي ضوء عمله يكشف العديد من المخالفات الإدارية وذلك لتمتعه بالعديد من المهام التي تساعده على ذلك⁽²⁾. فمكتب المفتش العام دائما على تماس مع الأجهزة الإدارية لذا يكشف عن أغلب المخالفات التي تقع ، كذلك للموظف أو المواطن الذي يتضرر من مخالفة إدارية أن يقدم الشكوى إلى المكتب للتحقيق فيها وهذا يوفر فرصة لاكتشاف المخالفة بسهولة وهناك العديد من المخالفات الإدارية التي تشكل فساداً إدارياً تم اكتشافها من قبل مكتب المفتش العام. ففي عام 2010 اكتشف المكتب (1068) حالة في وزارة الداخلية ، كذلك في عام 2013 اكتشف (2051) حالة⁽³⁾. وتلك الحالات تدل على اهتمام المكتب في الكشف عن المخالفات الإدارية ، واكتشف المكتب كذلك العديد من المخالفات ؛ منها عدم مراعاة مبدأ المساواة في إجراءات التعاقد مع الراغبين بالتعاقد ؛ وذلك لفقدان السبب اللازم لإحالة المشروع بطريق الدعوة المباشرة⁽⁴⁾. وعلى الرغم من تمتع مكاتب المفتشين العموميين بسلطات واسعة في اكتشاف المخالفات الإدارية والتحقيق الإداري فيها إلا أن تلك المكاتب لا تملك سلطة فرض الجزاءات التأديبية وذلك لأن القانون لم يمنحها هذا الحق وهو ليس رئيس دائرة يمتلك تلك السلطة⁽⁵⁾ ، كذلك المفتش العام من خلال التفتيش الذي يقوم به يمكن له اكتشاف المخالفات البسيطة اليومية مثل التأخر عن موعد الدوام أو التغيب عن الوظيفة اليومية ، فمكتب المفتش العام بحكم ارتباطه بالجهة الإدارية الخاضعة إلى رقابته يقوم بدوره في الكشف عن المخالفات الإدارية

(1) د. وليد محمد الشناوي ، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي ، ط1 ، المكتبة العصرية للنشر ، بلا مكان نشر ، 2009 ، ص206.

(2) ينظر: القسم الخامس والسادس من أمر رقم 57 لسنة 2004 المعدل .

(3) ينظر: التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لعام 2013 ، ص237.

(4) ينظر: التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام 2011 ، ص108.

(5) ينظر: قرار مجلس شورى الدولة في الدعوى المرقمة 179/ انضباط / تمييز / 2009 ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009 ، ص382.

التي ترتكب داخلها بوصفها تشكل انحرافاً داخل الوظيفة ، يستوجب المساءلة التأديبية⁽¹⁾. فالمخالفات الإدارية لا يمكن حصرها وهي في تغير من وقت إلى آخر فالواقع الإداري هو الذي يحدد مظهر المخالفة والأجهزة الإدارية هي التي تكشفها في كثير من الأحيان ، فالمخالفة الإدارية المتمثلة بعدم تقديم الموظف القانوني تمييزاً عن الدعوى التي يترافع فيها عن الإدارة والإدارة طرفاً فيها يعد مخالفة إدارية تكشف عنها الإدارة التي وقعت فيها المخالفة ، كذلك أحياناً الجهة الإدارية ترتكب مخالفة إدارية نتيجة للمخالفة الإدارية التي تحقق فيها مثل قيام الجهة الإدارية بإحالة الموظف إلى التقاعد دون السن القانوني وهو مهياً للعمل بحجة عدم كفاءته وخارج عن إرادته من دون التحقيق معه يعد خطأ إدارياً من الدائرة⁽²⁾.

الفرع الثالث / ذاتية المخالفة المكتشفة

بعد أن أوضحنا في الفرعين السابقين المخالفات المالية والمخالفات الإدارية سنوضح في هذا الفرع التمييز بينهما على الرغم من وجود تشابه وتشارك بينهما فكل من المخالفتين يقع في الوظيفة العامة ويستوجب التحقيق الإداري فيها وفرض الجزاءات الانضباطية عليها كذلك غالباً ما ترتكب كلا

المخالفتين لتحقيق هدف واحد وهو المصلحة الخاصة⁽³⁾ للشخص الذي يرتكبها أو مصلحة غيره على حساب المصلحة العامة. والمخالفات الإدارية في حالات معينة تشترك مع المالية وتشكل حالة فساد ، فتشترك كذلك في أن معالجتها والحد منها يساهمان في إصلاح الوضع الإداري ومنع الفساد ويعد كلاهما نوعاً من الانحراف الوظيفي ويؤدي عدم مكافئتهما إلى استئراء الفساد⁽⁴⁾. أما عن الاختلاف بين المخالفة الإدارية والمالية فمن الممكن أن تظهر لنا بعض النقاط التي يكون فيها الاختلاف ظاهراً ويميز أحدهما عن الأخرى ونقاط الاختلاف هي :

أولاً: المخالفات الإدارية تقع نتيجة تصرف إيجابي أو سلبي يصدر من الموظف ويخل فيه بواجبات الوظيفة ومحظوراتها ولا يتناسب مع كرامة الوظيفة واستقامتها ، أما المخالفات المالية فإن غالبيتها تقع بتصرف إيجابي يصدر عن الموظف مثل الصرف من الموازنة بغير ما خصص له وتقع المخالفة المالية

(1) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1984 ، ص 397.

(2) ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (15) إداري / تمييز / 2014 غير منشور .

(3) عبد الكريم المؤمني ، الإصلاح والتطوير الإداري في المؤسسة التربوية ، ط1 ، بلا دار نشر ، 2001 ، ص 107.

(4) كريم خميس خصبك ، المظاهر القانونية للفساد الإداري واستراتيجية مكافئته ، ط1 ، بغداد ، 2010 ، ص 17.

في حالات قليلة بتصرف سلبي مثل عدم انفاق الأموال المخصصة في موازنة الدائرة من قبل الموظف للأغراض المخصصة لها ، والحالتين سابقة الذكر التي نص قانون الديوان مخالفة مالية فيهما⁽¹⁾.

ثانياً: المخالفة الإدارية معالجتها تهدف إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد⁽²⁾. أما المخالفة المالية فإن معالجتها تهدف إلى حماية المال العام في الدولة .

ثالثاً: المخالفة الإدارية قد لا تؤدي إلى ضياع حق من حقوق الدولة المالية وإنما تؤدي إلى إخلال في الجانب الوظيفي. أما المخالفة المالية فإنها تؤدي إلى ضياع حق الدولة المالي مباشرة أو بصورة غير مباشرة عن طريق قيام الموظف بفعل من شأنه أن يؤدي إلى ضياع مال الدولة .

رابعاً: المخالفات الإدارية محددة أثارها في الغالب وتقف إجراءاتها عند السلطة الإدارية التي تقع فيها ، إلا إذا شكلت المخالفة حالات فساد تستمر إجراءاتها إلى أكثر من جهة. أما المخالفة المالية فإن أثارها في الغالب جسيمة وتؤدي إلى تدخل أكثر من جهة في إجراءاتها مثل تدخل هيئة النزاهة و الادعاء العام و المفتش العام ، وكذلك تتدخل المحاكم في التحقيق فيها لأنها تؤدي إلى ضياع مال الدولة وتؤثر على نظام الدولة ولها تأثير سياسي واقتصادي .

خامساً: في بعض الحالات المخالفة المالية تعود بالمنفعة على الشخص الذي يرتكبها أو غيره⁽³⁾ مثل أخذ الموظف المبالغ التي تكفل بجبايتها وعدم ترحيلها إلى الخزينة العامة في الوقت المحدد وذلك للاستفادة من المنفعة التي تعود عليه منها. أمّا المخالفة الإدارية فقد لا تعود بالمنفعة على الموظف مثل تقصير الموظف في إكمال معاملات المواطنين أو فقدان الموظف لإحدى الوثائق الموجودة في حوزته ، ويتضح لنا بأن المشرّع العراقي لم يفرق بين المخالفة الإدارية والمالية فكلاهما من الممكن أن تشكل حالة فساد ، ولم يُخضع المخالفات المالية التي ترتكب للمحاكمة من جهة مختصة⁽⁴⁾ بعكس التشريع المصري الذي بين بوضوح آلية التفريق بين المخالفة المالية والإدارية⁽⁵⁾ وتحديد طبيعة المخالفة ضروري وذلك لأنها تحقق مصالح الوظيفة وتؤدي السرعة في معالجة المخالفة وتحديدتها إلى فاعلية إجراءات المتابعة لها من قبل الأجهزة التي تراقبها . ففي بعض الحالات تتداخل المخالفة المالية والإدارية ويصعب على

(1) ينظر: المادة (2/ثالثاً ورابعاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(2) د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978 ، ص71.

(3) مخلد ابراهيم الزعبي ، جريمة استثمار الوظيفة ، دراسة مقارنة ، ط1 ، دار الثقافة ، عمان ، 2011 ، ص195.

(4) د. حامد الشريف ، مبادئ الفتاوى الإدارية ، ج2 ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، بلا سنة نشر ، ص827.

(5) ينظر: منشور الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (2) لسنة 1988 .

الأجهزة الرقابية الثلاثة اكتشف ذلك ، ففي الاستعمال غير العادي للمال العام⁽¹⁾ مثل قيام الإدارة بإعطاء ترخيص لفرد ما لاستعمال جزء من المال العام لغرض استعماله كمرآب لوقوف السيارات ويقوم الفرد بالاتفاق مع الموظف على إنشاء محلات على هذا الجزء فلا يمكن للأجهزة الرقابية أن تكشف هذه الحالة إلا بالمتابعة الميدانية المستمرة كذلك للإدارة التخلص من هذه المخالفة عندما تصل إلى علم الأجهزة الرقابية عن طريق الغاء الترخيص الذي منح له سابقاً بوصف القانون هو الذي منحها هذا الحق ، وهذا يجرّد الإدارة من المخالفة ، واكتشاف أي من المخالفات من الأجهزة الرقابية سواء أشكلت تلك المخالفات جريمة أم لا يستوجب على الجهات الإدارية التي ظهرت فيها المخالفة أن تحقق فيها وتخضع الموظف إلى المسائلة التأديبية لغرض الردع والإصلاح⁽²⁾. كذلك لمنع انتشارها وحتى لا يُساء إلى سمعة الإدارة بأنها غير مهتمة في معالجة المخالفة التي قد تشكل حالة فساد مالي وإداري ، وحتى لا يؤدي ارتكابها إلى انحراف وظيفي⁽³⁾.

المبحث الثاني

الأحكام الناتجة عن التعدد الرقابي وتقييم عمل الأجهزة

تحتل الرقابة التي تمارسها الأجهزة المختصة بالرقابة سواء كانت أجهزة مالية أم إدارية أم مختصة في قضايا الفساد مكانة كبيرة في عمل السلطات الإدارية وتعد من أهم أركان العملية الإصلاحية في الوظيفة العامة وتمثل الدور الإشرافي لضمان تقديم الخدمة بأسرع وقت للجمهور والمحافظة على أموال الدولة ، ومارس الرقابة في الدولة خلال فترة طويلة جهاز رقابي واحد المتمثل في ديوان الرقابة المالية وبعد التغيير الذي شهده البلد أنشئ مع هذا الديوان جهازان رقابيان هما هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين فأصبحت هنالك أجهزة رقابية متعددة تمارس اختصاصات مهمة نص عليها في القوانين المنظمة لها تساهم في كشف الفساد الذي أصبح مرضاً يعاني منه المجتمع العراقي ويعرقل جهود التنمية على كافة الجوانب ويعيق تطوير الإدارات ويهدر ثروة أجيال المستقبل . ويظهر لنا في التعدد الرقابي في العراق أن هناك مواقع تتداخل فيها اختصاصات الأجهزة الرقابية فما دور المشرّع في اضعاف أحكام تساهم في تأدية اختصاص كل جهاز من دون أي عرقلة من قبل الجهاز الآخر لعملية مكافحة

(1) ينظر: د. خالد الزغبى ، القانون الإداري ، ط3 ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، 1998 ، ص286.

(2) ينظر: د. عبد القادر الشيلخي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، ط1 ، دار الفكر ، عمان ، 1983 ، ص223-224.

(3) ينظر: د. أحمد ايوب ظاهر ، الانحراف الوظيفي ، ط1 ، بيروت ، 1986 ، ص13-14.

الفساد وهل نجحت هذه الأجهزة في عملها الرقابي في حماية المال العام والوظيفة العامة من الفساد المالي والإداري وللإجابة عن هذا التساؤل سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين نخصص الأول للأحكام التي تنتج عن التعدد الرقابي في مراحل مكافحة الفساد أما المطلب الثاني فنتناول فيه تقييم عمل الأجهزة الرقابية المتعددة في مكافحة الفساد .

المطلب الأول: الأحكام التي تنتج عن التعدد الرقابي في مراحل مكافحة الفساد

من مقتضيات الدولة القانونية الحديثة مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾. وهذا المبدأ ينص على أن تباشر كل سلطة أو هيئة من سلطات الدولة الاختصاص الذي حُدِّدَ إليها في القاعدة القانونية أيًا كانت مرتبتها وأن لا تعدي السلطة على اختصاص الهيئات والسلطات الأخرى في البلد ، فتحديد اختصاص السلطات وتوزيعه لا ينحصر في سلطات الدولة الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) فقط وإنما من الممكن أيضاً توزيع الاختصاص داخل المؤسسة أو السلطة الواحدة⁽²⁾ ، بالاستناد على هذا المبدأ ، والغرض من تحديد الاختصاص وتوزيعه بين عدّة هيئات أو سلطات حتى تتمكن هذه الهيئة من انجاز عملها المحدد بوضوح ومن دون التجاوز على عمل السلطات الأخرى في الدولة والتدخل في عملها وهذا

(1) د. نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط1 ، دار الثقافة ، عمان ، 2004 ، ص182.

(2) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، بلا دار ومكان نشر ، 1971 ، ص220.

التحديد للاختصاص لأجهزة معينة يتفق مع مقتضيات المصلحة العامة⁽¹⁾. التي تسعى الدولة إلى تحقيقها ، وممارسة الاختصاص من قبل السلطات تكون على عدة أنواع فهناك الاختصاص المانع الذي يعطي لجهة واحدة ممارسة اختصاص معين من دون غيرها مثل اختصاص السلطة التشريعية في إثارة المسؤولية السياسية للوزراء ، وهناك (الاختصاص الجماعي) أو التعاوني وهذه الحالة أن يعطي لجهتين اختصاص واحد بشرط تعاونهما مثل اشتراط تعاون السلطة التنفيذية والتشريعية في إقرار قانون الموازنة السنوية ، وهناك نوع ثالث من الاختصاص وهو (الاختصاص المتعدد الجهات)⁽²⁾ وهذه الحالة تظهر عندما ينص القانون على إعطاء الاختصاص لعدة جهات في القيام بعمل معين ، وهذا النوع من الاختصاص يؤدي إلى تداخل في العمل المختص فيه غالباً ؛ لأنَّ جعل اختصاص عدة أجهزة في عمل واحد من دون اشتراط اشتراك تلك الأجهزة معاً في إنجاز العمل المختص به يجعل من الإمكان تداخل مختلف الأجهزة في ممارسة اختصاصها من دون الاعتماد على الأجهزة الأخرى ، فالتشريع أعطى اختصاص بمكافحة الفساد المالي والإداري والمحافظه على المال العام لأكثر من جهاز رقابي فأصبح وجود اختصاص واحد لأجهزة رقابية متعددة وهذا يبرر لظاهرة التداخل في

الصلاحيات في مراحل مكافحة الفساد المالي والإداري ويأتي بالازدواجية في القرارات التي تتخذ من قبل كل جهاز رقابي ، ويؤدي إلى إرباك في عمل هذه الأجهزة الرقابية وعمل الجهات الخاضعة لرقابتها ويقيد نشاطها نتيجة لتردد الأجهزة الرقابية على جهة إدارية واحدة للبحث في نفس الحالة ، وهذا ما يؤثر بالاتجاه السلبي في عملية مكافحة الفساد المالي والإداري داخل البلد ، كما يؤدي التداخل في الاختصاص بينهم إلى اتباع روتين إداري يؤخر في إنجاز عملهم ويجعله لا يواكب السياسة الفعالة التي تنتهجها الدول في مكافحة الفساد التي نصت عليها الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد . فالتداخل في اختصاصات مكتب المفتش العام وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي يؤدي بهم إلى صعوبة السيطرة على ظاهرة الفساد المالي والإداري والحد منها كذلك يؤدي إلى ضعف أدائهم وعرقلة أعمالهم الرقابية .

لذا سنوضح هذا المطلب في ثلاثة فروع سنخصص الأول بعنوان تداخل عمل الأجهزة الرقابية في مرحلة الكشف عن حالات الفساد المالي والإداري والثاني نتناول فيه تداخل الأجهزة الرقابية في

(1) د. طعيمة الجرف ، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 113.

(2) عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، مصدر سابق ، ص 420.

التحقيق في حالات الفساد المالي والإداري أمّا الفرع الثالث سنبين الاختلاف في الإجراءات التي تتخذ في مكافحة الفساد المالي والإداري .

الفرع الأول / التداخل في عمل الأجهزة الرقابية في مرحلة الكشف عن الفساد المالي والإداري

يشكل الفساد المالي والإداري المعوّق الأساسي للنهوض بالعملية الإدارية في أي مجتمع ويشل الوظيفة العامة في البلد ورغبةً من المشرّع في إزالة هذه المعوقات أعطى الاختصاص في مكافحة الفساد المالي والإداري لديوان الرقابة المالية الاتحادي ومكاتب المفتشين العموميين وهيئة النزاهة وأعطت هذه الأجهزة صلاحيات تمكنها من اكتشاف الفساد المالي والإداري والهدر في الأموال العامة ، فالاختصاص⁽¹⁾ في مرحلة الكشف عن الفساد قد يتداخل في الكثير من المواضيع التي فيها حالات يشتبه بوجود فساد فتمارس الأجهزة دورها في الكشف عن الحالة ، فعند قيام جهاز من الأجهزة الرقابية بعمل غير مختص فيه يدخل من اختصاص جهاز آخر هنا يمثل اعتداء على اختصاص الجهاز الآخر الذي يوجب القانون احترام اختصاصه⁽²⁾. واناطة الاختصاص في الكشف عن الفساد المالي والإداري إلى ثلاثة أجهزة رقابية من شأنه أن يولّد تداخلاً بينهم جميعاً أو تداخلاً بين جهازين فقط والمواضيع التي يحدث فيها التداخل في الكشف عن الفساد المالي والإداري بين الأجهزة يظهر في حالات عدّة هي:

أولاً: تلقي الأجهزة للشكاوي والابحار

في قوانين الأجهزة الرقابية التي نظمت عملها نصّت على صلاحية كل جهاز رقابي تلقي الشكاوي والابحار من أي مصدر المتعلقة في المخالفات والفساد الذي يقع في جميع مؤسسات ودوائر الدولة ومنحت صلاحية اتخاذ الإجراء اللازم في الشكوى أو الإخبار ، ولم يظهر في قوانين هذه الأجهزة شروط الشكاوي أو الابحار التي ينظر بها أي جهاز على حدة ولم يوضح القانون حالة تقديم الشكوى أو الإخبار في حالة واحدة إلى هذه الأجهزة الرقابية المتعددة في نفس الوقت خصوصاً إذا علمنا بأنّ هناك سهولة في تقديم الابحار أو الشكوى إلى هذه الأجهزة ؛ لأنّ هنالك رقم هاتف خاص أو البريد

(1) يُعرف الاختصاص على أنه (الصلاحية القانونية التي تمنح لموظف أو هيئة عامة لمباشرة عمل من الأعمال القانونية) أو (السلطة التي يخولها القانون لجهة معينة) ينظر: د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الكتب ، بغداد ، 2007 ، ص 164 ، كذلك ينظر: الياس ابو عبد ، نظرية الاختصاص في أصول المحاكمات المدنية والجزائية ، بلا دار ، ومكان نشر ، 2004 ، ص 469.

(2) ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 168.

الالكتروني خاص بكل جهاز من الأجهزة الرقابية لاستقبال الشكاوى عن حالات الفساد المالي والإداري ، والواقع العملي يظهر لنا بأن المشتكي يقوم بتقديم الشكوى إلى هذه الأجهزة أو تقديمها لجهازين رغبةً منه في الحصول على ما يريده بأسرع وقت وهذا يؤدي إلى إرباك لدى الجهات المقام الإخبار أو الشكوى ضدها ، ونقترح على المشرّع أن يتدخل في تنظيم هذه الحالة بان يجعل الشكوى أو الإخبار تقدم لأحد الأجهزة فقط أو تشكيل لجنة موحدة من الموظفين في هذه الأجهزة الرقابية تختص فقط في استقبال الشكاوى والإخبارات وتقوم بدراستها ومن ثم تحيلها إلى الجهة الرقابية التي لها علاقة في موضوع الشكوى ، هذا يساعد على توفير الجهد والسرعة في مكافحة الفساد المالي والإداري ولا يؤدي لإرباك داخل المؤسسات الخاضعة للرقابة نتيجة قيام جهاز رقابي واحد بالتأكد من الحالة المخبر عنها ولا تتردد أجهزة الرقابة جميعها للتأكد من نفس الحالة ، فهذا ما يدفع إلى توفير الجهد والوقت في مرحلة الشروع في الكشف عن الفساد المالي والإداري ، خصوصاً إذا علمنا أن الشكوى أو الإخبار هي نقطة الانطلاق لمعالجة الفساد والكشف عنه ، وفي مصر كان المشرّع المصري موفق أكثر من المشرّع العراقي عندما حدد جهة واحدة تقدم إليها الشكوى وهي (هيئة الرقابة الإدارية) تختص بتلقي الشكاوى⁽¹⁾. وبعد تلقي الشكوى تقوم ببحثها وفحصها بسرية تامة وترود الشاكي بنتيجة الفحص وبعدها تصنفها وتحيلها إلى الجهات الرقابية المختصة⁽²⁾ ، ولم يعطِ التشريع المصري الجهاز المركزي للمحاسبات حق تلقي الإخبارات أو الشكاوى على الرغم من طبيعة عمله تستوجب ذلك ، كذلك التشريع اللبناني لم ينص على صلاحية جهاز التنقيش المركزي اللبناني في تلقي الشكاوي والإخبارات ، وهنا يظهر اختلاف التشريع المصري واللبناني عن التشريع العراقي الذي منح للأجهزة الرقابية المتعددة صلاحية تلقي الإخبار أو الشكوى من دون أي ضوابط وهذا يؤدي حتماً إلى عرقلة جهود الكشف عن حالات الفساد المالي والإداري كذلك يؤدي إلى كثرة في الشكاوى الكيدية ضد بعض الموظفين الذين يطبقون الضوابط والتعليمات والقوانين عند قيامهم بدور وظيفي يكون على تماس مع المراجعين ، كذلك تؤثر هذه الشكاوى على عمل المؤسسات والدوائر وتربكه وتبطل إنجاز نشاطها .

ثانياً: في حالة التنقيش والتدقيق لكشف الفساد المالي والإداري

(1) ينظر: قانون هيئة الرقابة الإدارية المصري رقم (54) لسنة 1964 المعدل.

(2) ينظر: المادة (2) من قانون هيئة الرقابة الإدارية المصري.

أعطى المشرع في قوانين أجهزة الرقابة الثلاثة اختصاص كل جهاز من الأجهزة الرقابية بإجراء التفتيش أو التدقيق لكشف حالات الفساد ، والديوان واحد من الأجهزة الرقابية في البلد ولكي يقوم بهذا الدور عليه أن يطلب الأوليات والبيانات والمعلومات والوثائق التي تمكنه من تأدية هذه المهمة المنصوص عليها ، فيقوم الديوان (بتدقيق وتفتيش حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة لرقابته والتدقيق من سلامة التصرفات في الأموال العامة وفعالية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات)⁽¹⁾.

كذلك أعطى قانون هيئة النزاهة اختصاص القيام بأي عمل يساهم في مكافحة الفساد والوقاية منه فمن خلال هذه الاختصاص يمكن لها أن تقوم بتفتيش وتدقيق التصرفات التي تقوم بها الجهات الخاضعة لها ، ووجب القانون (دوائر الدولة كافة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات

ومعلومات تتعلق بالقضية التي تتحرى فيها)⁽²⁾. كذلك مكتب المفتش العام في أي وزارة أو الجهات غير المرتبطة الوزارية التي يوجد فيها اختصاص إجراء التفتيش والتدقيق بهدف اخضاع أداء الوزارة لمراجعة الأداء⁽³⁾ ، وكشف حالات الفساد بجميع أشكالها سواء الغش أو سوء التصرف أو الانحراف أو مخالفة القوانين ، وأعطت للمكاتب وسيلة الوصول إلى جميع أماكن الوزارة من دون قيد أو شرط وله الاطلاع على السجلات والمعلومات والبيانات والمراسلات لإنجاز اختصاصه في الكشف عن الفساد المالي والإداري بالتدقيق والتفتيش ، وهذه الحالة تظهر لنا تداخل في التفتيش والتدقيق الذي تجري الأجهزة الرقابية على دائرة واحدة عن تصرف واحد في الغالب وهنا يؤدي إلى ارباك في العمل الرقابي من قبل الأجهزة المتعددة كذلك يؤدي إلى زيادة في تكاليف الإدارات حيث تقوم الإدارة بتزويد الأجهزة الرقابية كل على حدّ بنسخ من الأوليات والوثائق والبيانات والمراسلات التي تتطلبها عن نفس الموضوع الذي تفتش أو تدقق عنه وبالتالي تشتت الجهد الرقابي وتضاف نفقات اضافية على الإدارات الخاضعة ، كما قد يؤدي إلى تأخير الكشف عن حالات الفساد ؛ وذلك نتيجة لطلب النسخة الأصلية للأوليات من أحد الجهات الرقابية يحول دون قيام باقي الأجهزة الرقابية بدورها ، وفي التشريع اللبناني لا يحدث تداخل عندما يقوم جهاز التفتيش المركزي بدوره في القيام بالتفتيش والتدقيق الإداري والمالي وذلك لأنه حدد جهة

(1) ينظر: المادة (6/أولا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(2) ينظر: المادة (15/أولا) من قانون هيئة النزاهة .

(3) ينظر: القسم الأول من أمر (57) لسنة 2004 المعدل.

معينة تصدر أمر لأحد الموظفين وتكلفه بإجراء التفتيش⁽¹⁾ وهذا يقلل من تداخل الاختصاص في التفتيش ، ندعو المشرع إلى منح أحد الجهات الرقابية صلاحية إجراء التفتيش بدل أن تمنحه إلى عدة جهات رقابية الأمر الذي يؤدي إلى تزامن وتداخل في نفس الاختصاص.

ثالثاً: في حالة كشف الفساد المالي والإداري بتقييم الأداء

منح المشرع مكاتب المفتشين العموميين اختصاص تقييم أداء عمل الجهات التي ترتبط بها لضمان حسن إدارة المصروفات⁽²⁾. والتأكد من الاستجابة لتوصيات المكتب كذلك جعل المشرع تقييم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان من اختصاصات الديوان⁽³⁾. وهذا يؤدي إلى تداخل ديوان الرقابة المالية الاتحادي مع مكاتب المفتشين العموميين في صلاحية تقييم الأداء وينظم كل جهاز من الجهازين الرقابيين تقريره عن تقييم الأداء إلى الوزير في الجهة الخاضعة للرقابة ، وقانون كلا الجهازين لم يبين أي من التقريرين يعتمد ويرجحه الوزير في تقييم الأداء ، لذلك لا يوجد في التشريعين معالجة لحالة اختلاف تقارير التقييم للأداء بين كلا الجهازين الأمر الذي يستوجب تدخل المشرع في إعطاء قيمة قانونية كبيرة لتقرير تقييم الأداء لأحد الجهازين ، يُفضّل أن يعطى لتقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي الأرجحية وذلك لخبرته الفنية وحياديته في أداء هذا الاختصاص وحتى لا يحول هذا التداخل إلى اختلاف فيها بينهما ويحوّله إلى تنازع ، مما يؤثر سلباً⁽⁴⁾ على العمل الرقابي ويؤخره كذلك يؤدي إلى تعقيد وإرباك لدى الجانب الخاضع لتقييم الأداء من قبلهم ويؤدي إلى تدخل جهات عديدة لحل هذه المشكلة . واختصاص اجهزتنا الرقابية المختصة في مرحلة الكشف عن حالات الفساد المالي والإداري مشابه لإجراء التحري من قبل أعضاء الضبط القضائي في جمع الأدلة والكشف عن الجريمة⁽⁵⁾. ونرى ضرورة تنظيم

(1) تصدر أوامر التكليف بالتفتيش أما من رئيس إدارة التفتيش المركزي أو عن رئيس الديوان أو المدعي العام في الديوان إذا الأمر يتعلق بالتفتيش المالي . ينظر (12) من قانون التفتيش المركزي اللبناني .

(2) ينظر: القسم الخامس / 3 من أمر رقم (57) لسنة 2004 المعدل .

(3) ينظر: المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(4) فايز بن زويد النقفي ، تنازع الاختصاص الولائي في القضاء السعودي ، رسالة ماجستير ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العدالة الجنائية ، الرياض ، 2010 ، ص21.

(5) عماد عوض عدس ، التحريات كإجراء من إجراءات البحث عن الحقيقة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص24-25.

عمل الأجهزة الرقابية في هذه المرحلة وتقاسم أدوارها وذلك حتى لا تتداخل في عمل بعضها البعض الأمر الذي يحدث تأخر وضعف في اكتشاف الفساد من قبلها ، خصوصاً إذا علمنا بأن الأخبار عن حالات الفساد يأتي في بعض الأحيان من مصدر مجهول⁽¹⁾ ، الأمر الذي يؤدي إلى كثرة الاخبار الكيدية .

الفرع الثاني / التداخل في التحقيق في حالات الفساد المالي والإداري المكتشف

يعتبر التحقيق من الإجراءات ذات الأهمية التي يتوجب اتخاذها بعد الكشف عن الحالة ويعد الوسيلة التي من خلالها يتأكد من الحقائق وصولاً لكشف الخلل لمعالجته والمشرع أوجب التحقيق في

حالات الفساد أو المخالفات قبل توقيع أي جزاء على الأشخاص أو الموظفين العموميين⁽²⁾. وتختلف الجهة التي تحرك التحقيق حسب نوعه ، فالتحقيق الجنائي يحرك بأمر قضائي أو وزاري مثل أن يطلب الوزير من المحاكم التحقيق في واقعة حدثت في الوزارة أما التحقيق الإداري يحرك التحقيق من الرئيس الإداري ، وأعطى التشريع للأجهزة الرقابية الثلاثة في البلد صلاحية إجراء التحقيق بنفسها أو تحيله إلى الجهات المختصة بالتحقيق لإجرائه حسب جسامته الحالة المرتكبة فهنا يظهر لنا بأن هنالك نوعين من التحقيقات على حالة واحدة أحدهما التحقيق الجنائي والآخر التحقيق الإداري.

أولاً: التحقيق الإداري

أعطى إلى ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين وعلى الديوان أن يجري التحقيق الإداري في مواضع معينة وهي :

(1) أسراء محمد علي سالم ، الاخبار عن الجرائم ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 1997 ، ص 21-23.

(2) كوثر حازم سلطان ، امتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2000 ، ص 139.

1- عندما يطلب منه مجلس النواب في أمر معين إجراء التحقيق فيه⁽¹⁾ حتى وإن وجد تحقيق إداري من مكتب المفتش العام في الأمر فإنه يجري التحقيق وهنا قد يتداخل أو يختلف في التحقيق مع تحقيق مكتب المفتش العام .

2- يقوم الديوان بإجراء التحقيق الإداري في المخالفات ذات الطابع المالي التي تكشف من قبله في الجهات أو الدوائر التي لا يوجد فيها مكاتب المفتشين العموميين⁽²⁾. وهذه الحالة يقوم التحقيق من دون أي تداخل فيه وبصورة حيادية وبسرعة ممكنة وذلك نتيجة إعطاء هذا الجهاز المستقل صلاحية اكتشاف المخالفة والتحقيق فيها دفعة واحدة .

3- يجري الديوان التحقيق الإداري في حالة تخلف مكتب المفتش العام في الجهات الخاضعة للديوان عن إكمال التحقيق خلال (90) يوم من تاريخ اشعاره بإجراء التحقيق من قبل الديوان⁽³⁾. ونرى بأن هذه الحالة وإن كانت لا تؤدي إلى تداخل التحقيق الإداري بين الجهازين إلا أنها تؤدي إلى تأخر في تأدية التحقيق للوصول للحقيقة لفترة ثلاثة أشهر ولم يستكمل التحقيق حتماً تساعد على تغير الأدلة واستدراك المخالفة وتصحيحها بالصيغة التي تبعد

المسائلة من الشخص الذي يرتكبها ، كذلك لمكتب المفتش العام إجراء التحقيق الإداري وتقديم نتائج التحقيق إلى الوزير المختص كذلك عند تلقي شكاوى عن أعمال يزعم فيها فساد يحقق فيها⁽⁴⁾ والأجهزة الرقابية تمتلك صلاحية إحالة حالة الفساد إلى التحقيق من قبل الأجهزة المختصة . فالديوان أن اكتشف مخالفة يطلب من مكتب المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق⁽⁵⁾. ولرئيس الديوان أن يطلب من الوزير المعين إحالة الموظف للتحقيق⁽⁶⁾.

ولهيئة النزاهة أن تطلب من الجهات المختصة إجراء التحقيق الإداري ، فمكتب المفتش العام صاحب اليد العليا في إجراء التحقيق الإداري والاعتماد عليه ويقف التحقيق الإداري لمكاتب المفتشين العموميين في وسط مرحلة مكافحة الفساد ومعالجته من الأجهزة الرقابية ، والديوان عندما يكشف حالات

(1) ينظر: المادة (6/ خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(2) ينظر: المادة (28/ خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(3) ينظر: المادة (28/ خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(4) ينظر: القسم الخامس / 3 / 7 من الأمر التنظيمي رقم (57) لسنة 2004.

(5) ينظر: المادة (14) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(6) ينظر: المادة (15/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

فساد مالي وإداري يحيلها إلى المفتش العام للتحقيق فيها قبل إحالتها إلى الهيئة أو الجهات المختصة ، والملاحظة التي يمكن توجيهها إلى المشرع في مسألة التحقيق الإداري الذي يقوم به الديوان لم يحدد مدى التزامه للإدارات الخاضعة للديوان وما جزاء الامتناع عن الأخذ به وهذا نقص تشريعي يحتاج تدخل من المشرع لمعالجته ، ولا توجد نصوص قانونية في قوانين أجهزتنا الرقابية تحدد شكل اللجنة التحقيقية وطبيعتها في التحقيق في حالات الفساد المالي والإداري وإنما اللجنة تتشكل وفق ما محدد لها في المادة (10) من (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل) ، وما محدد من إجراءات بهذا الشأن⁽¹⁾ وهذا يعني إطلاق يد الإدارة التي يتبعها المفتش العام والتي تشكل اللجنة التحقيقية في توجيه التحقيق وإنما تريده بعيداً عن تدخل الأجهزة الرقابية الأخرى ، فلا تمتلك تلك الأجهزة سلطة الطلب من المفتش العام إعادة التحقيق فديوان الرقابة المالية استوضح من مجلس شورى الدولة عن إمكانية الطلب من مكتب المفتش العام إعادة التحقيق إذا لم يقتنع بنتائجه وجاء الرد من المجلس بأن ليس للديوان أن يطلب إعادة التحقيق⁽²⁾. فعلى المشرع تنظيم حالة التحقيق الإداري في جرائم الفساد المالي والإداري في الصورة التي تزيد من فاعلية مكافحة الفساد وأن لا

يترك الأجهزة الرقابية بعيدة عن التحقيق الإداري وبدون تنسيق في إجراءات التحقيق الأمر الذي يؤدي إلى تزامم في اختصاص التحقيق من قبل الأجهزة كذلك يؤدي إلى ضغط وجهد على الموظفين أو الإدارات الخاضعة للتحقيق ، لذا نرى ضرورة التنسيق بين الأجهزة الرقابية في مسألة التحقيق حتى لا يضعف عملها الرقابي.

ثانياً: التحقيق الجنائي

هذا الدور يقع على كاهل هيئة النزاهة باعتبار أن الهيئة مختصة في اتخاذ الإجراءات التحقيقية الجزائية في قضايا الفساد ، كذلك يقوم به المحققين في المحاكم ، وهذا التحقيق يأتي استكمالاً للنتائج التي يتوصل إليها التحقيق الإداري⁽³⁾. وعند المباشرة بالتحقيق الجنائي يوجب القانون توفير ضمانات

(1) المحامي لواء محمد ماجد ، شرح الإجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 ، ص29.

(2) ينظر: قرار مجلس شورى الدولة رقم (2015/39) في 2015/4/1 (... ليس للديوان أن يطلب من المفتش العام إعادة التحقيق الإداري) .

(3) القاضي لفته هامل العجيلي ، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة ، اجراءاته وضماناته وحججه ، ط1 ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، 2013 ، ص12.

كثيرة فيه استناداً لمبدأ الشرعية الجزائية الإجرائية⁽¹⁾ وهذا التحقيق هو الذي يشكل المعالجة الإجرائية لمرتكب الفساد المالي والإداري ، وفي العادة يجري التحقيقان على نفس الموظف وفي البدء يحقق إدارياً من قبل الأجهزة الرقابية المختصة بذلك أو الجهاز الإداري الذي يتبعه الموظف⁽²⁾ ، وبعد ذلك تقوم هيئة النزاهة بالتحقيق معه جنائياً تحت إشراف قاضي التحقيق ، ففي هذه الحالة يمكن أن يؤدي إلى اختلاف في نتائج التحقيق ففي التحقيق الجنائي يرى بأن العمل لا يشكل جريمة ، أما التحقيق الإداري يظهر الفعل المرتكب بشكل حالة فساد ، ففي هذه الحالة لا يوجد جهة يحتكم إليها لمعرفة حقيقة الفعل المرتكب وغالبا ما نعتمد على نتائج التحقيق الجنائي للتعامل مع المتهم اجتماعياً وإدارياً هذا وقد صدر إعدام من مجلس الوزراء في سنة 2014 يؤكد على ضرورة إجراء التحقيق الإداري في حالات الفساد المالي والإداري قبل إحالتها إلى الجهات المختصة⁽³⁾ وهذا من شأنه أن يوقف ويؤخر التحقيق الجنائي إلى أن يكتمل التحقيق الإداري وهذا يؤدي الى ان التحقيق الاداري يوقف التحقيق الجنائي.

الفرع الثالث / الاختلاف في الإجراءات التي تتخذ في مكافحة الفساد المالي والإداري

منحت قوانين الأجهزة الرقابية الثلاثة لكل جهة منها صلاحية اتخاذ اجراءات معينة في مكافحة الفساد المالي والإداري وهذه الاجراءات قد تتداخل أو تتعارض أو تختلف مع الاجراءات التي تتخذها الأجهزة الرقابية الأخرى وذلك لامتلاك كل جهاز حقه في اخذ اجراءات معينة وهذه الاجراءات التي يحدث فيها التداخل والتعارض أو الاختلاف هي :

أولاً: إجراءات المفتش العام بعد التحقيق الإداري يقدم نتائج التحقيق إلى الوزير المعني أو الجهة التي يرتبط بها ويخبر هيئة النزاهة والجهات التحقيقية المناسبة بكل ما يعد جريمة⁽⁴⁾. وهنا من الممكن أن يحدث تداخل عندما يقوم المفتش بإخبار أكثر من جهة عن وجود جريمة واختلاف الإجراءات التي يتخذها الوزير في ضوء نتائج التحقيق للمفتش العام عن الإجراءات التي تتخذها الهيئة أو الجهات المختصة بذلك . كذلك الديوان عند اكتشافه مخالفة له أن يطلب من المفتش أو الهيئة التحقيق فيها أو أن

(1) محمد ابو النجاة ، الدعوى الجنائية وفن التحقيق الجنائي ، دار الكتب ، مصر ، 2008 ، ص122.

(2) علي خليل ابراهيم ، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، مطبعة الدار العربية ، بلا سنة طبع ، ص29.

(3) منشور على الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي في عام 2014 بتاريخ 2014/3/4.

(4) ينظر: المادة (21 /رابعاً) من قانون هيئة النزاهة النافذ.

يطلب من الوزير أو رئيس الدائرة إحالة الموظف للتحقيق⁽¹⁾. والخلل أو الاختلاف يحصل في إجراءات التضمين والعقوبات الإدارية وإجراء الإحالة إلى المحاكم .

ففي التضمين⁽²⁾ الذي بموجبه يضمن الموظف الاضرار التي تكبدها للخزينة العامة ، والتضمين من الإجراءات التي تحافظ على المال العام في الدولة ولكن لا يؤدي إلى منع الفساد المالي والإداري كذلك في بعض الأحيان يقف عائقاً أمام اتخاذ اجراءات من قبل الأجهزة الأخرى مثل قيام الوزير في الوزارة بتضمين موظف الاضرار التي تسبب بها نتيجة مخالفته القوانين ففي بعض الأحيان لا يسمح للأجهزة الأخرى متابعة القضية جنائياً إذا رأت الوزارة بأنها لا تعد جريمة ، فالقرار الصادر في التضمين هو قرار إداري ذو طابع قضائي حسب رأي مجلس شوري الدولة⁽³⁾. فالتضمين من الامتيازات للإدارة التي منحها لها القانون بهدف حماية أموال الدولة العامة من العبث ، فالديوان ربما يكتفي بالطلب من الوزير تضمن الموظف من دون الإحالة إلى الجهات المختصة وهذا الإجراء يوقف عملية مكافحة الفساد خارج الإدارة ويجعل الإدارة هي التي تحافظ على أموالها ، اشترط قانون التضمين الجديد رقم (31) لسنة

2015 أن يصدر قرار التضمين من الوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ بناءً على توصية اللجنة التحقيقية للتضمين التي يشترط أن تضم رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص على أن يكون أحدهم حاصل على شهادة أولية في القانون⁽⁴⁾. ويسدد مبلغ التضمين دفعة واحدة أو على شكل تقسيط بموافقة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة. وإذا شكل الفعل المتضمن عنه جريمة لا يمنع من أحالته إلى المحاكم ، ففي حالة دفع مبلغ التضمين دفعة واحدة هنا من الممكن غلق حالة الفساد المالي والإداري داخل الوظيفة من دون أن تصل إلى الجهات الرقابية ، لجنة التحقيق في التضمين لجنة خاصة تشكل لهذا الغرض ولا يمكن للجنة التحقيقية المشكلة لغرض التحقيق في حالة الفساد المالي والإداري القيام مكانها ويطعن بقرارها أمام القضاء⁽⁵⁾. فإجراء التضمين يؤخر في مكافحة الفساد المالي

(1) ينظر: المواد (14، 15) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية .

(2) نص على التضمين في قانون الخدمة المدنية رقم (64) لسنة 1960 في المادة (21) .

(3) ينظر: قرار مجلس شوري الدولة رقم 2007/48 منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة ، بغداد ، 2007 ، ص153 حيث بين القرار الذي يخول الوزير صلاحية التضمين في الأصل هو قرار إداري ذو طابع قضائي.

(4) ينظر: المادة (2) من قانون التضمين رقم (31) لسنة 2015.

(5) يطعن بالقرار الخاص بالتضمين أمام محكمة القضاء الإداري ينظر: المادة (6) من قانون التضمين رقم (31) لسنة

2015 ، ينظر: كذلك قرار مجلس شوري الدولة رقم 2010/22 في 2010/2/21.

والإداري بالرغم من محافظته على المال العام من الإضرار⁽¹⁾ ، وهذا الإجراء له فائدة للوظيفة العامة في المحافظة على أموال الدولة ، وذلك حتى تتحقق السرعة في جبر الضرر بالمال العام ، أما في العقوبات الانضباطية فبعد الانتهاء من التحقيق الإداري الذي تجريه اللجنة التحقيقية التي تشكلت في مكتب المفتش العام أو في ديوان الرقابة المالية الاتحادي في الجهات التي لا يوجد فيها مكاتب للمفتشين العموميين ، توصي اللجنة التحقيقية بمعاينة الموظف⁽²⁾ المرتكب لحالة الفساد المالي والإداري بالعقوبة الإدارية من غير أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة لاتخاذ اللازم وذلك لقناعتها بان الفعل لا يشكل جريمة ، وبعد فترة تدخلت هيئة النزاهة ووجد الفعل بشكل جريمة فتحيله إلى القضاء وتطبق عليه عقوبة جنائية هنا لا يمكن للجهاز الرقابي الذي قامَ بالتحقيق الإداري زيادة العقوبة بما يتناسب مع اعتبارها جريمة ؛ لأنه يخالف القاعدة القانونية التي تقول عدم جواز معاينة الشخص عن فعل واحد أكثر من مرة ، وهذا يؤدي إلى انعدام الدقة في الإجراءات التي تتخذها الأجهزة الرقابية في الإدارات ؛ لأن كل جهة رقابية تغير الإجراء السابق الذي اخذه جهاز رقابي قبله أما في حالة الإحالة إلى المحاكم وإخبارها فتمتلك الأجهزة الرقابية الثلاثة إجراء الإحالة إلى المحاكم وذلك لاعتبار المحاكم من الجهات المختصة في التحقيق والنظر في قضايا الفساد ، فالديوان يستطيع إخبار المحاكم أو الادعاء العام في حالة الفساد⁽³⁾. كذلك مكاتب المفتشين العموميين تمتلك ذلك ، وهيئة النزاهة هي التي تحقق جنائياً وتحيل إلى المحاكم ، فهنا من الممكن أن يؤدي تدخل المحاكم بناءً على طلب الجهات الرقابية في التحقيق مع الموظف واتخاذ الإجراءات العقابية ضده ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تأثير سلبي في الوظيفة العامة نتيجة كثرة الإحالات إلى المحاكم من الموظفين وهذا يؤدي إلى إرباك داخل الإدارة وإرباك في القرارات التي تتخذ في كل حالة إحالة لموظفين وهنا ينتج لهم ضرر شخصي في حالة لم يثبت ضدهم شيء ، وهذا من شأنه أن يجبر الموظف الذي برأته المحكمة من طلب التعويض من الجهة التي سببت ضرر

(1) خلال مقابلة شخصية مع مدير عام سابق في أحد الوزارات قبل التغيير زودني بهذه المعلومة قبل التغيير الذي حصل في سنة 2003 كان الشخص الذي يريد أن يتعين سائق مركبة حكومية يقدم تعهد بالمحافظة عليها وشخص ضامن له خوفاً من حصول ضرر فيها. وهذه إجراء شبيه بالتضمنين يحافظ على أموال الدولة .

(2) أحمد سلامة بدر ، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، ط2، دار النهضة العربية ، 2010 ، ص100.

(3) ينظر: المادة (16) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

أدبي له نتيجة لإحالاته بقضية فساد بالخطأ استناداً إلى مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ⁽¹⁾ ، فهناك جهتان تختصان بالتأديب الجهة الإدارية والجهة القضائية⁽²⁾ ، عن حالة الفساد .

مجلس القضاء الأعلى تنبه لحالة الإحالة إلى المحاكم من أكثر من جهة من دون إجراء التحقيق الإداري فأصدر إعدام والذي يحمل الرقم 889/ مكتب / 2015 / في 2015/2/29 والذي أوجب بإجراء التحقيق الإداري قبل مفاتحة القضاء أو هيئة النزاهة في الأفعال التي تنسب إلى الموظف ، ومن التطبيقات العملية قبل هذا الأمر ما قضت به محكمة التمييز الاتحادية في قرارها بهذا الخصوص (....) حيث أن المقتضى إجراء تحقيق إداري من قبل لجنة فنية مختصة بمعرفة تقصيره كل واحد من المتهمين ومعرفة المبالغ التي أدت إلى هدر المال العام (....)⁽³⁾ كذلك استندت محكمة الجناح في الديوانية في أحد قراراتها على التحقيق الإداري المتضمن عدم وجود ضرر بالمال العام وأفرجت عن المتهم⁽⁴⁾ . فلا بد من تنظيم موضوع التحقيق الإداري في حالات الفساد المالي والإداري وأن يكون من قبل لجنة من الأجهزة الرقابية تقوم بالتحقيق وذلك لأن تركه للإدارة الواقع فيها حالة الفساد من الممكن أن تسيره لمصلحتها ، ويمكن أن تؤخره مما يؤدي إلى غموض الأدلة ، فالتحقيق الإداري يعتبر من القرائن في الدعوى الجزائية التي تعتمدها المحكمة في كثير من الحالات⁽⁵⁾ .

ثانياً: تعارض إجراء نشر التقارير الرقابية بين ديوان الرقابة المالية الاتحادي ومكاتب المفتشين العموميين يمتلك ديوان الرقابة المالية الاتحادي صلاحية نشر تقاريره عن الأعمال الرقابية التي قام بها خلال السنة وهذه ميزة من مميزات الدول الديمقراطية التي تسمح للأفراد أن يعلموا بما تسفر عنه تقارير الرقابة على المؤسسات العامة باستثناء التقارير الماسة بالأمن الوطني لا يملك صلاحية نشرها إلا بموافقة مجلس النواب⁽⁶⁾ . كذلك التشريع أعطى حقاً معاكساً لحق النشر لمكاتب المفتشين العموميين حيث لها

(1) د. أحمد محمود جمعة ، منازعات التعويض في مجال القانون العام ، منشأ المعارف ، الاسكندرية ، 2005 ، ص 17.

(2) علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة ، عمان ، 2004 ، ص 15.

(3) ينظر: قرار محكمة التمييز الاتحادية ذو العدد 5674/ت/2010 الهيئة الجزائية العامة في 2010/12/21 ، قرار غير منشور .

(4) ينظر: قرار محكمة الجناح في الديوانية ذي العدد 1580/ج/2010 في 2010/8/25 قرار غير منشور .

(5) القاضي عباس كاظم ، التحقيق الإداري ودوره في الإثبات الجنائي، بحث ترقية إلى الصنف الثاني، 2017 ، ص 56.

(6) ينظر: المادة (28/ ثانيا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

الاحتفاظ بسرية ما تتوصل إليه من نتائج تدقيق أو تحقيق ولن تنشر او تتاح للأفراد والزم المكتب باتخاذ التدابير للحيلولة من دون نشر هذه التقارير⁽¹⁾ ، فيظهر هنا تعارض في إجراء النشر بين الجهازين وخاصة في المخالفات التي يكشفها الديوان ويحيلها إلى المفتش العام لاتخاذ اللازم ، فمعرفة نتائج المخالفة المحالة تبقى سرية ومحفوظة لدى المفتش العام فهنا يظهر التعارض واضح بين علانية التقارير الرقابية للديوان وسرية التقارير التي يتوصل إليها لدى مكاتب المفتشين العموميين ، ويرى بعض الباحثين الموازن بين الحالتين بنشر تقارير الديوان نتائجها بالأرقام لا بالتفاصيل وهذا يضلّل الجمهور ولا يعطي تصور حقيقي عن نتائج الرقابة⁽²⁾. ونرى بان تعدد الأجهزة الرقابية يؤدي في أغلب الأحيان إلى تزامنها في الاختصاص الذي حدد لها والمشارك مع باقي الأجهزة الرقابية الأمر الذي يضعف مكافحة الفساد ولحل هذا التزاحم يتم اللجوء إما لمجلس الوزراء الذي شكل المجلس المشترك لمكافحة الفساد لحل هذا التزاحم أو التداخل أو اللجوء إلى مجلس شورى الدولة لأخذ الرأي في هذا التداخل أو اللجوء إلى القضاء الإداري.

المطلب الثاني : تقييم عمل الأجهزة الرقابية المنعددة في مكافحة الفساد المالي والإداري

بدأت الأجهزة الرقابية الثلاثة بتولي اختصاصاتها في مكافحة الفساد المالي والإداري بعد سنة 2004 وتولت القيام بهذا الواجب في جميع مؤسسات الدولة والدوائر الرسمية التي يسمح القانون في ممارسة الجهاز أو الأجهزة الرقابية الرقابة عليها في مكافحة الفساد المالي والإداري ، باستثناء ديوان الرقابة المالية الذي تولى هذه المهمة منذ زمن بعيد لكن لم تكون قبل هناك تسمية بالفساد المالي والإداري فيقوم بمهام رقابية تدرج في الوقت الحاضر من الفساد المالي والإداري ، وبوصف الفساد المالي والإداري مرض خطير في جسد الدولة فهو يعرقل جميع جهود الإصلاح والتطور في بناءها المؤسساتي كما هو ذات تأثير على النظام السياسي ويضعف الممارسة الصحيحة للديمقراطية ويؤدي إلى غياب الشفافية في العمل الإداري أو المالي الأمر الذي يضر بجميع القطاعات التي تقدم خدمة للبلد ، واستثناء الفساد المالي والإداري ليس فقط بعد عام 2003 . وإنما يعود إلى الزمن الماضي فقد أدى السلوك السياسي للحزب الواحد الحاكم إلى إشاعة ثقافة المحسوبية والمنسوبية في التعيين في المراكز العليا للوظيفة

(1) القسم (8 / 1 ، 2) من أمر رقم 57 لسنة 2004 المعدل.

(2) حامد جسيم حمزة ، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2015 ، ص 189.

الإدارية وهناك حالات كثيرة للفساد المالي والإداري في ذلك الزمن ولكن العزلة التي يعيشها النظام عن الخارج وعن المنظمات الدولية المعنية بالفساد لم يظهر الفساد إلى العلن وبقي تحت غطاء السلطة الدكتاتورية أما بعد التغيير الذي حصل فقد تضاعفت ظاهرة الفساد المالي والإداري إلى درجة كبيرة لم يعد بالإمكان التستر عليها وأدت إلى تأخر نهوض البلد وأصبح يهدد مستقبله ،

فمكافحة الفساد المالي والإداري في الوظيفة العامة ينعكس إيجاباً في أداء الخدمات العامة للمواطنين والفاعلية والكفاءة داخل الجهاز الإداري ويحقق الغرض المطلوب من قبل السلطات في الدولة ، فالرقابة أي كانت نوعيتها سواء رقابة للإدارة أم مستقلة أو ترتبط بالسلطة التشريعية أو التنفيذية فإنها تساعد السلطات المعنية في الكشف عن المعوقات والصعوبات التي تواجه الجهة الخاضعة لها عند تنفيذها لأعمالها وتعتبر الأجهزة الرقابية في العراق أداة للدولة التي تستطيع بها التأكد من تحقق الأهداف المطلوبة بسرعة وبكفاءة واتقان ، والجهاز أو الأجهزة التي تمارس الرقابة ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها في الوقت الحاضر وذلك نتيجة ازدياد نشاط الدولة في مختلف الميادين ، كذلك السلطة القضائية المتمثلة في المحاكم تحتاج إلى المساعدة في الكشف عن كثير من التفاصيل عن الوظيفة الإدارية في كثير من قضايا الفساد المالي والإداري المعروضة عليها الأمر الذي يوجب وجود جهة رقابية على أعمال الإدارة تزود القضاء بالأدلة والوثائق التي تكشف حالات فيها جرائم فساد وذلك لأن القضاء لا يستطيع المراقبة المكثبة على أعمال الجهاز الإداري بنفس طريقة الرقابة التي يمارسها الجهاز أو الأجهزة المختص بالرقابة على أعمال وتصرفات الإدارة ، وبالتالي تعمل هذه الأجهزة الرقابية كجهة داعمة للقضاء في القضايا التي تعرض عليه من قبلها والتي تشكل جريمة فساد ؛ لأنّ الأجهزة الرقابية تنظم أشخاصاً متخصصين في الشؤون الفنية والإدارية والقانونية ويمتلكون مهارات التحقيق في الوظيفة الإدارية واستخراج النتائج الحقيقية باتباع أساليب رصد وانتقاء وعزل لوقائع معينة من بين الوقائع الأخرى التي تتشابه معها⁽¹⁾ ، للوصول إلى تزويد القضاء بالوقائع الحقيقية عن الفساد الواقع في الجهاز الإداري ، وإنشاء الأجهزة الرقابية الثلاثة سابقة الذكر طفرة نوعية في ميدان مكافحة الفساد المالي والإداري من أجهزة مختصة في هذا الميدان وتجسيد لمكافحته ويمثل الطريق الممهد لتنفيذ برامج منع الفساد والوقاية منه التي نصت عليها الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد التي انضم العراق إليها ، ويترتب على قرارات أجهزة الرقابة المتعددة في ميدان التحقيق في الوقائع التي يشتبه بها مخالفة أو فساد إجراءات تتخذها لضمان سلامة التحقيق وسريته

(1) د. فؤاد زكريا ، التفكير العلمي ، الهيئة المصرية العامة، القاهرة ، 1996 ، ص 32 .

وسرعة انجازه⁽¹⁾. مثل عدم السماح للموظف في البقاء في عمله خارج الدوام الرسمي أو تقوم بطلب من الإدارة بمنعه من مزاوله عمله ، فتمتع أجهزة الرقابة المختصة بمبدأ الحياد في عملها يجعل ما يصدر منها من توصيات أو إجراءات تكون مقبولة ومحل ثقة ويضمن عدالة من يتولى مساءلة الموظف⁽²⁾. ووسيلة الحيدة لدى الجهات الرقابية المختصة هي الفصل بين سلطة الاتهام في حالات الفساد المالي والإداري وسلطة الحكم التي تكون عنده القضاء أو عند الرئيس الإداري الأعلى في الحكم بمعاقبته إدارياً ، وعدم قيام هذه الأجهزة بدورها المطلوب يفقد القانون سلطته وهيئته في الدولة فتضعف ثقة المواطن بالحكومة⁽³⁾ وعمل هذه الأجهزة الرقابية المختصة وفق اختصاصاتها يشكل وسيلة ردع صارمة في القضاء على المخالفات وجرائم الفساد بإحالتها إلى القضاء أو الجهات المختصة لينال المرتكب لها العقاب⁽⁴⁾. وربما يظهر استفسار عن مدى الدور الذي لعبته تلك الأجهزة في القيام بدورها في مكافحة الفساد المالي والإداري ومدى انجازها لتلك المهمة في ضوء الواقع للإجابة على هذا الاستفسار يقودنا إلى تقسيم هذا المطب إلى ثلاثة فروع نتناول في الأول تقييم عملها في ضوء تقاريرها والفرع الثاني نتناول فيه تقييم عملها في ضوء الرأي العام والمنظمات المعنية أما الفرع الثالث سنتناول فيه التقييم المالي للأجهزة الرقابية.

الفرع الأول / تقييم عمل الاجهزة الرقابية في ضوء تقاريرها

سعت الأجهزة الرقابية الثلاثة في البلد من خلال ممارستها لمهامها واختصاصاتها إلى خلق الثقة لدى المعنيين في الجهات الخاضعة لهم وإقناعهم بأن الهدف الأساسي من هذه الأجهزة الرقابية هو حماية مال الدولة من الهدر وسوء التصرف وترسيخ معالجة حالات القصور في الجانب الوظيفي من قبل الجهاز الإداري وتحسين أداءه لعمله وفي سبيل هذا حرصت هذه الأجهزة الرقابية بتقاريرها بأن تكون

(1) شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، ط1 ، جامعة بغداد ، بغداد ، بلا سنة ، ص125.

(2) عدنان عاجل عبيد ، ضمانات الموظف السابقة لغرض العقوبة التأديبية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2002 ، ص89.

(3) طارق عبد الرسول تقي ، استقلالية القضاء ومكافحة الفساد السياسي والإداري والمالي ، بحث منشور في موقع هيئة النزاهة ، ص18 .

(4) د. ماهر صالح علاوي ، ماجد جاسم محمد ، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثامن ، 2013 ، ص8 .

مكتوبة وواضحة في تحديد أعمال الرقابة للجهات الخاضعة لرقابتها ، وتمثل هذه التقارير أحد الوسائل الفعالة التي تعتمدها المجالس النيابية في توجيه المسائلة للسلطة التنفيذية وهذه التقارير تمثل وجهة نظر صريحة للأجهزة الرقابية لا مجال فيها للاجتهاد أو التغيير⁽¹⁾. تقدم هذه التقارير معلومات مهمة حول الأمور التي تكون موضوع الرقابة من قبلها ، وتصيغ خلال التقرير أهم النتائج والملاحظات التي تم التوصل إليها ، وتأثير هذه التقارير واضحاً على الإدارات وعلى المجتمع لأنه يبين كيف إدارة المال العام من قبل الدوائر الرسمية ويوضح القصور في الجانب الوظيفي وتقييم النتائج لتقليل الأخطاء إلى أدنى حد ممكن في الإدارة⁽²⁾. ويقسم الباحثون التقارير التي تصدر عن الأجهزة الرقابية على أنواع حسب الأغراض التي تهدف إليها منها التقارير السنوية ونصف السنوية مثل

التقارير التي تقوم بها الأجهزة الرقابية خلال فترة محددة من السنة وهو يتضمن عرض لنشاط أجهزة الرقابة ، والتقارير الخاصة وهذه التقارير تقدم في وقت معين للسلطة التشريعية⁽³⁾. ونرى أنه من واجب الأجهزة الرقابية متابعة نتائج تقاريرها لان عدم تصحيح الأخطاء والمخالفات التي تظهر في التقارير تحول دون تحقيق أهداف أجهزة الرقابة ، لذا سنوضح بعض التقارير الصادرة من كل جهاز رقابي لمعرفة مدى جدية دوره في مكافحة الفساد المالي والإداري .

أولاً: التقارير الرقابية الصادرة من مكاتب المفتشين العموميين: سنصرف النظر على بعض التقارير الصادرة من مكاتب معينة ونرى مدى جديتها في ميدان مكافحة الفساد المالي والإداري فلا يمكن الإحاطة بجميع تقارير مكاتب المفتشين العموميين في كل وزارة ؛ وذلك لكثرتها واختلاف في تقاريرها تبعاً للوزارات التابعة لها ، فدورها غير مستقل تماماً ، فمن خلال التقرير السنوي لمكتب المفتش العام لسنة 2013⁽⁴⁾ في وزارة الداخلية والذي يتضمن إقامة المواطنين عنده العديد من الشكاوى تقدر ب(248) شكوى أجرى المفتشون التحقيق فيها ، فقد ظهر عدد المبالغ المعادة تقدر ب 6 مليارات دينار وبلغ عدد المبالغ

(1) أحمد بن عبد الله الهاشم ، قواعد أعداد تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية ، مجلة الرقابة المالية ، العدد 47 ، كانون الثاني ، 2000 ، ص4.

(2) د. غازي عبد العزيز سليمان ، قيمة المعلومة المحاسبية التنبؤية ودورها في الرقابة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية ، مجلد 3 ، عدد 7 ، 2007 ، ص5.

(3) علي حسن عبد الأمير العامري ، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بابل ، 2015 ، ص97.

(4) ينظر: التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لعام 2013 ، ص36-38.

الموصى بإعادتها بمبلغ يقدر (20) مليار دينار، وفي ميدان حقوق الإنسان كشف المكتب خلال هذه السنة (11) حالة انتهاك لحقوق الإنسان في السجون والمعتقلات ، وبلغ عدد القضايا التحقيقية (907) قضية فتمت إحالة (45) قضية منها إلى المحاكم (29) قضية إلى هيئة النزاهة ، واستلم المكتب 782 أخبار عن الخطوط الساخنة نجم عنها الكشف عن (664) حالة فساد إداري ، وأجاب المكتب عن العديد من تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي وتواصله مع الهيئة في العديد من القضايا وفي تقرير المفتش العام لعام 2016 بين التقرير بأن المكتب أعاد مبلغ قدره مليار دينار إلى خزينة الدولة ويوصي بإعادة (12) مليار دينار أخرى ودقق المكتب 18685 وثيقة اكتشف منها (1452) وثيقة مزورة وتم ضبط (1330) حالة فساد إداري و(129) حالة فساد مالي في بغداد و(1918) حالة فساد إداري و(165) حالة فساد مالي في المحافظات وأحال 14 قضية لهيئة النزاهة و(445) إلى المحاكم⁽¹⁾. كذلك يظهر التقرير السنوي لوزارة البلديات والأشغال العامة عن تمكن

المكتب من منع هدر أكثر من (800) مليون بدعوى أجره المثل في كربلاء المقدسة ، وكذلك قام المكتب باسترجاع قطع اراضي نُقلت ملكيتها خلافاً للتعليمات في مدينة الديوانية⁽²⁾.

كذلك التقرير السنوي لمكتب المفتش العام⁽³⁾ في وزارة الداخلية فقد رصد (179) حالة فساد إداري و(16) حالة فساد مالي ورصد كذلك أن هنالك عدد من الموظفين يتقاضون مخصصات خطورة من دون وجه حق حيث يعملون في مواقع غير مشمولة بالخطورة . كذلك يشير التقرير السنوي لوزارة النفط⁽⁴⁾ بإنجاز التحقيقات المطلوبة وإحالتها إلى القضاء وهيئة النزاهة ولجان التضمين واسترجاع مبالغ تزيد عن المليار دينار إلى خزينة الدولة ومنع هدر مبلغ يزيد عن (52) مليون دينار عن بعض العقود ، ومنع مكتب المفتش العام في وزارة العدل هدر (مليار ومائة وأربعين) مليون دينار بأحد معاملات دائرة التسجيل العقاري في المدائن⁽⁵⁾ ورغم هذه التقارير التي تشير إلى أعمال بعض مكاتب المفتشين العموميين إلا أنه

(1) ينظر: التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لعام 2016 .

(2) ينظر: التقرير نصف السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة البلديات والأشغال العامة لعام 2017 منشور في الموقع الإعلامي للوزارة .

(3) ينظر: التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لعام 2017.

(4) ينظر: التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة النفط ، الفصل الأول لعام 2017.

(5) ينظر: التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة العدل في النصف الأول لعام 2017 منشور على إعلام وزارة العدل.

في الواقع لا يمكن تحديد نسبة دقيقة للإنجاز لها في مكافحة الفساد المالي والإداري والمحافظة على المال العام وذلك لاختلاف طبيعة عملها من مكتب إلى آخر حسب الجهة التي يرتبط بها وحسب ما يسمح له الرئيس الإداري الأعلى بعرض هذه النتائج ، فمن حقه أن لا يعرض في تقريره بعض الحالات ويجعلها سرية ، وحسب الواقع فإن مكاتب المفتشين العموميين تقوم بدورها باعتبارها جزء من هيكلية الجهة التي ترتبط بها فتحسن صورتها والدليل على ذلك لم تبين أغلب مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات مسؤولية الوزير أو وكيل الوزير عن أي حالة فساد طيلة الفترة السابقة ، وأعلن المفتش العام في وزارة المالية خلال تقريره لعام 2015 عن أحالة بعض المدراء العموميين للمصارف إلى التحقيق بخصوص مخالفات عن عقود تجهيز المصارف بالكاميرات ، وبين التقرير السنوي لوزارة التخطيط خلال عام 2015 قيامه (40) زيارة تفتيشية لمواقع معينة والتأكد من صحة صدور 457 وثيقة دراسية لمنطسي الوزارة ودققت (150) عقد⁽¹⁾ . وبين التقرير السنوي

لوزارة الإعمار والإسكان ان هنالك صرف لسلفة المشروع قبل الفحص المختبري ونتائج الفحص غير مطابقة للمواصفات وعدم التقيد بالمواصفات العامة للطرق في عمليات الإكساء ودون وجود تصريف للمياه في الطرق مما يتسبب بقصر عمر الطريق وهنالك استلام لمشاريع مع وجود نواقص فيها تحول من دون تسلمها⁽²⁾ وهذا الأمر تظهر تمتع الإدارة بسلطة واسعة خلاف القانون⁽³⁾. ولا يمكن لنا أن نحدد بصورة دقيقة نجاح المفتش العام أو عدم نجاحه وذلك لكثرة المكاتب الموجودة ، ففي كل وزارة وبعض الجهات غير المرتبطة بوزارة يوجد مكتب فهو ليس جهاز واحد حتى نحدده فاعليته بالنجاح وإنما يوجد تعدد في المكاتب واختلاف في الهيكلية من مكتب لآخر ، وما يلاحظ خلال تقارير هذه المكاتب من أنها تقوم بعملها ولكن ليس في مستوى الطموح ، ونرى ضرورة توحيد هذه المكاتب في جهاز واحد يرتبط برئيس مجلس الوزراء حتى يكتب لعمله النجاح وذلك لأن عمله يتأثر بارتباطه بالوزارة التي يعمل فيها ومدى علاقته بالوزير ، ونلاحظ هناك تغاضي في بعض الأحيان من قبل مكتب المفتش العام في مكافحة الفساد مثال ذلك هو انه لم يسعَ بالتحقيق في أجهزة كشف المتفجرات التي استوردت في 2005 ووزعت

(1) ينظر: التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة التخطيط لعام 2015 .

(2) ينظر: التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الإعمار والإسكان لعام 2012 ، ص106.

(3) هاتف كاظم جاسم ، حدود السلطة التقديرية للإدارة في المزايدات العامة ، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2009 ، ص233.

على الأجهزة الأمنية إلا بعد عام 2013 عندما تمت محاسبة الشركة المصدرة لها من قبل القضاء في المملكة المتحدة ، فأجرى التحقيق فيها من قبل مكتب المفتش العام وإلى هذا الوقت لم نعرف نتائج التحقيق عنها ومن المسؤول عن ضياع الأموال العامة فيها وقبلها أرواح الشعب التي حصدت نتيجتها.

ثانياً: التقرير الرقابي الصادر من ديوان الرقابة المالية الاتحادي

يصدر ديوان الرقابة المالية الاتحادي في كل سنة تقريراً يوضح نشاط العمل الرقابي الذي نفذه وما أفرزه هذا العمل من مؤشرات المخالفات والملاحظات فيعمل الديوان بكل موضوعية للوصول إلى النتائج المتعلقة بإدارة المال العام ومشروعية التصرف فيه ، ومن خلال الإطلاع على تقارير الديوان التي تضمنت أعمال الرقابة المالية لمجلس النواب ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والجهات التي يسمح قانونها برقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي عليها فخلال عام 2011 قام الديوان بتدقيق العديد من العقود المنفذة من قبل الشركات والدوائر الرسمية التي تزيد قيمتها عن مائة وخمسين مليون دينار وتبين خلال هذا التدقيق من وجود ضعف وخلل في إجراءات التعاقد منها التعاقد مع الشركة الوسيطة بدل الشركة المصنفة الأصلية وعدم تضمين بعض العقود لشروط الغرامات وتوجيه الدعوة المباشرة للتعاقد من دون أسباب موضوعية⁽¹⁾.

ومن خلال تقرير الديوان لعام 2012 بين وجود حالات لتجاوز وفروقات كبيرة بين الكلفة التخمينية ومبلغ الإحالة التي أوجب مراعاة الدقة في احتسابها وهذه الحالات ظهرت في أمانة العاصمة والوزارات ويظهر في التقرير أحالة العمل في المشروع لشركة استبعدت من قبل لجنة تحليل العطاءات ولم تدخل المنافسة على المشروع التابع لأمانة بغداد⁽²⁾ ، كذلك تم الكشف من الديوان على العديد من المخالفات المالية منها استلام الموظفين لرتبتين من جهتين من السلطة التنفيذية أو مع الراتب التقاعدي أو مع راتب الحماية الاجتماعية تقدر ب(14132) حالة ازدواجية الرواتب وتم استرجاع اغلبية المبالغ إلى خزينة الدولة .

أما تقرير الديوان لعام 2013 فقد بين وجود حالات عدم جدية بعض الوزارات في تصفية ومعالجة الملاحظات الواردة في تقارير الديوان وعدم قيامهم بالرد على هذه التقارير وهذه تشكل مخالفة مالية ، وفي مجال تدقيق العقود فقد بين التقرير هنالك مبالغة في وضع الكلف التخمينية وعدم الدقة في

(1) ينظر: التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام 2011.

(2) ينظر: التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام 2012 .

وضعها وتوجيه الدعوات في التعاقد إلى شركات غير رصينة وأخرى شركات وهمية ، أما في مجال نتائج تنفيذ الموازنة فقد أظهر التقرير بان هنالك حالات دخول بالالتزامات أو صرف مبالغ من دون توفير الاعتماد المالي اللازم لها ، وهنالك حالات صرف مبالغ من تخصيصات الموازنة الاستثمارية لأغراض الانفاق التشغيلي ، وأظهر كذلك وجود سيارات تابعة لوزارة مُعارة إلى دوائر أخرى أو بذمة موظفين خارج الخدمة ولم يتم اعادتها إلى دوائرها الأصلية وعدم قيام عدد من الوزارات باتخاذ الاجراءات القانونية بهذا الخصوص وتحديد المسؤولية⁽¹⁾ .

أما تقرير ديوان الرقابة المالية لعام 2015 فقد أشار إلى مجموعة من المخالفات منها عدم الإجابة على تقارير وملاحظات الديوان والرد عليها وهذه المخالفة تكررت في جميع تقارير الديوان وهناك مخالفات في تعليمات تنفيذ الموازنة العامة ، وعدم التزام الدوائر بتعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، وكشف الديوان خلال تقريره عن وجود أوامر إدارية بمنح مجموعة من السجناء السياسيين في مؤسسة السجناء السياسيين مساعدات مالية من دون وجود ما يثبت صحة صرف تلك المساعدات أو ما يؤيد استلامها من قبل مستحقيها ، كذلك بين التقرير افتقار مديرية التعليم الأهلي والأجنبي إلى قاعدة بيانات دقيقة عن المدارس الأهلية المفتوحة في عموم العراق من قبل وزارة التربية مما أدى إلى صعوبة تحديد المدارس التي لم تسدد الرسوم المحددة ، وثبت ان هناك تجاوز على أملاك الدولة من قبل الموظفين في العديد من الدوائر منها تابعة إلى وزارة الزراعة أو السياحة والآثار أو البلديات والأشغال العامة⁽²⁾. كذلك التقرير أكد وجود ضعف أو تقصير في الرقابة الداخلية داخل الوزارات وهذا لا يؤدي إلى المحافظة على المصلحة العامة والمال العام⁽³⁾.

ومما تقدم يظهر ان هنالك أسباب خارجية⁽⁴⁾ ، تحول دون قيام الديوان بدوره في مكافحة الفساد وتؤدي إلى ضعف في عمله الرقابي ، فلا توجد اجراءات تتخذ في حالة عدم الرد على تقارير الديوان وملاحظاته وكذلك كثرة الأجهزة الرقابية واعطائها صلاحيات أقوى من الصلاحيات التي أعطيت للديوان منها صلاحية التحقيق الإداري للمفتش العام الذي به يوقف عمل الديوان في متابعة المخالفة المكتشفة على

(1) ينظر: التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام 2013.

(2) ينظر: التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام 2015.

(3) د.مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الجامعة ، الاسكندرية ، بلا سنة طبع ، ص653.

(4) أ.م. انصاف محمود رشيد وآخرون ، فاعلية نظام الرقابة المالية وأثره على مكافحة الفساد المالي في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم لاقتصادية والإدارية ، المجلد 4 ، العدد 8 ، 2012 ، ص343.

تحقيق المفتش العام ، كذلك انتقاد قرارات الديوان إلى اجراءات الزامية تقتزن بها ، فالتقرير السنوي للديوان لا تتخذ اجراءات حياله إلا بتدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية ، على الرغم من امتلاك الديوان للخبرة الطويلة في أعمال الرقابة وثقة الجمهور لا تزال به على الرغم من أن تقاريره تنشر دون تفصيل دقيق ، فالجهات الخاضعة لرقابة الديوان أن التزمت بتقارير الديوان بموجب الزام قانوني مقترن بجزاءات سيؤدي ذلك إلى تفعيل دورها في معالجة الخلل والمخالفات داخلها التي بينها تقرير الديوان وبالتالي ستقل حالات الفساد المالي والإداري بداخلها.

ثالثاً: التقارير الرقابية الصادرة من هيئة النزاهة

تبنت هيئة النزاهة ممارسة اختصاصاتها في ميدان مكافحة الفساد المالي والإداري وقامت بالواجبات في جميع الجهات الخاضعة لها فقد بين تقرير الهيئة لعام 2010 بأن الهيئة قامت بالتحقيق في (23118) دعوى وصلت إليها⁽¹⁾ وأحالت الهيئة العديد من الدعاوي إلى محاكم الموضوع في جرائم الفساد المتمثلة في الرشوة والاختلاس والإضرار بالمال العام⁽²⁾ وأصدرت الهيئة مذكرات قبض عن متهمين بقضايا فساد منهم بدرجة مدير عام فما دون ومجموع مذكرات القبض هي (8307)⁽³⁾ ، وإحالة الهيئة (5682) منهم إلى المحاكم وصدر حكم بإدانة (1071) منهم ، وشمل قانون العفو العديد من المتهمين⁽⁴⁾ وفي مجال نشر ثقافة النزاهة والاستقامة عقدت الهيئة العديد من المؤتمرات تناولت فيها سبل مكافحة الفساد وتوضيح طبيعة عملها ، وقامت الهيئة بالتعاون مع وزارة التربية على رسم رؤية مستقبلية لأخلاقيات التنقيف على النزاهة في مناهج الدراسة التربوية ، ونظمت الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد أحد تشكيلات الهيئة العديد من الدورات التدريبية لموظفي الهيئة والجهات الرقابية الأخرى ولموظفي الدوائر لتنمية ثقافة النزاهة وأخلاقيات الوظيفة العامة وتمكنت الهيئة من إحالة العديد من الدرجات الوظيفية العليا إلى المحاكم منها أحالة وزير الزراعة الأسبق الذي استوزر في 2010 عن جريمة الإضرار المتعمد بالمال العام إلى المحاكم⁽⁵⁾ وأحالة عضو في الدورة النيابية الأولى في مجلس النواب إلى المحكمة لارتكابه التزوير وأحالة هيئة النزاهة نواب رئيس الوزراء السابقين الذين استوزروا لسنة 2014 إلى القضاء

(1) ينظر: التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2010 ، ص 13-15.

(2) ينظر: التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2011 ، ص 13-19 .

(3) ينظر: التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2010 ، ص 17.

(4) ينظر: التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2010 ، ص 19.

(5) ينظر: التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2010.

للتحقيق عن تهم الكسب غير المشروع وتضخم أموالهم⁽¹⁾ وإحالة الهيئة كذلك وزير المالية الذي استوزر لسنة 2010 إلى القضاء بتهمة تجاوز الصلاحيات الوظيفية ، وأنجزت الهيئة (91) ملفاً جاهزاً لاسترداد المتهمين من أصل (358) ملفاً منهم وزراء سابقين ووكلاء ووزراء ومدراء عامين⁽²⁾ وبين رئيس الهيئة خلال لقاء أنه أقدم على إصدار قرارات منع سفر في خطوة غير مسبوقه قبل⁽³⁾ وقال رئيس الهيئة لا يمكن للهيئة أن تحقق نجاحاً كبيراً إذا كان ذراعها التنفيذي (المفتش العام) يعين من قبل السلطة التنفيذية ويتبع للوزير إدارياً ، وتمكنت هيئة النزاهة من إحباط محاولة لسرقة ست مليارات دينار من أحد المصارف ، أما تقرير الهيئة لعام 2016 فقد أشار إلى الأموال التي استرجعتها الهيئة وأوقفت الهيئة صرفها بناءً على اجراءاتها والتي أُعيدت إلى خزينة الدولة ترليون وستمائة وسبعة وعشرين مليار وسبعمائة وستة وستين مليون دينار وعملت كذلك على انجاز (279) ملفاً من أصل (505) ملف لتسلم الهاربين وعملت الهيئة كذلك على انجاز (44) ملف لاستعادة الأموال المهربة⁽⁴⁾ وانجزت خلال النصف الأول من عام 2017 العديد من الملفات وإحالة اربعة وزراء إلى المحاكم و(19) مدير عام في الدرجات الخاصة وحكمت المحاكم على الأموال باستردادها بناءً على إحالة الهيئة ، وحجره على أموال متهمين هاربين في لبنان والأردن ومصر ،⁽⁵⁾ وهناك ملفات تتعلق بمفسدين في طور التحقيقات ، وبين التقرير ان هنالك نسبة كبيرة من المسؤولين لم يقدموا كشفاً لذممهم المالية في السلطتين التنفيذية والتشريعية ، فمجلس النواب إلى حد الشهر الثامن من هذه السنة لم يقدم منه سوى 18% من أعضاءه تقاريراً عن ذممهم المالية إلى الهيئة⁽⁶⁾.

ويتضح أن هناك تقدماً من هيئة النزاهة في انجاز اختصاصها في مكافحة الفساد وهذا تطور في اجراءات الهيئة في ممارسة اختصاصاتها ولكن هذا التطور يسير ببطء ، وذلك لأن طبيعة عمل الهيئة تحتاج إلى تعاون وتنسيق مع الأجهزة الأخرى في البلد ، وغالبية أعمالها تنتهي بالإحالة إلى القضاء أو بتسليم الوثائق المتعلقة في استرداد الأموال أو المتهمين إلى الجهات المختصة ، وعمل الهيئة ونجاحه

(1) نقلا عن قناة السومرية في تاريخ 2016/2/18 .

(2) ينظر: التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2014 ، ص 375-380.

(3) حسن الياسري ، لقاء مع قناة دجلة الفضائية في برنامج من الآخر الساعة 9,20 في عام 2016.

(4) ينظر: التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2016.

(5) ينظر: التقرير نصف السنوي لهيئة النزاهة لعام 2017 منشور على موقع الهيئة .

(6) مقابلة تلفزيونية في قناة الشرقية مع رئيس هيئة النزاهة حول التقرير السنوي لعام 2017.

يتحقق في حالة وجود بيئة تساعد على مكافحة الفساد المالي والإداري ، ويتوقف عملها على الرغبة الحكومية أو النيابية في محاسبة المقصرين في المناصب العليا ، فالواقع السياسي في البلد يؤثر على عملها ، فتعاطف السياسيين داخل قبة البرلمان في عدم رفع الحصانة عن نائب بتهمة فساد تحول قيام الهيئة بعملها.

الفرع الثاني / تقييم عملها في ضوء الرأي العام والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد

يتأثر الرأي العام في أي دولة بعدة عوامل منها عوامل تاريخية وثقافية وعقائدية وايدلوجية وهذه العوامل تحرك الرأي العام وتسندة والرأي العام تعبير علني وصريح يعكس وجهة نظر مجموعة معينة تجاه قضية معينة وعرف بعض الفقهاء الرأي العام بأنه (مجموعة الآراء التي يتوصل إليها الناس أزاء المسائل التي تؤثر في مصالحهم العامة أو الخاصة)⁽¹⁾ ، والرأي العام يبنى على ما يصل إلى علم الأفراد من حقائق معينة من وسائل النشر والمنظمات الدولية والإعلام المتمثل في الصحافة ووسائل الإعلام من القنوات الفضائية والرأي العام يصل إلى العلن من خلال حرية التعبير عنه المنصوص عليها في أغلب الدساتير والقوانين⁽²⁾، فالرأي العام من الممكن أن يوجه الأجهزة الرقابية لزيادة فاعلية عملها أو يؤدي إلى تأخرها ، كذلك يستطيع أن يساهم في محاربة ظاهرة الفساد المالي والإداري بالنتقيف ضد الفساد أو يكشف حالات الفساد أمام السلطات العامة⁽³⁾ ، ومن الملاحظ على وسائل الإعلام التي تؤثر تأثير كبير في مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق عدم وجود منهج موحد للنتقيف ضد ظاهرة الفساد المالي والإداري ومعظم وسائل الإعلام أو القنوات التلفزيونية ترتبط أو تابعة إلى أحزاب سياسية في السلطة عندما تواجه قضية فساد ضد أحد التابعين للحزب الذي ترتبط به تقوم بتحسين صورته أمام الجمهور وهذا ما يؤثر على مكافحة الفساد اجتماعيا ، والرأي العام بوصفه رأي يسود بالمجتمع في وقت ما بخصوص موضوع ما يتعلق بالمصالح العامة⁽⁴⁾ للدولة والشعب، ويعتبر الرأي العام من الضمانات التي تحارب الفساد بصورة عامة وعمل أجهزة الرقابة في العراق أو العمل الرقابي يرتبط ارتباطاً وثيقاً في النظام

(1) محمد منير حجاب ، أساليب الرأي العام ، ط2 ، دار الفجر للنشر ، القاهرة ، 2000 ، ص47-48.

(2) محمد جبار طالب الموسوي ، حرية التعبير عن الرأي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، 2005 ، ص65-68.

(3) صباح الساعدي ، دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الإداري ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2008 ، ص67.

(4) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، جامعة دهوك ، 2010 ، ص47.

السياسي والواقع الاجتماعي في البلد⁽¹⁾. وما يؤكد على تأثير الرأي العام في مكافحة الفساد مطالبة رئيس هيئة النزاهة من وسائل الإعلام بالوقوف مع الهيئة ؛ لأنها تخوض حرب ضروس وذلك لفتحها ملفات فساد كبيرة وإحالة سياسيين كبار إلى القضاء ، ويأتي دور وسائل الإعلام باعتبارها هي التي توجه المواطنين⁽²⁾ ضد أو مع قضية معينة وتكون رأياً عاماً إزائها ، ما يلاحظ على موظفي الديوان ورئيسه غيابهم عن الرأي العام ووسائل الإعلام فلم يقوموا بالظهور لتوضيح أمور رقابية معينة أو توضيح الصعوبات التي تواجههم ، فالرأي العام ليس فقط يوجه إلى زيادة النجاح أو الفشل في عمل الأجهزة الرقابية أو الإدارة عن سوء الخدمات والفشل في الوظيفة العامة وخير دليل على ذلك التظاهرات التي خرجت في عام 2015 التي طالبت بمحاسبة المفسدين وفتح ملفات الفساد ضدهم مما دفع الأجهزة الرقابية على المضي بمكافحة الفساد وحصل تحسناً نسبياً في عملها في السنة اللاحقة ، كذلك قسم من قضايا الفساد تحركت الأجهزة الرقابية عليها نتيجة الرأي العام منها قضية أجهزة كشف المتفجرات فبعدها طالب الرأي العام بالكشف عنها تحركت الأجهزة الرقابية عليها ، ولرقابة الرأي العام الدور الأمتثل في تقييم أداء القابضين على إدارة شؤون معينة⁽³⁾ ولها الدور في تحريك عمل الأجهزة الرقابية في الحفاظ على البلد من الفساد المالي والإداري وهدر المال العام الذي هو ملك لكل الشعب ، ووسائل الإعلام دورها بارز في تعبئة الرأي العام الشعبي خلال ما تطرحه من قضايا على الجماهير أزاء حالات الفساد المالي والإداري ، وقسم من القنوات الفضائية باعتبارها جزء من وسائل الإعلام التي تكون الرأي العام تعتبر منبر يدافع فيه المسؤولون عن القضايا التي يكونون طرف فيها أو ضدهم ، ومهما يكن من أمر فإنّ الرأي العام المستقل الحر والصريح والذي يدافع عن قضايا البلد يؤدي دوراً واسعاً في مجال الإصلاح الإداري والمالي ويعمل من دون المساس بسمعة البلد فهو يساعد في تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة

(1) د. نجيب محمود خلف ود. محمد علي جواد ، القضاء الإداري ، مكتبة الغفران ، بغداد ، 2010 ، ص45.

(2) اجريت هذا الاستبيان على (10) مواطنين ثلاثة منهم يحملون الشهادة الاعدادية وخمسة منهم يحملون البكالوريوس واثنان منهم موظفين ولديهم شهادة الدبلوم وخلال الاستنتاج استفسرت عن دور هيئات الرقابة في الحد من الفساد المالي والإداري فكانت اجاباتهم مختلفة فقسم منهم قال الأجهزة لم تقم بحبس الفاسدين وهذا ضعف فيها وقسم آخر قال الأجهزة الرقابية تابعة للسلطة التنفيذية والسلطة التنفيذية تابعة إلى أحزاب والأحزاب غير راغبة في مكافحة الفساد المالي والإداري وهذا اضعف عملها ، أما رأي القسم الآخر فيعود عدم قيام الهيئات الرقابية في دورها إلى طبيعة إجراءاتها التي لا تحارب الفساد إلى النهاية ، ومن خلال هذا الاستبيان يظهر لنا عدم معرفة قسم من المواطنين لطبيعة عمل الأجهزة الرقابية.

(3) شفاء عبد حسين التميمي ، الرقابة على اجراءات التعاقد في عقد الاشغال العامة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2015 ، ص122.

والمسائلة في الجانب الوظيفي ويعمل على منع الفساد في الأجهزة ، فالأجهزة الرقابية تحتاج إلى زيادة التعاون بينها وبين وسائل الإعلام المرئية لتسليط الضوء على عملها حتى يتم تقييمه تقييم حقيقي في ضوء الواقع المعلن ، وتقييم الرأي العام للأجهزة الرقابية مجهول لا يمكن التنبؤ به ، والواقع يشير إلى هنالك رغبة من الرأي العام في دعم عمل الأجهزة الرقابية في الكشف عن المفسدين ومحاسبتهم والحفاظ على مال الدولة العام من الهدر والضياع ، فنجاح الرقابة يعتمد على علاقتها بغيرها من رقابة سياسية أو قضائية⁽¹⁾ او رقابة الرأي العام .

أما دور المنظمات الدولية المعنية بمكافحة الفساد في تقييم عمل الأجهزة الرقابية فإن أغلب هذه المنظمات تأتي بالمبادئ التي نصت عليها الاتفاقيات الدولية مثل مبدأ التعاون الدولي في مكافحة الفساد المالي والإداري ، الذي أصبح ظاهرة تعاني منها مختلف الدول⁽²⁾ ، والأخذ بالتعاون مع هذه المنظمات يساهم في قيام الأجهزة الرقابية بدورها المطلوب من تسليم المجرمين في قضايا الفساد واسترجاع الأموال المهربة عن حالة الفساد المالي والإداري ويولد للأجهزة الرقابية قوة ناشئة لها داخلها أو خارجيا ، فالمنظمات غير الحكومية التي تعنى بمراقبة الفساد المالي والإداري والحث على محاربته مثل منظمة الشفافية الدولية فهذه المنظمة ترغب في تقييد الفساد وتصدر هذه المنظمة تقريرها عن حالات الفساد بناء على المعلومات التي تصلها من مختلف شرائح المجتمع وتحلل المعلومات هذه وتلخصها في تقرير وقسم من الباحثين أبدى ضرورة الحصول على حق المعلومة من قبل المواطنين⁽³⁾؛ والمنظمات المعنية لكشف الفساد بصورة حقيقية ؛ وذلك حتى تكون تقارير المنظمات المعنية صحيحة وواقعية ، وخلال تقارير منظمة الشفافية الدولية عن الفساد في العراق إلى عام 2011 يشير إلى أن نسب عالية جدا في مؤشر مدركات الفساد ففي العام 2008 كان تسلسل العراق من (179) الثاني لأكثر الدول فسادا وبقي في المرتبة نفسها في العام التالي وجاء في عام (2010) في المرتبة (175) من أصل عدد الدول البالغ (178) لقياس مؤشر الفساد⁽⁴⁾ .

(1) د.حمدي سلمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، دار الثقافة ، عمان ، 2010 ، ص25-

.27

(2) ابراهيم حميد كامل ، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، 2013 ، ص9-10.

(3) ينظر: سالم روضان الموسوي ، دور القانون والقضاء في مكافحة الفساد ، ط2 ، بلا مكان نشر ، 2011 ، ص61.

(4) ينظر: تقرير منظمة الشفافية الدولية عن الفساد لعام 2010.

أما في تقرير المنظمة لمدرجات الفساد لعام 2013 احتل العراق المرتبة السابعة من الدول العشرة الأكثر فسادا في العالم ، وبين تقرير المنظمة لعام 2016 بان المؤسسات الأكثر فسادا في العراق الأحزاب السياسية والبرلمان والمؤسسة العسكرية وبقي مؤشر الفساد عن العراق ضمن الدول العشرة الأكثر فسادا⁽¹⁾ ، وذكرت المنظمة في تقريرها أن الفرد العراقي غير مستعد عن التبليغ عن الفساد المالي والإداري وذلك بسبب عدم ثقته في جدية مكافحته من الجهات المسؤولة وخوفهم من التعرض للمضايقات من قبل الفاسدين في حالة لم تتم محاسبتهم⁽²⁾ وفي الواقع فإن تقارير هذه المنظمة غير معترف بها داخل العراق من قبل الجهات المعنية ، باعتبار أن تقاريرها تعتمد على معلومات تؤخذ من جهات لا ترتبط بالوظيفة ولم تزود بهذه المعلومات بصورة رسمية ، ولم تعتمد معايير تناسب الوضع في العراق عند قيامها بقياس مدرجات الفساد ، ولا يوجد مقر لها في العراق ، فليس من المصلحة العامة ومصحة الأجهزة الرقابية أن يظهر الفساد أكبر من حجمه أو أقل من حجمه الحقيقي ولذلك فإن ظهر أكبر من حجمه يشجع على خلق بيئة للفساد وطارده للنزاهة ويفشل الإجراءات والبرامج الاقتصادية ويحد من الاستثمار أما عندما يظهر الفساد بأقل من حجمه فإنه يعد أداة للتستر عن الفاسدين⁽³⁾.

أوجدت بعض الأجهزة الرقابية بداخلها دائرة للعلاقات مع المنظمات غير الحكومية لتعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي وممارسة نشاط الاتصال بالجمهور عبر الإعلام⁽⁴⁾ وذلك للوقوف بوجه الفساد وتحديده. وندعو الجهات الرقابية الثلاثة والسلطات الأخرى في الدولة إلى التعاون مع هذه المنظمة وذلك لخبرتها في حالات الفساد ومعالجته ، وكذلك المحافظة على سمعة البلد أمام هذه المنظمة وأمام المجتمع الدولي .

الفرع الثالث / التقييم المالي للأجهزة الرقابية

تقوم الأجهزة الرقابية الثلاثة بأعمالها بواسطة جهود موظفيها ، فتضم هذه الأجهزة موظفين وهؤلاء يتمتعون بحقوق مالية كما أن الجهود التي تبذلها يقابلها صرف مبالغ مالية فمن الممكن أن تؤدي هذه

(1) ينظر: تقرير منظمة الشفافية الدولية عن الفساد لعام 2013.

(2) ينظر: تقرير منظمة الشفافية لعام 2016 منشور على www.aljazeera.com.

(3) حسن كريم عاتي ، العراق في مؤشر مدرجات الفساد في تقرير منظمة الشفافية الدولية ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية ، العدد 6 ، السنة الرابعة ، 2013 ، ص71.

(4) احسان علي عبد الحسين ، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد ، بحث صادر عن هيئة النزاهة ، قسم البحوث والدراسات، 2011 ، ص62.

الأجهزة اختصاصها في مكافحة الفساد عن حالة واحدة من قبلها جميعها أو اتخاذ اجراءات من قبل الأجهزة متشابهة أو مختلفة الأمر الذي يضيع الجهد المالي والبشري الذي اسرف عليها ، كذلك قوانين الموازنة للاعوام (2014-2017) وأن كان البلد يمر بأزمة مالية إلا أنه لم يقلل أو يمنع التخصيصات المالية إلى الأجهزة الرقابية المتمثلة في هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية باعتبار أن ميزانيتها مستقلة ، أما مكاتب المفتشين العموميين فتقلصت ميزانيتها حسب الوزارة التي يرتبط بها ، فقانون هيئة النزاهة منح إلى الموظفين العاملين في الهيئة مخصصات كبيرة تصل إلى 160% من مخصصات الراتب⁽¹⁾ بالإضافة إلى المخصصات المنصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية .

كذلك قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي منح مخصصات مالية للموظفين في الديوان كبيرة بالإضافة المخصصات المنصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية التي تسري على كافة الموظفين⁽²⁾، كذلك هناك نفقات أخرى تصرف على موظفي الأجهزة الرقابية تتمثل بالايفادات وخلال هذه الايفادات تصرف مبالغ على تنمية قدرات موظفيها وهذه المخصصات ، لم تمنحها العديد من الدول لأجهزتها الرقابية⁽³⁾ وعند جمع موازنات الأجهزة الرقابية الثلاثة في موازنة واحدة للأعوام من 2004 إلى 2016 ، سنصل إلى موازنة ضخمة ونفقر بعد ذلك الأموال التي استرجعتها أو منعتها من حالات الفساد المالي والإداري نصل بالنتيجة إلى حقيقة مكافحة الفساد مالياً من قبل الأجهزة الرقابية ، وبالرغم من أن الأجهزة الرقابية تقوم بدورها ولكن ليس في مستوى الطموح فلم تشير الأبحاث والجهات المختصة إلى حقيقة المقارنة بين ما انفق على الأجهزة الرقابية من أموال وما استردته من مبالغ ، وهذا الأمر يصعب على الأشخاص الباحثين الوقوف على هذه الحقيقة وذلك لصعوبة الحصول على الوثائق من الجهات الثلاث الرقابية فهذه الأمر يحتاج إلى مؤسسات أو وزارة المالية لتقوم بهذا التقويم ، فالعمل الرقابي من قبل الأجهزة الرقابية يواجه معوقات كثيرة تؤثر على فاعلية عمل الأجهزة الرقابية فهناك معوقات سياسية وإدارية ومعوقات تعود إلى تعدد الأجهزة الرقابية نفسها⁽⁴⁾ وهنالك معوقات تتعلق في الاجراءات التي تتخذها هذه الأجهزة

(1) علي عبد الحسين ، شرح قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 ، هيئة النزاهة ، الدائرة القانونية ، ص 61.

(2) موقع ديوان الرقابة المالية على الانترنت تاريخ الزيارة 2017/9/1.

(3) جاسم محمد محمود ، فاعلية الرقابة على المال العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الإسراء ، قسم الدراسات العليا ، 2013 ، ص 109.

(4) د. عبد القادر الشخيلي ، معوقات تطوير نظم وأجهزة الخدمة المدنية في الأقطار العربية ، دار الفكر العربي ، عمان ، 1982 ، ص 47.

ورغم تخطيط الأجهزة الرقابية بصدد إزالة هذه المعوقات بوضع استراتيجية لمكافحة الفساد لسنوات (4) ، وتضمنت الاستراتيجية العديد من وسائل مكافحة الفساد منها التثقيف والتوعية ضده والتأهيل والتدريب⁽¹⁾ التي تزيد قدرات الأجهزة الرقابية وتفعيل المشاركة المجتمعية في مكافحته وتطوير التعاون الدولي في مواجهته⁽²⁾ ، إلا أنه في الواقع لم نعرف نتيجة هذه الخطة الاستراتيجية للأعوام الماضية هل نجحت أم أنها لم يأخذ العمل بها وبقيت عبارة عن أوراق متبعثرة في رفوف المكاتب ، ومهما يوجد من أمور وخطط للعمل الرقابي فلا زالت الأجهزة الرقابية الثلاثة أو قسم منها يفتقد إلى الاستقلال التام عن الأجهزة الحكومية والسلطة التشريعية وكذلك لا تزال الاجهزة الرقابية لا تستطيع اتخاذ اجراءات سريعة وحاسمة وتفتقد قراراتها إلى عنصر الالزام⁽³⁾ الذي هو ضروري لإنجاز عملها في وقت قصير ، فالأجهزة الرقابية مكلفة بمراقبة السير الحسن للدوائر الرسمية ونظامية عملها⁽⁴⁾ ، وتساعد الإدارة في تلافي اسباب القصور فيها⁽⁵⁾ ونرى أن عمل الأجهزة الرقابية وانجازه من قبلها بالشكل الصحيح يتوقف على الوضع العام في البلد من سياسي واقتصادي واجتماعي كذلك يؤثر انعدام أو ضعف العلاقات بين الأجهزة الرقابية والرأي العام والمنظمات المعنية في تحقيق نجاحها وتوفير التخصيص المالي لها والمزايا المالية لهذه الأجهزة ليس في جميع الأحوال تحقق النجاح وإنما من الممكن ان الامتيازات التي توفرها هذه الأجهزة تحول الوظيفة فيها إلى وظيفة شرفية وذات مكانة في الناحية الاجتماعية ، فلا بد من تشجيع عمل الأجهزة والدعوى إلى عملهم بروح الفريق الواحد ، وسلامة عمل الجهاز الرقابي هو انبثاقه عن البرلمان ممثل الشعب ويستقل عنه في ذات الوقت⁽⁶⁾ ويظهر في الواقع الحالي حالة عدم توحيد أعمال الأجهزة الرقابية وتنظيم وضعها من حيث العلاقة فيما بينها ونجاحها على مستوى مكافحة الفساد بالصورة التي تمنع

(1) ينظر: في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الصادرة 2013 .

(2) دراسات في الأطر التشريعية والمؤسسية للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لسنوات 2010 – 2014 ، هيئة النزاهة ، ص 39.

(3) أ.د. غازي فيصل مهدي وأم.د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط2 ، بغداد ، 2013 ، ص 115.

(4) د. سعد محمد سعيد ، القانون الإداري ، ج 1 ، ط 1 ، دار نيبور ، الديوانية ، 2015 ، ص 134.

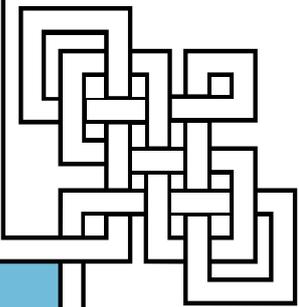
(5) د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ط 1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2013 ، ص 73.

(6) د. مازن ليلو راضي ، النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على أعمال الإدارة ، بحث منشور في الاكاديمية العربية في في الدنمارك ، ص 6.

التأخر في مكافحته ، لذا نقترح على المشرّع دمج هيئة النزاهة مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي ذو الخبرة الطويلة بالعمل الرقابي في جهاز واحد ويعطى صلاحية التحقيق الإداري مع تعديل المادتين (102 ، 103) من الدستور بما يناسب هذا الاقتراح . وتوفير مهارات العمل الرقابي⁽¹⁾ له ، بوصفها ضرورة في انجاز عملة بسهولة وخلال وقت قياسي .

(1) د. عثمان سلمان غيلان ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري ، ط1 ، بلا دار نشر ، بغداد ، 2008 ، ص45.

الختامة



الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة (فاعلية تعدد الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري) أصبح من الضروري أن نوجز أهم الاستنتاجات والتوصيات .

أولاً: الاستنتاجات

- 1- هناك عدة تعريفات للرقابة بحسب الزاوية التي ينظر منها إلى الرقابة والجهة التي ترتبط بها فهناك تعريف للرقابة المالية وآخر للرقابة الإدارية واختلاف تعريفات لا يعد ذا تأثير على عملية الرقابة فالرقابة دائماً تهدف إلى تحقيق أهداف وفقاً للخطة الموضوعية والتأكد من مشروعية التصرفات ، وتنوع ممارسة الرقابة بين الأجهزة الرقابية نتيجة سياسة نظام الدولة المتبع .
- 2- تستمد الأجهزة التي تقوم بالعملية الرقابية أساسها من القانون أي كانت مرتبة ودرجة والنص في الدستور عليها هي الميزة التي تعطيها الحرية في التكوين والاستقلال ، وعلى الرغم من النص في الدستور على علو ديوان الرقابة المالية من الناحية المالية والمحاسبية ، إلا أنه في الواقع هيئة النزاهة لها العلو لتمتعها باتخاذ اجراءات شبه قضائية .
- 3- التشريعات المنظمة لعمل الأجهزة الرقابية المتعددة لم تضع في ثناياها أي نظام خاص للتعيين فيها ولم تنظم شؤون موظفيها من حيث المسائلة والتقصير الناشئ عن العمل الرقابي بنصوص خاصة بها وإنما تنطبق عليها القوانين المنظمة للوظيفة العامة .
- 4- أهداف وأسباب إنشاء الأجهزة الرقابية موحدة في الغالب وهي الوقاية من الفساد ومعالجته باتخاذ إجراءات ضده والهدف الوقائي من الفساد يتحقق في منع انحراف الوظيفة الإدارية .
- 5- لا توجد حصانة لرؤساء الأجهزة الرقابية والموظفين فيها الأمر الذي يجعلهم عرضة للتهم الكيدية وترتيب المسؤولية السياسية أو الجنائية عليهم خصوصاً أنهم يقومون بعمل على تماس مع السياسيين والنواب والسلطة التنفيذية .
- 6- مكافحة الفساد المالي والإداري والمحافظة على مال الدولة هدف أسمى تهدف إلى تحقيقه الأجهزة الرقابية ، لذا لا بد من أن يكون هنالك رغبة من المواطنين في إيصال المعلومات

- المتعلقة بالفساد إلى هذه الأجهزة الرقابية وما يلاحظ هنا هو احجام المواطنين والموظفين عن إخبار هذه الأجهزة بالفساد الواقع أمامهم من دون مصلحة خاصة من هذا إلا بلاغ .
- 7- في أغلب الدول لا يمنح للجهات الرقابية صلاحية فرض جزاءات على حالات الانحراف والفساد التي تكشفها حتى لا يؤدي إلى أن تصبح هذه الأجهزة هي الخصم والحكم في آن واحد وتقف من دون الحياد في عملها .
- 8- يمثل الوضع السياسي والمحاصصة الحزبية أحد الأسباب التي لا تؤدي إلى نجاح عملية الرقابة عموماً ورقابة الأجهزة الرقابية خصوصاً ، فتقاسم المناصب بين الأحزاب وتدخل الاعتبارات الحزبية في عمل أجهزة الرقابة يحول دون القيام بدورها المطلوب .
- 9- ضرورة إحالة التحقيق الإداري في حالات الفساد المالي والإداري إلى جهة مختصة فيه وعدم جعله بيد الإدارة الواقع فيها حالة الفساد ، فمن الممكن أن توجه التحقيق الإداري إلى الواجهة التي تخدمها والتي لا تمس سمعتها فيكون وسيلة للتستر على الفساد ، وخصوصاً إذ اعتمد هذا التحقيق كقرينة في قضايا الفساد المالي والإداري أمام القضاء .
- 10- الاستقلالية المالية والإدارية لأجهزة الرقابة ضرورية لتأدية دورها البارز في مجال الرقابة ، والاتفاقيات والمنظمات الدولية تنص وتدعو إلى استقلالية الأجهزة الرقابية .
- 11- توجد مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة توجد فيها هذه المكاتب ، بينما لا يوجد في ديوان المحافظة او مجلس المحافظة دور للمفتش العام .
- 12- وجود هذا العدد الكبير من مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات وعدم تمتعها بالشخصية المستقلة ماليا وإداريا يجعل عملها في شك ، واختلاف هيكلية المكاتب من وزارة إلى أخرى تبعاً لهيكلية الوزارة يجعل جهود هذه المكاتب غير موحدة وإحصائياتها مختلفة على الرغم من أن إنشائها أصبح قانونياً بالاستناد إلى الواقع الذي منح الجهة التي انشأتها هذا الاختصاص .
- 13- وجود هذه المكاتب في داخل كل وزارة جعلها جزءاً منها من حيث الهيكلية الإدارية وتوصيات هذه المكاتب لا تعتمد ما لم يصادق عليها الوزير وفي حالة عدم المصادقة عليها تصبح كأنها لم تكن .

- 14- القانون لم يعطِ الحق للأجهزة الرقابية المستقلة ميزة الاعتراض على التحقيق الإداري في قضايا الفساد المالي والإداري الذي تقوم به السلطة التابعة للإدارة ولم يعطَ لها الحق في متابعته وهذا الأمر يجعل عملها موقوفاً على انتهاء التحقيق الإداري ونتائجه.
- 15- الأجهزة الرقابية الثلاثة قسم منها له اختصاص مكاني واسع في الرقابة كما هو ديوان الرقابة المالية الاتحادي ، وقسم آخر له اختصاص نوعي يضمن له العلو في الواقع مثل هيئة النزاهة أما القسم الثالث فهو تابع للإدارة ونطاقه الرقابي محدد داخل الإدارة التي يتبعها .
- 16- وجود أجهزة رقابية متعددة تمارس الاختصاص المتشابه وأهدافها في الغالب متشابهة من شأنه أن يولد تداخلاً وتضارباً واختلافاً في نتائج العمل الرقابي حتى وإن كان هناك تعاون بينهم وهذا لا يؤدي إلى مكافحة الفساد بصورة جدية فعلى الرغم من وجود هذه الأجهزة إلا أن الفساد لا يزال موجوداً .
- 17- على الرغم من تعدد الجهات الرقابية إلا أن المشرع لم يحدد إحدى الجهات التي يُقدّم لها الشكاوى المتعلقة بالفساد من غيرها ، وإنما أعطى لكل جهة صلاحية تلقي الشكاوى وهذا يولد تداخلاً في العمل وتبعثر جهود الأجهزة على الشكاوى نفسها ، وهذا يولد روتيناً داخل الجهات الخاضعة للرقابة يؤدي بها إلى تأخير نشاطها .
- 18- لا تقتصر مكافحة الفساد المالي والإداري على الأجهزة الرقابية فقط وإنما تحتاج إلى جهود الحكومة والسلطة التشريعية في الدرجة الأساس ورغبتها في مكافحته وجهود من المنظمات الدولية والرأي العام.
- 19- تأتي مكافحة الفساد من وجود سياسة متبعة وواضحة توضع من قبل الدولة بالتعاون مع الجهات الرقابية وتكون على شكل خطة مدروسة تعرف نتائجها بعد الانتهاء من تنفيذها .
- 20- هنالك حاجة ملحة لتنظيم العلاقة والتنسيق بين الأجهزة الرقابية وهذا يساعدها في فضّ التداخل والاختلاف والتعارض في اختصاصاتها الرقابية ؛ لأن تركها بلا تنظيم وتنسيق يهدر الجهود المبذولة من قبلها .
- 21- التقارير الرقابية التي تصدر عن هذه الأجهزة تقدم الفائدة إلى السلطات المختلفة في الدولة لما تبينه من حقائق في مكافحة الفساد و انتشاره .

ثانياً: التوصيات

- 1- إن تعدد الأجهزة الرقابية في الدولة وإن كان له بعض الإيجابيات إلا أن سلبياتها راجحة بما لا يقبل الشك على ايجابياتها وقد دلت التجربة على ذلك ؛ وكذلك الاستطلاعات التي أجرتها المنظمات أو المؤسسات الدولية المعنية بمراقبة الفساد أكدت ازدياد ظاهرة الفساد فضلاً عما يسببه هذا التعدد من ارباك في العمل الوظيفي وعزوف الطاقات البشرية للموظفين الكفوئين عن التصدي إلى المواقع الإدارية ، لذا نجد من الضروري توحيدها في جهاز واحد يقوم بمهامه بصورة أحادية لأن دمج هيئة النزاهة ذات الاختصاص النوعي المقترن بإجراءات شبه قضائية مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي ذي الخبرة المالية والإدارية يزيد من نشاط الجهاز الرقابي ، مع إمكانية الاستغناء عن مكاتب المفتشين العموميين المرتبطة بالإدارة وذلك لأن موظفيها تابعين للإدارة ولا تصبح هنالك أي مشكلة في حالة حلها ، وإعطاء سلطة التحقيق الإداري لهذا الجهاز الموحد يُفتح له فروعاً داخل الإدارات والجهات الخاضعة لرقابته وإصدار تشريع خاص بهذا الجهاز ينظم عمله ويوحد اختصاصاته مع امكانية تعديل المادتين (102) و(103) من الدستور بما يناسب هذا التوحيد للعمل الرقابي للأجهزة ويعطى له الاستقلال المالي والفني والإداري ويخضع إلى رقابة السلطة التشريعية كونها تمثل الشعب .
- 2- في حالة عدم توحيد الأجهزة الرقابية في جهاز واحد نقترح على المشرع تشريع قانون ينظم عمل المفتش العام ويحدد ارتباطه بجهاز مركزي واحد تُفتح عدة فروع داخل الإدارة فيصبح الجهاز تحت إدارة واحدة وله هيكل تنظيمي خاص به ومستقل عن الإدارة التي يراقبها وهذا يوحد جهده الرقابي فيزيد من ثقته ويدفعه نحو تحقيق انجاز رقابي فاستقلال المفتش العام ضروري ، وارتباط المفتش العام بجهاز مركزي واحد يرأسه مفتش عام واحد يوفر الجهد الرقابي ويقلل النفقات المالية التي تكثر بكثرة المناصب .
- 3- ضرورة المحافظة على استقلالية الأجهزة الرقابية وابعادها قدر الإمكان عن تدخل سلطات الدولة الأخرى وابقائها بعيدة عن التدخلات السياسية ، حتى تتجز عملها بحيادية وبلا تأثير .
- 4- نوصي الجهات الرقابية بالتأكد من حسن الاختيار للموظفين باعتبارهم يمثلون الكادر المؤهل الذي يقوم بالعمل الرقابي ويضمن فاعلية نجاح العمل المكلفين به بروح الفريق المنسجم الواحد .

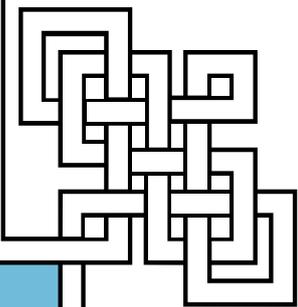
- 5- ندعو المشرع إلى تعديل آلية تعيين رؤساء الأجهزة الرقابية بالآلية التي تضمن الكفاءة في توليهم رئاسة الأجهزة بأن يجعل الترشيح من الجهة الرقابية نفسها أو من مجلس رقابي موحد ويتم تعيينهم بموافقة المجلس النيابي على أحد المرشحين بالأغلبية ، وتوفير الحصانة لهم ولموظفي الجهاز الرقابي ، وإضافة شروط أخرى على رئاسة الجهاز الرقابي كشرط الخبرة والشهادة العليا .
- 6- إعطاء صلاحية فرض نوع معين من القيود للأجهزة الرقابية بشروط يقرها القضاء خلال اكتشافها لحالة فساد أو عند التحقيق فيها كحق التوقيف خشية الهروب قبل موافقة الجهات القضائية .
- 7- نرى ضرورة إعطاء أحد الأجهزة الرقابية صلاحية تلقي الشكاوى من دون غيرها وفحصها وجمع المعلومات عنها ومن ثم التحقيق فيها من قبل جهاز رقابي يمتلك مؤهلات التحقيق الإداري الحيادي .
- 8- نقترح على المشرع تعديل المادة (14) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي إلى الصيغة التي تعطيه صلاحية التحقيق الإداري عند اكتشافه لحالة الفساد المالي من دون إحالتها إلى مكتب المفتش العام .
- 9- ضرورة أن تتاح المعلومات عن حالات الفساد التي تحصل عليها الأجهزة الرقابية بعد التحقيق فيها من قبلها وإعلان نتائج التحقيق للجمهور بعد التحقيق حتى تبنى ثقة الجمهور بها وتجعلها وسيلة للوقوف بوجه الفاسدين في المراكز الإدارية القيادية .
- 10- ندعو الجهات الرقابية إلى بناء علاقة قوية ومتكاملة ومنسقة مع بعضها في سبيل الوصول بدورها إلى مكافحة الفساد بسرعة من دون عرقلة .
- 11- ندعو وسائل الإعلام والمؤسسات التربوية والمنظمات المعنية بالبحث على الانتماء الوطني وإشاعة ثقافة الشفافية والنزاهة بوصفها تخدم البلد حتى تشيع الرغبة في مكافحة الفساد والإبلاغ عنه من قبل المواطنين وهذا ينمي الوعي القانوني ضد الفساد المالي والإداري .
- 12- ندعو مجلس الرقابة المالية بتعديل المادة الأولى من النظام الداخلي بالصيغة التي لا تكرر نص القانون وتكون بالشكل الآتي (تتكون دوائر ديوان الرقابة المالية الاتحادي من ... الخ).
- 13- نقترح على الأجهزة الرقابية والمجلس الأعلى لمكافحة الفساد ومجلس النواب وضع خطة مدروسة تتضمن معالجة الفساد بكل أشكاله وإعطاء الأجهزة الرقابية صلاحية تطبيق

الخطة مع تضمينها ضرورة أن تحدد فيها نتائج ما يتحقق بعد الانتهاء منها وقياس نجاحها في العمل الرقابي وما أنفقَ من مبالغ حيال تطبيق الخطة .

14- ندعو إلى تضافر الجهود الداخلية بين مختلف السلطات في الدولة مع الأجهزة الرقابية والجهود الخارجية المتمثلة بالمنظمات الدولية لاسترجاع الأموال التي هُرِبَت نتيجة الفساد وملاحقة المفسدين .

15- ندعو السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والمؤسسات الأخرى الرسمية وغير الرسمية إلى الاهتمام بالتقارير التي تصدرها الأجهزة الرقابية ومتابعة ما تظهره هذه التقارير من حالات فساد ومعوقات تواجه عملها ، من دون أن تُتْرَكَ هذه التقارير من غير متابعة من الجهات المعنية الأمر الذي يضيع جهدها يؤدي إلى إشاعة الفساد المالي والإداري .

المصادر



المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً: المعاجم اللغوية

- 1- ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد الثالث ، دار المعارف ، مصر، 2000،
- 2- ابو عبد الرحمن الخليل بن احمد الفراهيدي ، كتاب العين ، الجزء الخامس ، دار الرشيد 1982
- 3- جوزيف بادروس ، القاموس الموسوعي الاداري ، منشورات الحلبي ، ط1 ، 2006 .
- 4- د. جميل جودت ابو العينين ، اصول الادارة في القران والسنة ، ط1 ، دار مكتبة الهلال ، 2002،
- 5- د. روجي البعلبكي ، قاموس المورد ، دار العلم للملايين ، 2000
- 6- الراغب الاصفهاني المفردات في غريب القران دار المعرفة ، بيروت ، لبنان ، ط 3 ، 2001
- 7- لين صلاح مطر ، قاموس قانوني مزدوج مفصل ، منشورات الحلبي الحقوقية بلا سنة طبع

ثانياً: الكتب

- 1- ابراهيم المشاهدي، السلطات الإدارية المخولة للإداريين ، مطبعة الجاحظ ، بغداد ، 1994.
- 2- ابراهيم عبد العزيز شيخا ، الادارة العامة ، الدار الجامعة بيروت ، 1983.
- 3- د. احسان حميد المفرجي ، د. كطران صغير نعمة ، د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة فالدستور والنظام الدستوري في العراق ، المكتبة القانونية ، ط 2 ، بغداد ، 2007.
- 4- د. أحمد المنوفي ، واجب عدم إفساء الأسرار الوظيفية ، القاهرة ، بلا دار نشر ، 1993
- 5- د. أحمد ايوب ظاهر ، الانحراف الوظيفي ، ط1 ، بيروت ، 1986.
- 6- أحمد سلامة بدر ، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، دار النهضة العربية ، ط2 ، 2010
- 7- د. احمد شوقي محمود ، المبادئ العامة في القانون الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة ، ط1 ، مكتبة الفلاح ، الكويت ، 2011
- 8- د. أحمد محمد مرجان ، واجب الموظف في حماية المال العام في ضوء النظام الإداري الإسلامي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2 ، 2010.
- 9- د. احمد محمود نهار ابو سويلم ، مكافحة الفساد ، دار الفكر ، عمان 2010

- 10- د.احمد يوسف عريفات و د. توفيق صالح عبد الهادي واخرون المفاهيم الادارية الاساسية ، ط 1 ، عمان ، 2011 ، بلا دار نشر .
- 11- د.ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج 2 ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1983.
- 12- د.اشرف الميساوي ، الشريعة الدستورية في التشريعات المختلفة ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية ، ط 1 ، مصر ، 2007 .
- 13- اكرم ابراهيم حماد ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي ، دار جهينة للنشر والتوزيع ، ط1 عمان 2005 .
- 14- د.ألبرت سرحان والقاضي يوسف الجميل والقاضي زياد ايوب ، القانون الاداري الخاص منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ط1 ، 2010.
- 15- د.بكر قباني ، العرف كمصدر للقانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976.
- 16- د.بلال خلف السكارنة ، الفساد الاداري ، دار وائل للنشر ، عمان، ط1، 2011.
- 17- د.ثامر سعود العدوان ، مكافحة الفساد الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، 2012
- 18- جعفر كاظم المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا ، ط1 ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، بلا سنة طبع.
- 19- د.جيهان حسن سيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2001.
- 20- د.حازم صباح حميد ، الاصلاحات الدستورية في الدولة العربية ، دار الحامد للنشر ، عمان ، 2010
- 21- د.حامد الشريف ، مبادئ الفتاوى الإدارية ، ج2 ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، بلا سنة نشر
- 22- د.حامد عبد المجيد دراز و د. عبد الكريم صادق بركات، مبادئ المالية العامة، ، مؤسسة شباب الجامعة، مصر ، 2000.
- 23- د.حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، مطبعة الاوقاف ، بغداد 1977
- 24- د.حسن ضياء الخخالي ، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور ، مؤسسة النبراس ، النجف ، بلا سنة طبع.

- 25- د.حسين عبد الصاحب عبد الكريم ود. تميم طاهر احمد ، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية ،بيروت ، العاتك ، ط 1 ، 2013.
- 26- د. حمدي امين عبد الهادي ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، القاهرة ، 1966.
- 27- د.حمدي سلمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، دار الثقافة ، عمان ، 2010.
- 28- د.حمدي عبد الهادي ، الادارة العامة في الدولة العربية ، دار الفكر العربي ، ط 2 ، بلا سنة نشر.
- 29- د.حمدي طنطاوي ، الجرائم التأديبية ، الولاء والاختصاص ، بلا دار ومكان نشر ، ط 2 ، 2003.
- 30- د.حميد حنون الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري ، وتطور النظام الدستوري في العراق ، ط 1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد 2009.
- 31- د.حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005، مكتب السيسبان للطبع والنشر، بغداد ، 2014 .
- 32- د.خالد الزغبي ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر ، عمان ط3 ، 1998.
- 33- خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار المسيرة للنشر ، 1998.
- 34- د.خالد شعراوي ، الاطار التشريعي لمكافحة الفساد ، دراسة مقارنة الناشر مركز العقد الاجتماعي ، ط 1 ، 2011.
- 35- د.خليل هيكل ، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية ، منشأة المعارف، الاسكندرية ، 1971
- 36- د.زحل محمد الأمين، مبدأ المشروعية في النظامين الدستوري والدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 2 ، 2011 .
- 37- زكي محمد النجار ، الوجيز في التأديب للعاملين في الحكومة والقطاع العام ، الناشر ، الهيئة المصرية العامة ، ط 1 ، 1984.
- 38- د.زينب كريم الداودي ، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ط 1 ، 2013
- 39- د.ساجد محمد الزالملي ، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر، ط 1 ، 2014 .

- 40- د.سالم روضان الموسوي ، دور القانون والقضاء في مكافحة الفساد ، بلا مكان نشر ، ط2 ، لسنة 2011
- 41- د.سالم محمد عبود ، ظاهرة الفساد الاداري والمالي (دراسة في اشكالية الاصلاح الاداري والتنمية) بغداد 2008 .
- 42- د.سالم محمد عبود و د. صلاح نوري ، مناهج واساليب الرقابة والتدقيق البيئي بين النظرية والتطبيق ، بغداد ، بلا دار نشر ، 2011.
- 43- د.سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، دار المعارف ، الإسكندرية 2003.
- 44- د.سعاد الشرقاوي ، القانون الاداري ، النشاط الاداري ، دار النهضة العربية ، الاسكندرية ، 1984.
- 45- د.سعد محمد سعيد ، القانون الإداري ، ج1 ، دار نيبور ، الديوانية ، ط1 ، 2015.
- 46- سعيد حسب الله عبد الله، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، دار الحكمة الموصل ، 1990.
- 47- د.سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995.
- 48- د.سمية عبدة هديهد ، الاختصاص في القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2012 .
- 49- د.شريف عبد الحميد ، حقوق وواجبات الموظف العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2011 .
- 50- شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، ط1 ، بغداد ، جامعة بغداد ، بلا سنة.
- 51- صالح مهدي العبيدي، شرح الإجراءات الجنائية السوفيتية الطابع وزارة التعليم العالي، الموصل ، 1990.
- 52- د.صلاح الدين الناهي ، الرقابة المالية العليا وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله ، دار الحرية للطباعة والنشر ، بغداد ، 1979
- 53- د.طارق حمدي ، رقابة ديوان المحاسبة على مشروعية تنفيذ النفقات ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1968 .
- 54- د.ظاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، مطبعة التعليم العالي، بغداد ، العراق ، 1990 .
- 55- د.طعيمة الجرف ، رقابة القضاء على اعمال الادارة ، الكتاب الاول ، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الاداري واختصاصه ، 1991 .
- _____ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1978 .
- 56- د.عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان ، 1992.

- 57- د. عادل السعيد ، القانون الإداري ، شركة الجلال ، الاسكندرية ، 2007 .
- 58- عادل جابر الجوفي ، الفساد الإداري وتطبيقاته في العراق، مكتبة الفكر ، ط2، النجف 2006.
- 59- د. عامر الزمالي، مدخل الى دراسة القانون الدولي الإنساني، تونس، ط2، 1997.
- 60- عبد الرحمن العيسوي، سبل مكافحة الجريمة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط1، 2006.
- 61- عبد الرؤوف جابر ، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة المالية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2004.
- 62- د. عبد السلام بدري ، الرقابة على المؤسسات العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1977 .
- 63- د. عبد الغني بسيوني ، اصول علم الادارة ، الدار الجامعة ، بلا مكان نشر ، 1992 .
- 64- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1972.
- 65- د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964.
- 66- د. عبد القادر الشخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، ط 1، دار الفكر ، عمان ، 1983 .
- 67- د. عبد القادر الشخلي ، معوقات تطوير نظم وأجهزة الخدمة المدنية في الأقطار العربية ، دار الفكر العربي ، عمان ، 1982 .
- 68- عبد الكريم المؤمني ، الإصلاح والتطوير الإداري في المؤسسة التربوية ، ط1 ، بلا دار نشر ، 2001.
- 69- عبد المجيد القاضي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعة، مصر، 1984.
- 70- د. عبد الوهاب عبد الرزاق ، النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة ، بلا دار نشر ، ط1 ، بغداد ، لسنة 1984.
- 71- د. عثمان سلمان غيلان ، اثر التطور الالكتروني في مبادئ الوظيفة العامة ، ط1 ، بغداد ، 2012.
- 72- د. عثمان سلمان غيلان ، واجبات الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاتها في شؤون الوظيفة العامة ، العراق ، ط1 ، 2011.
- 73- د. عثمان سلمان غيلان ، المرشد العلمي في مهارات التحقيق الإداري ، بلا دار نشر ، بغداد ، ط1 ، 2008.
- 74- د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، مبادئ النظام الاداري والوظيفي في نهج البلاغة ط 1 2012.

- 75- د.عدنان العتوم والاستاذ قاسم كوفجي القيادة والتغيير الطريق نحو النجاح ط 1 ، عمان ، اثناء النشر والتوزيع ، 2011،
- 76- د.عزيز الشريف ، مساءلة الموظف العام ، دار الفكر العربي ، 1997.
- 77- د. عصام الاعرجي ، دراسات معاصرة للتطور الاداري ، ط1، دار الفكر للطباعة والنشر ، عمان 1995 .
- 78- د.عصام العطية ، القانون الدولي العام ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2009.
- 79- د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، بلا دار ومكان نشر ، سنة 1971.
- 80- د.على خطار ، موسوعه القضاء الاداري ، ج1 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2008 .
- 81- د.علي خليل ابراهيم ، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، مطبعة الدار العربية ، بلا سنة طبع.
- 82- علي سعيد عمران ، القضاء الاداري العراقي والمقارن ، مكتبة السنهوري ، بغداد لسنة 2011 .
- 83- د.علي عباس ، الرقابة الادارية على المال والاعمال ، عمان ، الناشر مكتبة الرائد العلمية ، سنة الطبع 2001 .
- 84- د.علي محمد بدير واخرون ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، بلا سنة طبع.
- 85- د.علي يوسف الشكري واخرون ، الفساد الاداري والمالي ، ط1 ، بغداد ، بلا سنة طبع .
- 86- عماد عوض عدس ، التحريات كإجراء من إجراءات البحث عن الحقيقة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007.
- 87- د.عمر حوري و حسين عثمان محمد ، القانون الدستوري ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2010.
- 88- د.عمر محمد الشوبكي، القضاء الاداري، مكتبة دار الثقافة للنشر ، ط1 ، عمان ، 2001.
- 89- د.عوف محمد الكفراوي ، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية لسنة 1989.
- 90- د.عيد سعد دسوقي ، حماية الملكية الخاصة في القضاء الإداري والدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة.
- 91- ا.د.غازي فيصل و.ا.م.د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، بغداد ، ط2 ، 2013 .
- 92- فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1988.

- 93- د.فهد عبد الكريم ابو العثم ، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان 2006 .
- 94- د.فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا ، ط 1 ، دار مجدلاوي ، عمان ، الاردن 1983.
- 95- د.فؤاد العطار ، القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، الاسكندرية 1973 .
- 96- د.فؤاد زكريا ، التفكير العلمي ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة ، 1996.
- 97- د.فوزي حبيش ، الادارة العامة والتنظيم الاداري ، ط 3 ، بيروت دار النهضة العربية ، 1999.
- 98- القاضي لفته هامل العجيلي ، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة ، اجراءاته وضماناته وحججته ، ط 1 ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، 2013.
- 99- د.كريم خميس خصباك ، المظاهر القانونية للفساد الإداري واستراتيجية مكافحته ، ط 1 ، بغداد ، 2010.
- 100- د.كريم لفته مشاري ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، ط 1 ، دار السنهوري ، بيروت ، 2016.
- 101- د.كريمة علي كاظم ، الرقابة المالية ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، 1999 .
- 102- كمال الغالبي ، الإدارة العامة ، ، المطبعة الجديدة، دمشق، 1976 .
- 103- مازن زايد جاسم ، الفساد بين الشفافية والاستبداد ، مطبعة دانيا ، بغداد ، 2007 .
- 104- د.مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري ، المؤسسة الحديثة للكتب ، بلا مكان نشر ، لسنة 2015 .
- 105- د.مازن ليلو راضي ،الوجيز في القضاء الاداري الليبي ، الاسكندرية ، دار المطبوعات 2003 .
- 106- د.مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، جامعة دهوك ، 2010.
- 107- د.مالك منسي الحسيني و د. مصدق عادل طالب. النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، لبنان، 2011 .
- 108- د.ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الاداري دار الكتب للطباعة ، جامعة الموصل ، 1996.
- 109- محامي لواء محمد ماجد ، شرح الإجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004.
- 110- د.محب الدين القيسي ، مبادئ القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2003.
- 111- محمد ابو النجاة ، الدعوى الجنائية وفن التحقيق الجنائي ، دار الكتب ، مصر ، 2008 .
- 112- د.محمد السيد عمران ، الاسس العامة في القانون ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2002.

- 113- د.محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2006.
- 114- د.محمد جودت ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، القاهرة ، بلا دار نشر لسنة 1967.
- 115- د.محمد عبد الشافي اسماعيل ، الحماية الإجرائية للمال العام في التشريع المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999.
- 116- د.محمد عبد الفتاح ياغلي ، الرقابة في الادارة العامة ، دار وائل للنشر ، ط2 ، لسنة 2013 .
- 117- د.محمد عبد الله الشريف ، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية ، ط1 ، بلا دار نشر ، الرياض ، لسنة 1986.
- 118- د.محمد علي أحمد قطب ، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام ، بلا دار نشر ، ط1 ، القاهرة ، 2006.
- 119- د.محمد علي جواد ، القضاء الاداري ، الجامعة المستنصرية ، كلية القانون ، الطبعة بلا سنة.
- 120- د.محمد علي جواد ونجيب خلف احمد ، القضاء الاداري، بغداد، مكتبة الغفران ، 2010.
- 121- د.محمد عوض رضوان ، حرمة المال العام في التشريعات الوضعية والاسلامية ، دراسة مقارنة ، مصر ، دار النهضة العربية ، ط1 ، 2011.
- 122- د.محمد قدري حسن ، القانون الاداري ، دار اثناء للنشر والتوزيع ، الاردن ، ط1 ، 2009.
- 123- محمد منير حجاب ، أساليب الرأي العام ، دار الفجر للنشر ، ط2 ، القاهرة ، 2000.
- 124- د.محمد وليد العبادي ، القضاء الاداري ، مؤسسة الوركاء ، ط1 ، 2008 .
- 125- د.محمود أبو السعود ، نظرية التأديب في الوظيفة العامة ، مطبعة الإيمان ، القاهرة ، 1998.
- 126- د.محمود الجبوري ، القضاء الاداري دراسة مقارنة ، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والطبع ، عمان ، 1998 .
- 127- د.محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1984.
- 128- د.محمود محمد معابرة ، الفساد الاداري وعلاجه في الشريعة الاسلامية ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة ، ط ، عمان ، 2011 .
- 129- مخلد ابراهيم الزعبي ، جريمة استثمار الوظيفة ، دراسة مقارنة ، ط1 ، دار الثقافة ، عمان ، 2011.
- 130- د.مصدق عادل طالب ، الوزير في الدساتير العراقية، دراسة مقارنة ، ط1 ، 2015 ، مكتبة السنهوري ، بغداد.

- 131- د.مصدق عادل طالب ،الوسيط في الخدمة الجامعية دراسة مقارنة ، مكتب السنهوري ، 2012
- 132- د.مصطفى احمد ابو عمرة ، و د. همام محمد محمود ، مبادئ القانون ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط1 ، بيروت ، 2010 .
- 133- د.مصطفى الفار ، الادارة المالية العامة ، ط1 ، دار اسامة ، 2008.
- 134- مصطفى رضوان ، الإدعاء العام والوقاية القضائية فقها وقضاءً ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بلا سنة طبع.
- 135- منصور ابراهيم ، القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، دار وائل للنشر ، ط 1 ، 2013.
- 136- موسى اللوزي ، التنمية الادارية ، دار وائل للطباعة والنشر ، ط 2، عمان ، 2002 .
- 137- ميخائيل جونسون ، فساد الادارة والابداع في الاصلاح ، ترجمة عبد الحكم احمد ، الدار الاكاديمية للعلوم 2009.
- 138- د.نادر احمد ابو شيخة ، الاستشارات الادارية ، دار الميسر للنشر ، عمان ، ط2 ، 2009.
- 139- د.نجدت صبري ، الاطار القانوني للأمن القومي ، دار دجلة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 .
- 140- نداء محمد الصوص ، السلوك الوظيفي ، مكتبة المجتمع العربي ، ط1 ، عمان ، 2008
- 141- د.نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة ، ط1 ، عمان ، 2004.
- 142- نعمان حافظ ، التفتيش الاداري، ط 1، بلا مكان نشر، 2010 .
- 143- د.نواف كنعان ، القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1 ، عمان ، 2008.
- 144- نوف جاسم الجاسمي ومنى عبد الرحمن البار، دور الدعم الفني في رفع كفاءة وفعالية الاداء المهني، بلا مكان طبع ونشر 2010.
- 145- هاتف كاظم جاسم ، حدود السلطة التقديرية للإدارة في المزايدات العامة ، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2009.
- 146- د.وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ط1 ، 2013 .
- 147- د.وليد حيدر جابر ، التفويض في ادارة واستثمار المرافق العامة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي، الحقوقية ، بيروت ، ط1 ، لسنة 2009 .
- 148- وليد محمد الشناوي ، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي ، ط1 ، المكتبة العصرية ، بلا مكان نشر ، 2009

- 149- الياس ابو عيد، نظرية الاختصاص في اصول المحاكمات المدنية والجزائية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2004.
- 150- د.يوسف الياس ، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، جهة الطبع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي هيئة المعاهد الفنية، بلا سنة طبع.

ثالثا الرسائل والاطاريح الجامعية

أ - الرسائل

- 1- ابراهيم حميد كامل ، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2013.
- 2- أسراء محمد علي سالم ، الاخبار عن الجرائم ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 1997.
- 3- امجد ناظم صاحب، اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل، 2010.
- 4- جاسم محمد محمود ، فاعلية الرقابة على المال العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الإسراء ، قسم الدراسات العليا ، 2013.
- 5- حامد جاسم حمزة ، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2015.
- 6- حسين محسن علي الاسدي استقلالية وفعالية أجهزة الرقابة في الوطن العربي ، رسالة ماجستير . كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 1983.
- 7- حميد شكر محمود ، الرقابة المالية العليا وافاق تطورها في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 1978.
- 8- دانا رحمن فرج ، ضمانات خضوع الدولة لمبدأ الشرعية ، رسالة ماجستير ، جامعة محمد بن سعود الاسلامية ، السعودية ، المعهد العالي للقضاء ، قسم السياسة الشرعية لعام 1428-1429 هـ.
- 9- عبد الرحمن ابراهيم حسن، دور التدريب في الاصلاح الاداري مع التطبيق في دولة قطر ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 1993.

- 10- عبد الستار حمد انجاد ، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2004.
- 11- عدنان عاجل عبيد ، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2002.
- 12- علاء يوسف اليعقوبي ، حماية الاموال العامة في القانون الاداري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1997.
- 13- فايز بن زويد النقي ، تنازع الاختصاص الولائي في القضاء السعودي ، رسالة ماجستير ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العدالة الجنائية ، الرياض ، 2010.
- 14- كوثر حازم سلطان ، امتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2000.
- 15- محمد جبار طالب الموسوي ، حرية التعبير عن الرأي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2005.
- 16- هادي عبد الواحد جبار الحلفي ، اصلاح الاداء المالي للموازنة العامة في العراق للمدة 2004 - 2010 ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة البصرة ، 2012.

ب- الأطاريح

- 1- حمدي شكري محمود ، استخدام بعض الأساليب الكمية في تقويم أداء المنشآت الصناعية في العراق ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، سنة 1995.
- 2- خالد عبد الرحمن ، الفساد الاداري انماطه ، اسبابه ، سبل معالجته ، اطروحة دكتوراه ، الرياض جامعة نايف للعلوم الامنية ، كلية الدراسات العليا قسم العلوم الادارية ، 2007.
- 3- ساجد محمد الزامل ، سلطات رئيس الجمهورية في العمل التشريعي البرلماني . دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1998.
- 4- سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي ، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد (دراسة مقارنة في نظام الامبودسمات والنظم المشابهة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1999.
- 5- شفاء عبد حسين التميمي ، الرقابة على اجراءات التعاقد في عقد الاشغال العامة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2015.
- 6- صباح الساعدي ، دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الإداري ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، لسنة 2008.

- 7- عبد اللطيف نوري القاضي، تقويم اداء ديوان الرقابة المالية ودوره في تحسين اداء الجهات المشمولة برقبته، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، 1996.
- 8- علي حسن عبد الأمير العامري ، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بابل ، 2015.
- 9- علي حسين عبد الامير ، النظام القانوني للرقابة الادارية الخارجية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بابل ، كلية القانون ، 2015
- 10- كلاويش مصطفى الزلمي ، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق ، دراسة مقارنة ' اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بغداد، 2006.
- 11- مسعود دارواسي ، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي ، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية قسم الاقتصاد، جامعة الجزائر، 2005 - 2006.

رابعاً: الأبحاث

- 1- عبد الواحد غادي النعيمي وسوسن احمد سعيد ، دور المحاسبة والتدقيق في الحد من الفساد المالي والإداري ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد 6، 2014 .
- 2- عبد الله ، أسامة ابراهيم ، الفساد الإداري والمالي الاشكالية وطرق معالجته ، بحث صادر عن مكتب المفتش العام في وزارة الشباب والرياضة . قسم الوقاية والتدقيق لسنة 2011 ، على الموقع www.gmoys.com.
- 3- ادنين معالي ، قياس الأثر المالي لتقارير التدقيق ، بحث منشور في المجلة الدولية للتدقيق الحكومي لسنة 2013 ، المجلد (40) العدد 3.
- 4- د. جمال الحيدري ، النماذج الإجرامية للفساد الإداري في القانون العراقي بحث منشور في مجلة دراسات قانونية العدد 20 لسنة 2007.
- 5- القاضي عباس كاظم ، التحقيق الإداري ودوره في اثبات الجنائي بحث ترقية إلى الصنف الثاني من اصناف القضاة، مجلس القضاء الاعلى، لسنة 2017.
- 6- طارق عبد الرسول تقي ، استقلالية القضاء ومكافحة الفساد السياسي والإداري والمالي ، بحث منشور في موقع هيئة النزاهة.
- 7- د. ماهر صالح علاوي ، ماجد جاسم محمد ، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثامن لسنة 2013.

- 8- د. غازي عبد العزيز سليمان ، قيمة المعلومة المحاسبية التنبؤية ودورها في كفاءة الرقابة ، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية ، مجلد 3 ، عدد 7 ، لسنة 2007.
- 8- أ.م. انصاف محمود رشيد وآخرون ، فاعلية نظام الرقابة المالية وأثره على مكافحة الفساد المالي في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم لاقتصادية والإدارية ، المجلد 4 ، العدد 8 ، سنة 2012.
- 9- احسان علي عبد الحسين ، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد ، بحث صادر عن هيئة النزاهة ، قسم البحوث والدراسات.
- 10- أحمد بن عبد الله الهاشم ، قواعد أعداد تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية ، مجلة الرقابة المالية ، العدد 47 ، كانون الثاني ، 2000.
- 11- حسن كريم عاتي ، العراق في مشر مدركات الفساد في تقرير منظمة الشفافية الدولية ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية ، العدد 6 ، السنة الرابعة ، 2013.
- 12- د. ساجد الزامل ، نشأة المسؤولية السياسية للحكومة وابعادها وتطورها ، محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا القسم العام ، كلية القانون ، جامعة القادسية لسنة 2014-2015 ، غير منشوره.
- 13- د. مازن ليلو راضي ، النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على أعمال الإدارة بحث منشور في الاكاديمية العربية في الدنمارك .
- 14- د. نوار دهام الزبيدي دور الخبرة الوطنية في التوعية لمتطلبات تنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد مجلة الحل القانونية تصدر عن هيئة حل نزاعات الملكية العقارية ، العدد 22 ، 2010
- 15- صادق الحسين وعبد خرابشة ، متطلبات اجهزة الرقابة للقيام برقابة الاداء بحث منشور ، مجلة دراسة العلوم الادارية ، مجلد (30) العدد 2 لسنة 2000.
- 16- عبد اللطيف الخراط، الرقابة الخارجية في ظل نظام الصرف في الموازنة حسب الاهداف، مجلة الرقابة المالية ، العدد 56، 2010.
- 17- علي سكر عبود ، صور واسباب الفساد الاداري والمالي ، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية ، جامعة القادسية ، كلية الادارة والاقتصاد المجلد 12 ، العدد1 ، 2010
- 18- علي محمد بدير ، الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الافراد، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، المجلد 11 لسنة 1996.
- 19- قاسم محمد عبد الله، دور ديوان الرقابة المالية في تقويم اداء الخدمات العامة، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية ، المجلد 9، العدد 4 ، 2007.

- 20- محمد عبد العزيز العبيدي و د. زياد خلف خليل الجبوري، الرقابة المالية ودورها في تقويم الاداء المؤسسي دراسة استطلاعية عن الشركات الصناعية في محافظة نينوى بحث منشور على موقع ديوان الرقابة المالية العراق.
- 21- ناصر كريمش الجوراني ووليد حسان الموسوي ،الفساد الاداري واليات معالجة في التشريع العراقي،بحث منشورمجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية،العدد 1 ، 2009 .

خامساً: التقارير

- 1- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام 2012.
- 2- التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة النفط ، الفصل الأول لعام 2017.
- 3- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام 2011.
- 4- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام 2013.
- 5- التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الإعمار والإسكان لعام 2012.
- 6- التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة التخطيط لعام 2015.
- 7- التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام 2011.
- 8- التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لسنة 2012.
- 9- التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لعام 2013.
- 10- التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لعام 2016.
- 11- التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لعام 2017.
- 12- التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة العدل في النصف الأول لعام 2017.
- 13- التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2008.
- 14- التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2010.
- 15- التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2011.
- 16- التقرير السنوي لهيئة النزاهة لعام 2016.
- 17- التقرير السنوي ديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام 2015.
- 18- تقرير منظمة الشفافية الدولية عن الفساد لعام 2010.
- 19- تقرير منظمة الشفافية الدولية عن الفساد لعام 2013.
- 20- التقرير نصف السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة البلديات والأشغال العامة لسنة 2017

21- التقرير نصف السنوي لهيئة النزاهة لعام 2017 .

سادسا :الدساتير والقوانين

أ-الدساتير

- 1- القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 .
- 2- دستور جمهورية العراق لعام 1964.
- 3- دستور جمهورية العراق لعام 1968.
- 4- دستور جمهورية العراق لعام 1970.
- 5- قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004.
- 6- دستور جمهورية العراق لعام 2005.

ب- القوانين

- 1- قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 النافذ.
- 2- الامر 57 لسنة 2004 المعدل بالأمر 19 لسنة 2005.
- 3- قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979 الملغي.
- 4- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988.
- 5- قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 .
- 6- قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم (15) لسنة 1958 النافذ.
- 7- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
- 8- القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 النافذ.
- 9- قانون الموازنة العامة الاتحادي رقم (1) لسنة 2016.
- 10- قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان العراق رقم (3) لسنة 2011.
- 11- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
- 12- قانون جهاز التفتيش المركزي في لبنان رقم 115 ، لسنة 1959.

- 13- قانون ديوان الرقابة المالية ، رقم (6) لسنة 1990.
- 14- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل.
- 15- قانون ديوان الرقابة المالية رقم 194 لسنة 1980 الملغي.
- 16- قانون ديوان الرقابة المالية رقم 42 لسنة 1968 الملغي.
- 17- قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لسنة 1952.
- 18- قانون مراقب الحسابات العام رقم 17 لسنة 1927 الملغي.
- 19- مرسوم رقم 24 لسنة 2012 الكويتي الخاص بنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد.

سابعاً: القرارات

أ- القرارات الصادرة من المحاكم

- 1- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (105)/الاتحادية/2011 في 2012/1/30 منشور في مجلة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام 2012، المجلد الخامس 2013.
- 2- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (88/اتحادية /2010) في 2011/1/18 مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا 2012.
- 3- قرار محكمة التمييز الاتحادية ذو العدد 5674/ت/2010 الهيئة الجزائية العامة في 2010/12/21 ، قرار غير منشور.
- 4- قرار محكمة الجنح في الديوانية ذي العدد 1580/ج/2010 في 2010/8/25 قرار غير منشور.

ب-القرارات الصادرة من مجلس شورى الدولة

- 1- قرار مجلس شورى الدولة رقم (97) لسنة 2012، قرارات فتاوى مجلس شورى الدولة لسنة 2012.
- 2- قرار مجلس شورى الدولة في الدعوى المرقمة 179/ انضباط / تميز / 2009 ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009.
- 3- قرار مجلس شورى الدولة رقم 2007/48 منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، بغداد ، 2007
- 4- قرار مجلس شورى الدولة رقم 2010/22 في 2010/2/21.
- 5- قرار مجلس شورى الدولة رقم 62 / 2010 ، في بتاريخ 2010/5/13، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، لعام 2010
- 6- قرار مجلس شورى الدولة رقم (2015/39) في 2015/4/1

ثامناً: المواقع على شبكة الانترنت

- 1- 1- [http:// www.almaany.com](http://www.almaany.com)
- 2- <http://www.sotaliraq.com/mobile.news.php>
- 3- [https// wikipedia.org](https://wikipedia.org)
- 4- [www. newsaban . com](http://www.newsaban.com)
- 5- www.arabosai.org
- 6- www.dital.ahram.org/articles.aspx
- 7- www.nazaha.igq.net
- 8- www.qendil.net
- 9- www.uobabylon.edu.iq

Abstract

The public money in various institutions is bleeding and the administrative function is deteriorating due to the spread of the financial and administrative risk corruption in most institutions and administrative sectors, as if the country does not know the accounting and control of public money and its follow-up and deterioration of the functional side. What will happen in the country, in fact if left without accountability and control, the administrative bodies cannot achieve the public interests of the people in full, because of the lack of detection of the imbalances , delinquency , financial and administrative corruption within. As the talk about achieving public interests leads us to combat the risk of financial and administrative corruption within the country and to combat it and to prevent this danger requires that the control be exercised by private agencies. Therefore, the legislator established three special bodies in the control work to protect public money and preserve the dignity of the public job and prevent deterioration within it Therefore, we have in the country a multiplicity of competent agencies in the control and combating financial and administrative corruption , this leads us to inquire about the role of these agencies in the regulation of the relationship between them and their role in combating financial and administrative corruption and what are the specialties assigned to each regulatory body, Legislator to put texts in the laws of those supervisory bodies and gave them the tasks, powers and means to enable them to protect public funds and to combat the prevention of financial and administrative corruption. Here are problematic issues, whether the legislator succeeded in drafting the laws of the regulatory bodies in order to achieve the purpose of its establishment. In spite of the need to exercise control by the competent bodies or the supervisory body concerned, but the vital work of the control depends on the effectiveness of these devices in the performance of their work according to the requirements of art of the legal and administrative away from influence by administrative bodies under its control, and this requires an efficient and independent system of control and uniform have the ability to quickly take measures to combat cases of functional deterioration and protection of public funds, that has the potential to keep pace with developments in the field of audit work .

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
& Scientific Research
University of Qadisiyah
College of Law



Effectiveness of Multiple Control Devices in Combating Financial & Administrative corruption ((A Study under Iraqi legislation))

A Thesis submitted by the student

Riyadh Shaalan Hiero Al-Salhi

To college of Law at Qadisiyah University

It is part of the requirements for a master's degree

In public law

Supervised by

Asst. Prof. Dr. Zainab Karim Swadi

1439A.H.

2018 A.C.