

تعدد الاجهزة الرقابية في العراق وأثره على فاعليتها

دراسة مقارنة

diversity of inspection organs in iraq and its affect upon
its activity.

د.سامي حسن نجم

مدرس في كلية القانون والعلوم السياسية/جامعة كركوك

المقدمة

يعد موضوع الرقابة على اعمال الادارة من المواضيع المهمة والتي زاد الاهتمام بها في السنوات الاخيرة خصوصا بعد التغييرات التي شهدها العراق بعد عام 2003.

فلا يكفي ان يكون التخطيط سليما في العمل الاداري ما لم يكن للرقابة دور فعال ومؤثر في تقدم الادارة وزيادة فاعليتها.

وإذا كانت الرقابة على الجهاز الاداري في الدولة تحقق المصلحة العامة من خلال تقويمه له وكشف مواطن الخلل فيه ،فإن هذه المصلحة تتعاضم كلما اوجد المشرع اليات جديدة للرقابة تتجاوز الاليات التقليدية التي تعتمد على الرقابة الذاتية .

والعراق كغيره من الدول فإن الرقابة على الادارة تمارس اما بشكل ذاتي عندما تراقب الادارة نفسه بنفسه او من خلال اجهزة رقابية مستقلة تمارس الرقابة المحاسبية الصرفة دون ان يكون لها دور في مكافحة الفساد الاداري والمالي والذي اصبح من اخطر الآفات التي تتخر هيكل الدولة الاداري ، ونتيجة لذلك تم انشاء اجهزة رقابية جديدة خصوصا بعد التحولات الجديدة التي شهدتها العراق بعد عام 2003 وما تبعه من تغيير في النظام السياسي فيه، هذه الاجهزة هي هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين فضلا عن ديوان الرقابة المالية الذي يمارس اعماله الرقابية منذ زمن بعيد.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث الاساسية في الاجابة عن تساؤل مفاده هل يسهم انشاء عدة اجهزة رقابية تمارس اعمال رقابية متشابهة، كديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة والمفتش العام في زيادة فاعلية الرقابة؟ ام انه سيشتت عملها ويضعف دور كل جهاز رقابي نتيجة توزيع المهام الرقابية بينها، وهل تتمتع هذه الاجهزة بالاستقلالية التامة في ممارسة عملها الرقابي؟

منهجية البحث

سنعتمد في هذا البحث المنهج المقارن والمنهج التحليلي

هيكلية البحث

سنقسم البحث الى مبحثين، نتناول في المبحث الاول الاجهزة الرقابية في الدول المقارنة، وسيكون المبحث الثاني مخصصا للحديث عن الاجهزة الرقابية في العراق، مختتمين بحثنا بعدد من النتائج والتوصيات.

المبحث الاول

اجهزة الرقابة في النظم المقارنة

نظرا لأهمية الرقابة الادارية فأن النظم المقارنة في معظم الدول قد شكّلت العديد من اجهزة الرقابة، وبما ان البحث يركز على اجهزة الرقابة الخارجية او المستقلة سنكتفي بعرض ثلاثة نماذج للرقابة في كل من فرنسا والولايات المتحدة الامريكية وفي السويد، ومن اجل ذلك سنقسم المبحث الى ثلاثة مطالب، نتناول فيها اجهزة الرقابة المستقلة فيها على التتابع.

المطلب الاول

اجهزة الرقابة المستقلة في فرنسا

تعتبر فرنسا من الدول التي اهتمت كثيرا بموضوع الرقابة، حيث ترجع بداية نشوئها الى عام 1256 عندما أنشئت هيئة الرقابة بأمر الملك سان لويس، وتوالت الدساتير الفرنسية للأعوام 1848، 1875، 1946، 1958، على التأكيد عليها، وقد مرت هذه الهيئة بمراحل من التطور حيث تم انشاء مكتب حسابات خاضع لأشراف البرلمان يكون مسؤولا عن رقابة الشق المالي للموازنة وذلك بموجب المرسوم رقم 17 لسنة 1791، ثم أنشئت محكمة المحاسبات عام 1807 ثم اجريت تعديلات كثيرة على قانون

تشكيلها وكانت تابعة للسلطة التشريعية حتى اصبحت بموجب الدستور النافذ لعام

1958 هيئة قضائية مستقلة عن الحكومة والبرلمان⁽¹⁾.

بالإضافة الى ذلك تم انشاء محكمة تختص بتقدير قيمة المخالفة وتملك سلطة

ايقاع الجزاءات وهي المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية عام

1948 ولتسليط الضوء على هاتين المحكمتين سنقسم المطلب الى فرعين نتناول فيهما

كلا المحكمتين.

الفرع الاول

محكمة المحاسبات

تعد محكمة المحاسبات الفرنسية ومن لحظة انشائها جهة رقابية تمارس الرقابة

المالية الصرفة، هذا ما جاء في نص المادة الاولى من قانون المحكمة لعام 1807

بقولها ((...تمارس محكمة المحاسبات وظائف المحاسبة القومية))، وقد نصت المادة

الاولى من من قانون انشاء المحكمة المعدل بالقانون رقم 438 لسنة 1967 على ان

((تباشر محكمة المحاسبات الرقابة على الحسابات العامة، كما تساعد البرلمان

(1) د. حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري، دار الفكر

الجامعي، الاسكندرية، 2004، ص 96.

والحكومة في الرقابة على تنفيذ القوانين وتتحقق من مدى نظامية النفقات والايرادات

الواردة في الحسابات العامة)).⁽¹⁾

ويمتد اختصاصها ليشمل كافة المرافق العامة الادارية والصناعية والتجارية

وشركات القطاع المختلط وكافة المؤسسات التي تملك الدولة اكثر من نصف رأس

مالها،ويمكن حصر مهام محكمة المحاسبات في النقاط الاتية⁽²⁾:

1- اعداد تقرير عن كل مشروع قانون يقدم الى البرلمان.

2- تقديم تقرير سنوي لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان يتضمن جميع

ملاحظاتها.

3- تقديم تقرير لكافة الوزارات يتضمن الملاحظات ومقترحات التعديل التي تراها

مناسبة.

4- للمحكمة الحق في تحريك الدعوى الجزائية عن طريق المدعي العام،ولها ايضا

تحريك الدعوى التأديبية امام المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية.

يتضح مما تقدم ان محكمة المحاسبات تمثل الهيئة العليا للتدقيق المالي

والمحاسبي في فرنسا،فهي مسؤولة عن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والتحقق من

كونها قد نفذت وفقا للمعايير الموضوع سلفا،وفي حال اكتشافها مخالفة مالية فيكون لها

(1) د. حسين عبد العال محمد،المصدر السابق،ص190.

(2)،المصدر نفسه،ص194.

الحق في تحريك الدعوى الجزائية او التأديبية وهي وان كانت ذات صفة قضائية الا انها لا تتبع السلطة القضائية وهي تقابل لدينا في العراق ديوان الرقابة المالية الا ان الاخير ليست له صفة قضائية.

الفرع الثاني

المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية

والمخالفات المالية

لما كانت محكمة المحاسبات تمارس الرقابة التقليدية على تنفيذ الموازنة ،فهي لا تملك سلطة ايقاع الجزاءات على من تثبت مخالفته الامر الذي دفع بالمشرع الفرنسي الى انشاء هيئة رقابية جديدة هي المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية منحها سلطة فرض الجزاءات المناسبة،وقد انشئت هذه المحكمة بالقانون ذي الرقم 1484 لسنة 1948 المعدل بالقانون رقم 564 لسنة 1971 الذي اعترف لها بالصفة القضائية الا انه لم يعتبرها جزء" من السلطة القضائية. (1)

وتتولى المحكمة التحقيق في مخالفات الارتباط بنفقة مالية غير مستحقة تجاوز الاعتماد المخصص وكذلك اغتصاب السلطة دون تفويض او تدوين بيانات غير

(1) د. حسين عبد العال محمد، المصدر السابق ،ص194.

صحيحة عمدا كان ام اهمالا" وكذلك التحقيق مع كل من حصل لنفسه او لآخرين على امتياز مالي او عيني او مكافاة مالية او مرتب دون وجه حق.⁽¹⁾

وهكذا يتبين ان المحكمة التأديبية لم يقتصر اختصاصها في الرقابة على مخالفات الميزانية التقليدية فحسب بل شمل فضلا عن ذلك كل اخلال مالي الذي يعبر عنه بما يسمى بالفساد الاداري، حيث تملك هذه المحكمة سلطة فرض الجزاءات المناسبة على من تثبت عليه المخالفة او اساءة التصرف في الامور المالية، وبدورنا لا نجد مبرر في انشاء جهتين رقابيتين مستقلة احدهما عن الاخرى، فالازدواج الرقابي اذا جاز التعبير يضعف دور الرقابة ويشتت جهدها لذا كان الاجدر ان تدمج كلا المحكمتين في محكمة واحدة متخصصة في الرقابة تملك اختصاصات الرقابة والمحاسبة لكل اخلال في ان واحد مما يجعلها اكثر فاعلية في ممارسة العمل الرقابي.⁽²⁾

المطلب الثاني

اجهزة الرقابة في الولايات المتحدة الامريكية

يعود تاريخ الرقابة في الولايات المتحدة الامريكية الى قيام الدولة عام 1789، حيث تم انشاء هيئات رقابية خارجة عن الادارة وقد تجاذبت السلطة التنفيذية (الرئيس

(1) المصدر نفسه، ص195.

(2) ينبغي التنويه الى ان هنالك هيئات رقابية اخرى في فرنسا وهي لجنة شؤون الخدمة المدنية والمجلس الاعلى للوظيفة العامة والسبب الذي جعلنا نسلط الضوء فقط على محكمة المحاسبات والمحكمة التأديبية لان كليهما تتمتع باستقلالية عن السلطة الادارية.

الامريكي) والسلطة التشريعية (الكونغرس) على تبعية تلك الهيئات، فتارة تكون تبعيتها للرئيس الامريكي وتارة اخرى تكون للكونغرس وتارة تكون مشتركة بينهما الى ان حسمت عام 1950 اصبحت هيئات الرقابة الفدرالية هيئات تابعة للكونغرس.⁽¹⁾

والهيئات القائمة بالرقابة الخارجية او المستقلة هي مكتب المراقب العام ولجنة تفتيش الخدمة المدنية التي تتولى الرقابة المتعلقة بالشق الاداري والوظيفي⁽²⁾، وسنكتفي بعرض رقابة مكتب المراقب العام لصلته بموضوع البحث.

ويعد مكتب المراقب العام اعلى هيئة رقابية في الولايات المتحدة وهو يرتبط بالسلطة التشريعية، حيث يتولى الكونغرس اختيار المراقب العام ويشرف على اعماله، ووفقا للتنظيم الداخلي لمكتب المراقب العام فإنه يتألف من ثلاث مستويات، المستوى الاول ويشمل جهاز المراقب العام ونائبه ويتولى الادارة العليا للمكتب، ويشمل المستوى الثاني عمل مجلس المستشارين ومساعد المراقب العام، اما المستوى الثالث ويشمل الاقسام الفنية التي تتولى مراجعة الجوانب المالية للإدارة.⁽³⁾

(1) محمد عباس حجازي، الاجهزة العليا الرقابية في الولايات المتحدة الامريكية، بحث منشور في مجلة المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1977، ص23.

(2) تمارس لجنة التفتيش الرقابة التقليدية المتعلقة بالجانب الاداري كالاشراف على لجان الامتحانات الخاصة بتولي الوظائف العامة ومراجعة الترقيات الوظيفية كما يتولى الاشراف على اعادة ترتيب الوظائف بالجهاز الاداري الحكومي، للمزيد ينظر، نصيف اسطفانوس، برنامج تفتيش الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية، بحث منشور في مجلة المنظمة العربية، العدد، 171، 1974، ص65.

(3) د. حسين عبد العال محمد، المصدر السابق، ص201.

ويمثل المستوى الثالث الخلية الرئيسية العاملة في مكتب المراقب العام، ويتكون هذه المستوى من عشرة اقسام هي :-

القسم الاول، وهو القسم العالمي الذي يتولى مراجعة البرامج الاقتصادية التي تكون الدولة الأمريكية طرفا فيها.

القسم الثاني، وهو قسم الحكومة العامة ويتولى مراجعة الحكومة الفيدرالية.

القسم الثالث، قسم الموظفين والاجور ويتولى مراجعة وتقييم اجور الموظفين والامتيازات المالية الاخرى.

القسم الرابع، وهو قسم رؤساء الادارة العامة.

القسم الخامس، وهو قسم الامدادات الحربية الخاصة بوزارة الدفاع.

القسم السادس، ويمثل قسم القوى العاملة والرفاهية ويتولى مراجعة وزارة الصحة والتعليم والامن.

القسم السابع، قسم التوريدات والشراء ويتولى مراجعة عقود الشراء وعقود التوريد.

القسم الثامن، قسم الموارد والتنمية الاقتصادية.

القسم التاسع، قسم النقل.

القسم العاشر وهو قسم العمليات الميدانية.⁽¹⁾

(1) محمد عباس حجازي ، المصدر السابق، ص24.

يتضح من ذلك مدى شمولية عمل مكتب المراقب العام والذي يمنحه القدرة في السيطرة على كل تفاصيل الهيكل الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية. ولمكتب المراقب العام أدوار أخرى يساعد فيها السلطة التشريعية في إمداده بالمعلومات والبيانات التي يحتاجها فضلا عن إجراء الدراسات القانونية التي تساعد على تطوير التشريعات. وفي سبيل قيام مكتب المراقب العام بدوره الفعال فإنه يملك عدد من السلطات يمكن إجمالها على النحو الآتي⁽¹⁾-

- 1- إجراء التحقيقات اللازمة من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب الكونغرس.
- 2- مراجعة وفحص جميع الدفاتر والمستندات للحصول على المعلومات.
- 3- للمراقب العام إبداء الرأي مسبقاً في كافة المسائل بناءً على طلب أمري القبض والصرف.

4- مراجعة وتسوية الحسابات بشكل شهري أو سنوي. (1)

من خلال ما تقدم يتضح لنا أهمية الدور الرقابي الذي يمارسه مكتب المراقب العام باعتباره أعلى جهة رقابية في الولايات المتحدة الأمريكية، فهو يمارس الرقابة الفنية على النشاط المالي ولمختلف الهيئات والإدارات الحكومية، ولعل أهم دور يمارسه مكتب المراقب العام هو إجراء التحقيق في حالة اكتشافه أية مخالفة مالية غير أنه لا يملك

(1) د. حسين عبد العال محمد، المصدر السابق، ص 206.

فرض الجزاء ان بل له احالة القضايا بعد التحقيق فيها الى المحاكم المختصة، وما يميز الرقابة في الولايات المتحدة وجود هيئة رقابية واحدة متخصصة تملك صلاحيات واسعة تتعلق بالشق المالي لأعمال الهيئات الحكومية، أما لجنة تفتيش الخدمة المدنية فهي تتعلق بالشق الاداري فقط.

المطلب الثالث

نظام الامبودسمان السويدي

اوجدت بعض الدساتير نوعا جديدا من انواع الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية وهو ما يعرف بنظام الامبودسمان الذي اخذ به الدستور السويدي لعام 1809، ولاعطاء صورة واضحة عن هذا النظام سنقسم المطلب الى ثلاثة فروع، سنتناول في الفرع الاول التعريف بنظام الامبودسمان، وفي الفرع الثاني سنبين فيه اختصاصاته، اما الفرع الثالث والاخير فسنعرض فيه وسائله في الرقابة.

الفرع الاول

التعريف بنظام الامبودسمان

اوجب الدستور السويدي الصادر عام 1809 النافذ على ان يقوم 48 عضوا من اعضاء البرلمان بأختيار شخص من بين رجال القانون المشهود لهم بالكفاءة والنزاهة

،غالباً ما يكون من كبار القضاة يطلق عليه تسمية الامبودسمان والذي يعني المفوض

البرلماني ، حيث يعمل بمجرد انتخابه باستقلالية عن البرلمان.⁽¹⁾

ويذهب البعض الى ان تسمية حامي الحقوق هي اكثر دقة من مصطلح المفوض

البرلماني ؛ذلك انها اقوى للدلالة على اختصاصات وسلطات الامبودسمان.⁽²⁾

أياً" كان المدلول الذي يشير اليه مصطلح الامبودسمان،فانه يمثل ضماناً مهمة

لحماية حقوق حريات المواطنين من تعسف الملوك ورجال السلطة،وتكون مدة عمل

الامبودسمان محددة تكون غالباً متفقة مع مدة المجلس التشريعي او البرلمان.⁽³⁾

يتضح من خلال التعريف السريع لنظام الامبودسمان او المفوض البرلماني او

حامي الحقوق انه لا يتألف من هيئة مكونة من عدة اشخاص وانما هو عبارة قيام

شخص يشهد له بالكفاءة بتفويض من البرلمان بممارسة الدور الرقابي من خلال

مراجعة التصرفات الادارية والقضائية.

(1) د. عبد الحميد الرفاعي ، القضاء الاداري بين الشريعة والقانون ،دار الفكر المعاصر ،بيروت ،1989، ص305.

(2) د. محمد انس قاسم جعفر، ولاية المظالم في الاسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1987، 38.

(3) د. حمدي عبد المنعم ، ديوان المظالم ، دار الجبل ، بيروت ، 1988، ص 260.

الفرع الثاني

اختصاصات الامبودسمان

يمارس الامبودسمان اختصاصاته على ثلاث جهات هي الادارة والجيش

والقضاء ،حيث يخرج عن نطاق اختصاصه رقابة الملك واعضاء البرلمان

والوزراء،فالملك مصون وغير مسؤول ، اما اعضاءالبرلمان فلا يمكن للامبودسمان

مراقبتهم لانه قد انتخب من قبلهم ، اما الوزراء فلا يستطيع مراقبتهم لانهم يخضعون

لرقابة البرلمان الذي يملك وحده فقط مراقبة الحكومة.⁽¹⁾

ففي مجال رقابة الامبودسمان على الإدارة والعاملين فيها، فتتمثل بالتأكد من حسن

ادرة المرافق العامة وضمان تقديم الخدمات للمواطنين والتأكد من مشروعية القرارات

الإدارية التي تصدر بحق المواطنين والخاصة بحقوقهم وحررياتهم.⁽²⁾

وفي مجال رقابة الامبودسمان على الجيش فتتم من خلال رقابة الادارة العسكرية

وضمان حقوق الجنود ويتولى مراقبة تنفيذ اللوائح ويهتم بصفة خاصة بالمحافظة على

الحریات.⁽³⁾

(1) د. حمدي عبد المنعم المصدر السابق، ص261.

(2) كلاويش مصطفى الزلمي ، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى

كلية الحقوق ،جامعة النهرين،2006،ص 83.

(3) المصدر نفسه ،ص84.

اما بالنسبة لرقابة الامبودسمان على القضاء فأنها لا تكون على القرارات التي يصدرها القضاء بخصوص المنازعات المعروضة عليه فهو لا يستطيع التدخل والمساس بها ، بل تقتصر مهامه في الرقابة بالتأكد من عم مرور فترة طويلة بين الاتهام والمحاكمة وذلك حرصا على حريات الأفراد ، من اجل ذلك يسائل الامبودسمان القضاة عن الاخطاء التي ترتكب في غير مجال اصدار الاحكام كالتأخير في سير الدعاوى بدور مبرر والاخلال بالسلوك الواجب اثناء اوقات العمل.⁽¹⁾

الفرع الثالث

الوسائل الرقابية للامبودسمان

يمارس الامبودسمان الاختصاصات التي سبق ذكرها عن طريق عدة وسائل

اهمها:-

اولا:- استلام الشكاوى المقدمة من المواطنين ضد دوائر الدولة ومؤسساتها بما فيها

القضاء.

ثانيا"- التحقيق في حال وجود خطأ قامت به الإدارة او أي جهة خاضعة لرقابة

الامبودسمان كارتكاب اعمال مخالفة للقانون بسبب التحيز او المحسوبية او الاهمال

(1) د. ليلي ت كلا ، الامبودسمان ،دراسة تحليلية لنظام المفوض البرلماني ،القاهرة، 1971،ص20.

في تأدية الواجبات ،ويطالب بتصحيح الاخطاء والا احال الامر الى القضاء التأديبي بحسب طبيعة المخالفة

ثالثاً:- القيام بجولات تفتيشية مستمرة لكافة الاجهزة الادارية والمحاكم ليطلع على سير العمل واتخاذ الاجراءات المناسبة في حال كشف الاخطاء ، كما انه يتأكد من صحة ما ينشر في الصحف ووسائل الاعلام عن أي اخطاء او مخالفات تقوم بها الادارة او المحاكم ،إذا ثبت له ذلك فإنه يجري جميع التحقيقات اللازمة واحالة المخالفين الى القضاء.

رابعاً:- تقديم التقرير السنوي يلخص الاعمال التي قام بها الامبودسمان ونتائج اعماله وملاحظاته ويكون القرار علنياً حيث يمكن تقديمه لكافة وسائل الاعلام حتى يطلع الشعب على الاخطاء التي ارتكبت بحقه.⁽¹⁾

نستنتج من خلال مما تقدم الاهمية التي يوليها الامبودسمان لدور الصحافة ووسائل الاعلام التي تسعى الى كشف مواطن الخلل والزلل للجهاز الحكومي وكذلك في اعلان نتائج التقرير السنوي لعامة الشعب حيث يسهم ذلك في تشكيل قوة رادعة لكل من تسول له نفسه باستغلال النفوذ والانحراف عن كل مقتضيات العمل الاداري. ويلاحظ على نظام الامبودسمان انه لا يستطيع فرض العقوبة في حال كشفه المخالفات كما هو الحال في المحكمة التأديبية لمخالفة الميزانية الفرنسية ولعل السبب

(1) د. عبد الحميد الرفاعي ، المصدر السابق ،ص310.

في ذلك يعود الى ان الامبودسمان لا يمارس الرقابة المالية الصرفة بل يراقب الاداء الحكومي واداء المحاكم وقد يشبه نظام الامبودسمان الى حد ما نظام الحسبة المعروف في الشريعة الاسلامية مع بعض الفروق.⁽¹⁾

ويمكن ان نضيف في هذا الشأن الى ان الامبودسمان ومهما اوتي من قوة فان عمله يقوم به شخص واحد ومن ثم لا يستطيع ان يحيط بكل مجريات الرقابة بخلاف لو مورست الرقابة من قبل هيئة تتألف من اشخاص عديدين.

(1) فالحسبة هي وظيفة دينية هدفها الامر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهو فرض على القائم بأمر المسلمين وهو الخليفة، حيث يقوم بتعيين من يراه أهلاً لذلك، حيث يتولى المحتسب وهو الشخص القائم بأعمال الحسبة بالبحث عن المنكرات فينهاه ويعزر ويؤدب مرتكبيها ويحمل الناس على المصالح العامة في المدينة، مثل منع المضايقة في الطرقات والحكم على اهل المباني المتداعية للسقوط بهدمها، لا يتوقف حكم المحتسب على وجود منازعة او دعوى بل للمحتسب الحكم على أي شئ يصل الى علمه، كما ينظر في مسائل الغش والتطيف في المكابيل، للمزيد، بنظر، مقدمة ابن خلدون، الدار الذهبية، القاهرة، 2006، ص 249-250.

المبحث الثاني

اجهزة الرقابة في العراق

يعود تشكيل اجهزة الرقابة في العراق الى بداية نشوء الدولة العراقية الحديثة مطلع

القرن الماضي.⁽¹⁾

وقد نظم اول دستور صدر بعد تأسيس الدولة العراقية المسمى القانون الاساسي

الرقابة الادارية ذات الشق المالي وتعاقبت اغلب الدساتير على تنظيم هذا النوع من

انواع الرقابة الادارية.⁽²⁾

والفترة الزمنية المحصورة بين عام 1920 و 2003 لم يعرف في العراق سوى جهاز

رقابي واحد يمارس الرقابة المالية الصرفة ، واختلفت التسميات من دستور الى اخر كان

- (1) بدأت الرقابة الادارية ذات الشق المالي في العراق بتأسيس دائرة في وزارة المالية وذلك عام 1920، حيث سميت بدائرة عموم الحسابات تتولى اعمال التدقيق على المصروفات، للمزيد ينظر د. عبد الباسط علي جاسم، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الرافدين، المجلد 12، العدد 46، السنة 2010، ص 179.
- (2) نصت المادة 104 من القانون الاساس لعام 1925 على ان ((يجب ان يسن قانون ينص على تأسيس دائرة لتدقيق جميع المصروفات...))، وبالنسبة الى دستور عام 1958 فلم يتضمن النص على تشكيل هذا الجهاز الرقابي، بينما ذهب الدستور المؤقت لعام 1964 فقد نص في المادة 70 منه على ان ((تؤسس في الجمهورية العراقية سلطة للأشراف والرقابة المالية...))، كذلك نص كل من دستوري عام 1968 و 1970 على تأسيس سلطة للأشراف والرقابة المالية، ينظر المواد 69 و 46. اما قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 فلم ينص على تشكيل ديوان الرقابة المالية بينما نص على تأسيس هيئة النزاهة العامة في المادة 49 منه، اما دستور 2005 النافذ فقد نص على تشكيل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ينظر المواد 102 و 103، ولم ينص هذا الدستور على تشكيل مكاتب المفتشين العموميين.

اخرها دستور 1970 الملغي الذي اطلق تسمية ديوان الرقابة المالية، وبعد عام 2003 وما رافقه من تغيير في النظام السياسي أنشئت هيئات رقابية جديدة هي هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين، ومن اجل تسليط الضوء على الاجهزة الرقابية الثلاث، سنقسم المبحث الى ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الاول ديوان الرقابة المالية وفي المطلب الثاني هيئة النزاهة العامة، اما المطلب الثالث والاخير سنخصصه للحديث عن مكاتب المفتشين العموميين.

المطلب الاول

ديوان الرقابة المالية

يعد ديوان الرقابة المالية من اولى الاجهزة الرقابية التي أنشئت في الدولة العراقية بعد تأسيسها عام 1921 ، وقد تعاقبت قوانين عديدة تنظم تشكيله واختصاصاته كان اخرها قانون رقم 31 لسنة 2011.⁽¹⁾

(1) يعد قانون رقم 17 لسنة 1927 اول قانون صدر لينظم امور الرقابة المالية والذي اسس ما يعرف بدائرة تدقيق الحسابات العامة ثم تغيرت التسمية الى ديوان مراقب الحسابات العامة ، وظل هذا القانون نافذاً حتى صدور قانون رقم 42 لسنة 1968 والذي اطلق تسمية ديوان الرقابة المالية ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 194 لسنة 1988 ثم قانون رقم 6 لسنة 1990 المعدل بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 77 لسنة 2004 واخيرا صدر قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل، للمزيد ينظر ،سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط1، 2008، ص131 ومابعدھا.

ولتسليط الضوء على هذا الجهاز الرقابي سنقسم المطلب الى فرعين ،نتناول في الفرع الاول تشكيل ديوان الرقابة المالية ،وسنعرض في الفرع الثاني مهام وصلاحيات الديوان.

الفرع الاول

تشكيل ديوان الرقابة المالية

يعد ديوان الرقابة المالية من الهيئات التي جعلها الدستور النافذ لعام 2005 مستقلة من الناحيتين المالية والادارية⁽¹⁾.

واستنادا الى ذلك صدر قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 الذي حدد الطريقة التي يتم فيها اختيار رئيس الديوان حيث قرر في المادة 22 اولا منه على ان ((أ- يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من 9 اعضاء من لجنة النزاهة والقانونية والمالية لاختيار 3 مرشحين لمنصب رئيس الديوان..)).

ويلاحظ في هذا الصدد ان المشرع قد حرص على استقلالية ديوان الرقابة المالية عندما اوكل الى البرلمان مهم ترشيح الشخص الذي سيتولى رئاسة الديوان ولم يجعل

(1) المادة 103 الفقرة ثانيا من الدستور النافذ لعام 2005.

للسلطة التنفيذية أي دور في ذلك حرصا هذه الاستقلالية حيث يصادق مجلس النواب على احد المرشحين الثلاثة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه.⁽¹⁾

ومن الجدير بالذكر ان امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 77 لسنة 2004 الملغي

بموجب القانون الحالي كان قد اجرى تعديلا على قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6

لسنة 1990 اعطى بموجبه للمدير الاداري سلطة تعيين رئيس الديوان ووكلاءه ولرئيس الوزراء بعد تولي العراقيين السلطة بأنفسهم.⁽²⁾

وعلى الرغم من سلامة موقف المشرع في جعل مهمة الترشيح لمنصب رئيس الديوان

والمصادقة عليه من مهام مجلس النواب الا انه لم يستمر على هذا المبدأ الداعم

لاستقلالية الديوان حيث جرى النكوص عن ذلك بموجب قانون التعديل الاول رقم 104

لسنة 2012 المعدل لقانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011،والذي منح

بموجبه مجلس الوزراء صلاحية ترشيح رئيس الديوان وبمصادقة مجلس النواب.⁽³⁾

ويمثل هذا التعديل بتقديرنا انتكاسة كبيرة تهدد استقلالية ديوان الرقابة المالية فعلى

الرغم من ان القرار الاخير بيد مجلس النواب في المصادقة على ترشيح رئيس الديوان

الا ان مجرد منح مجلس الوزراء سلطة اقتراح الشخص الذي سيتولى منصب رئيس

(1) البند ب من الفقرة اولا المادة 22 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

(2) الفقرة ثانيا من المادة الاولى من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 77 لسنة 2004 الملغي.

(3) المادة 3 من قانون التعديل الاول رقم 104 لسنة 2012.

الديوان سيؤثر حتما على استقلالية رئيس الديوان كونه سيبقى رهينة الجهة التي رشحته مما ينعكس حتما على اداءه الرقابي، في الوقت الذي جعل الدستور النافذ ديوان الرقابة المالية من الهيئات المستقلة وجعلها مرتبطة بمجلس النواب.⁽¹⁾

من جانب اخر يتمتع رئيس الديوان بدرجة وزير وله نائبان بدرجة وكيل وزير يتم اختيارهم بالطريقة نفسها التي يختار فيها رئيس الديوان.⁽²⁾

ويمارس الديوان رقابته من خلال ثمان دوائر مركزية وثمان دوائر تدقيق في المحافظات يرأس كل دائرة موظف برجة مدير عام حيث تختص بالرقابة والتدقيق على الجهات الخاضعة لها.⁽³⁾

الفرع الثاني

مهام وصلاحيات الديوان

يمارس ديوان الرقابة المالية مهام عديدة يمكن حصرها في النقاط الآتية:-

اولا- رقابة وتدقيق حسابات نشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة

التصرف في الاموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات، ويتضمن

كذلك فحص وتدقيق معاملات الانفاق العامة للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها

(1) حيث نصت المادة 103 من الدستور النافذ لعام 2005 على ان ((...يرتبط ديوان الرقابة المالية...بمجلس النواب)).

(2) المادة 22 الفقرة ثلثا والمادة الخامسة من قانون رقم 104 لسنة 2012 قانون التعديل الاول لقانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011.

(3) الفقرة اولاً من المادة 27 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

الاعتمادات المقررة لها وعدم حصول الهدر والتبذير او سوء التصرف في الاموال

العامة وشمل ايضا تدقيق معاملات تخمين وتحقيق جباية الموارد العامة.⁽¹⁾

ثانيا:- رقابة تقويم الاداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان، وتقديم العون الفني في

المجالات المحاسبية والرقابية والادارية.⁽²⁾

ولأجل قيام ديوان الرقابة المالية بمهامه في الرقابة والتدقيق فانه يملك الصلاحيات

الاتية:-

أولاً: الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والوامر والقرارات ذات

العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله إجراء الجرد الميداني أو الاشراف عليه والحصول

على جميع الإيضاحات والمعلومات والإجابات من المستويات الإدارية والفنية المعنية

في حدود ما هو لازم لأداء مهامه.

ثانيا: تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن لوطني ولرئيس الديوان تحويل من

ينوب عنه لأجراء التدقيق وأعداد التقارير المتعلقة به.

ثالثاً : القيام بعمليات الفحص استنادا لقرار من المجلس للمنح والاعانات والقروض

والتسهيلات

(1) الفقرة اولا من المادة 6 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

(2) الفقرة ثانيا وثالثا من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

والامتيازات والاستثمارات والتحقق من كونها موظفة للأغراض التي قدمت من

اجلها.⁽¹⁾

من جانب اخر اجاز المشرع لديوان الرقابة المالية في حال اكتشافه مخالفة الطلب

من المفتش العام او هيئة النزاهة اجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة وازالة

المخالفة واثارها.⁽²⁾

ومسلك المشرع في هذا الصدد منتقد ذلك انه لم يمنح ديوان الرقابة المالية صلاحية

التحقيق عند اكتشافه المخالفة بل اجاز له الطلب الى المفتش العام او هيئة النزاهة

اجراء التحقيق في الوقت الذي يملك فيه الديوان القدرة الفنية في التدقيق ومراجعة

الحسابات لذلك كان الاخرى بالمشرع منحه هذه الصلاحية.

ومن الصلاحيات التي منحه المشرع لرئيس الديوان الطلب من الوزير المختص

ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة احالة الموظف المسؤول عن المخالفة الى التحقيق

او طلب سحب يده واقامة الدعوى المدنية وتضمين الموظف الخسائر التي تكبدتها

الجهة الخاضعة للرقابة.⁽³⁾

(1) ينظر المادة 13 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

(2) المادة 14 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

(3) المادة 15 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

كما والزم المشرع ديوان الرقابة المالية بأخبار الادعاء العام او هيئة النزاهة او الجهات التحقيقية لكل مخالفة مالية يكتشفها اذا ما شكلت جريمة.⁽¹⁾

من جهة اخرى قرر المشرع في حالة حدوث خلاف بين الديوان ومع أي جهة خاضعة للرقابة ان يقوم الديوان بإشعار مجلس الوزراء وفي حال عجزه عن حسم الخلاف فعليه اشعار مجلس النواب.⁽²⁾

من خلال ما تقدم يمكن القول انه وعلى الرغم من اهمية الدور المهم الذي يمارسه ديوان الرقابة المالية في المراقبة والتدقيق الا ان الصلاحيات الممنوحة للديوان لا ترتقي مع اهمية هذه المهمة.

المطلب الثاني

هيئة النزاهة

تعد هيئة النزاهة من الهيئات الرقابية الحديثة في العراق ،حيث انشئت اول مرة بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 55 لسنة 2004،وقد اكد قانون ادارة الدولة

(1)المادة 16 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

(2) المادة 17 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

للمرحلة الانتقالية لعام 2004 على تأسيسها كما اكد الدستور النافذ لعام 2005 ايضا على جعلها من الهيئات المستقلة.⁽¹⁾

ومن اجل تسليط الضوء على هذا الجهاز الرقابي المهم سنقسم المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الاول تشكيل هيئة النزاهة، وسنتناول اختصاصات هيئة النزاهة في الفرع الثاني.

الفرع الاول

تشكيل هيئة النزاهة

لما كانت هيئة النزاهة هيئة رقابية مستقلة تعمل على مكافحة الفساد الاداري المستشري في الجهاز الحكومي، فأن استقلالية الهيئة تقتضي ان يتم تشكيلها بطريقة تجعلها بمنأى عن أي تأثير يمكن ان يمارس عليها من قبل السلطة التنفيذية، وقد اكد الدستور النافذ لعام 2005 على هذه الاستقلالية عندما نص في المادة 102 على ان ((تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتتظم اعمالها بقانون)).

(1) حيث نص القسم الاول من الامر 55 لسنة 2004 على ان ((يخول مجلس الحكم بموجب هذا الامر سلطة انشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة...))، ونص قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في المادة 49 فقرة أ على ((ان تأسس الهيئات الوطنية مثل الهيئة الوطنية للنزاهة... بعد مصدقا عليها...))، اما الدستور النافذ لعام 2005 فقد نص في المادة 102 على ان ((تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب)).

وعلى الرغم من تأكيد الدستور النافذ على تنظيم اعمال هيئة النزاهة بقانون يصدر بموجبه الا ان المشرع لم يصدر هذا القانون الا بعد مرور ست سنوات على صدوره، واستمر نفاذ الامر 55 لسنة 2004 لغاية صدور قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

وبخصوص تشكيل هيئة النزاهة وبالتحديد اختيار رئيسها فقد اوجب القانون المذكور انفا على مجلس النواب تشكيل لجنة مؤلفة من تسع اعضاء من لجنة النزاهة واللجنة القانونية تتولى اختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة ويصادق بعدها مجلس النواب على احد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه.⁽¹⁾

ويلاحظ ان المشرع قد اوكل الى مجلس النواب مهمة ترشيح واختيار رئيس هيئة النزاهة ولم يترك أي مجال للسلطة التنفيذية في المساهمة في ذلك مما يعزز في الواقع من استقلالية هيئة النزاهة، ولا نعلم ان كان المشرع سيثبت على موقفه هذا ام سيعدل عنه كما مر بنا سابقا عندما اجرى تعديلا لقانون ديوان الرقابة المالية سمح بموجبه لمجلس الوزراء ترشيح واقتراح اسم رئيس الديوان.

(1) المادة 4 الفقرتين أ ، ب من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

ويجب التأكيد على مسألة في غاية الأهمية انه و بالرغم من صراحة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة باستقلالية هيئة النزاهة فأن المحكمة الاتحادية قد احدثت نوعا من الارباك في تحديد طبيعة استقلالية هيئة النزاهة والهيئات المستقلة الاخرى من خلال تضارب قراراتها التفسيرية حول مبدأ الاستقلالية، ففي القرار المرقم 2006|7|228 في 10|9|2006 بينت المحكمة ان ((...الاستقلال المقصود في المادة 102 من الدستور هو ان منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في اداء مهامهم المنصوص عليه في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في اداء هذه المهام لغير القانون ولايجوز لأية جهة التدخل او التأثير على اداء الهيئة لمهامها الا ان الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب...)).⁽¹⁾

الا ان المحكمة الاتحادية لم تستقر على هذا المبدأ الذي اقرته في قرارها التفسير المذكور انفا حيث اصدرت قرارا تفسيريا قررت بموجبه ((...بالرجوع الى المادة 102 من الدستور وجد انها تنص على ذكر كل من المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة ووصف هذه الهيئات بكونها هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب... ولم يحدد الدستور الجهة التي ترتبط بها سوى ذكره انها تخضع لرقابة مجلس النواب... وتجد المحكمة الاتحادية العليا كذلك ان (ارتباط) بعض الهيئات المستقلة لمجلس النواب لا يحول دون اشراف مجلس الوزراء

(1) منشور على موقع المحكمة الاتحادية على الرابط، <www>iraqja>iq\2006

على نشاطاتها تطبيقاً لأحكام المادة 80 أولاً من الدستور ونصها ((يمارس مجلس الوزراء.....الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة))،... أما بالنسبة إلى بقية الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو مجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية وأخضع الدستور قسم منها لرقابة مجلس النواب أو جعلها مسؤولة أمام مجلس النواب فأمر مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء.....)).⁽¹⁾

إن القرار التفسيري الأخير الذي ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا لم يكن موقفاً في تقديرنا لسبب منطقي إن الهيئات المستقلة التي أوردها الدستور تعد من السلطات الاتحادية فقد نص عليها في الفصل الرابع من الباب الثالث الذي حمل عنوان السلطات الاتحادية، وإن القول بأن الهيئات المستقلة التي لم ينص الدستور على ارتباطها بمجلس النواب وهي (المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة والبنك المركزي) ترتبط بمجلس الوزراء وتلك التي نص على ارتباطها بمجلس النواب وهي ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات تخضع لأشراف مجلس الوزراء لا يمكن الاتفاق معه ذلك إن الارتباط بمجلس الوزراء أو الخضوع

(1) القرار رقم 88 | اتحادية | 2010، منشور على موقع المحكمة الاتحادية على الرابط

.www.iraqja.iq|2010

لأشرفه يتعارض مع عمل هذه الهيئات التي وصفها الدستور بالمستقلة، فهيئة النزاهة المعنية بمكافحة الفساد الاداري والمالي المستشري في الغالب في اجهزة السلطة التنفيذية اكثر من غيرها من السلطات الاتحادية الاخرى، فارتباطها بمجلس الوزراء سيؤثر حتما على استقلاليتها وقد تصبح اداة تستخدمه الحكومة في تصفية خصومها وستجعل عملية مكافحة الفساد عملية انتقائية اكثر من ان تكون مهمة حرفية تمارس من هيئة تتمتع بالاستقلالية ولعل خير دليل ان مجلس النواب ومنذ صدور قانون هيئة النزاهة عام 2011 لم يقدم على ترشيح والمصادقة على اسم رئيس الهيئة وفقا لقانون هيئة النزاهة النافذ حيث لا يزال امر تعيينه في الواقع بيد مجلس الوزراء.

ويتمتع رئيس الهيئة بدرجة وزير وتكون مدة رئاسته هي خمس سنوات⁽¹⁾، وعلى الرغم من عدم تحديد امكانية تجديد رئاسة الهيئة لفترة ثانية الا ان الفقرة الرابعة من المادة الخامسة من قانون هيئة النزاهة قد اكدت ضمنا امكانية تجديد رئاسة الهيئة مرة ثانية ذلك انها اشترطت على من يتولى رئاسة الهيئة ان لا يكون قد رأس الهيئة لفترتين متتاليتين او غير متتاليتين وهذا يعني امكانية اختيار رئيس الهيئة اذا كان قد رأسها لفترة واحدة.

(1) المادة 4 فقرة ج من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

ويساعد رئيس الهيئة نائبان بدرجة وكيل وزير يتم تعيينهما بالطريقة ذاتها التي يعين

فيها رئيس الهيئة.⁽¹⁾

وتتألف هيئة النزاهة من دوائر عديدة اهمها دائرة التحقيقات والدائرة القانونية ودائرة

الوقاية ودائرة التعليم والعلاقات العامة ودائرة الاسترداد وغيرها من الدوائر.⁽²⁾

الفرع الثاني

اختصاصات هيئة النزاهة

اوجب المشرع في قانون النزاهة رقم 30 لسنة 2011 على هيئة النزاهة العمل على

المساهمة في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم على جميع

المستويات.⁽³⁾

ويتضح من ذلك ان هيئة النزاهة تمارس دورين في محاربة الفساد الاول وقائي

والثاني علاجي وعلى هذا الاساس يمكن تحديد المهام او الاختصاصات الوقائية التي

تقوم بها هيئة النزاهة في النقاط الاتية:-

(1) المادة 8 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(2) المادة 10 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

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

اولاً- : تنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامة ، واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب ، عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف.

ثانياً-: إعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد او مكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء او عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح.

ثالثاً:- تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر الزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذمهم المالية ، وما لهم من أنشطة خارجية واستثمارات وموجودات وهبات او منافع كبيرة قد تؤدي الى تضارب المصالح ، بإصدار تعليمات تنظيمية لها قوة القانون بما لا يتعارض معه ، وغير ذلك من البرامج.

رابعاً:- إصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة.⁽¹⁾

اما الاختصاصات العلاجية التي تمارسها هيئة النزاهة فيمكن حصرها في النقاط

الآتية:-

(1) الفقرات ثلثا ورابعا وخامسا وسادسا من المادة الثالثة من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة

اولا:- التحقيق في قضايا الفساد طبقا لأحكام هذا القانون ، بواسطة محققين ، تحت إشراف قاضي التحقيق المختص ، ووفقا لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية. يعد هذا الاختصاص من اهم اختصاصات هيئة النزاهة التي تمارسه من خلال دائرة التحقيقات حيث لم يمنح المشرع هذا الاختصاص لديوان الرقابة المالية كما مر بنا سابقا.

ثانيا:- متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها ، عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها.⁽¹⁾ من جانب اخر منح المشرع الهيئة بقرار من رئيسها حفظ الاخبارات ، دون عرضها على قاضي التحقيق المختص ، اذا وجدها لا تتضمن جريمة ما ، او اذا ثبت لديه بالتحريات والتحقيقات الأولية عدم صحة الاخبار او كذبه.⁽²⁾

من كل ما تقدم يظهر لنا ان دور هيئة النزاهة كجهاز رقابي يختلف عن الدور الرقابي الذي يمارسه ديوان الرقابة المالية يقتصر دوره على كشف المخالفة دون التحقيق بها بل يجب احالتها الى هيئة النزاهة او المفتش العام المختص. ومن اجل تسهيل عمل هيئة النزاهة اوجب المشرع جميع دوائر ومؤسسات الدولة العامة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات ومعلومات التي تتعلق بالقضية التي

(1) الفقرة اولاً وثانياً من المادة الثالثة من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(2) الفقرة اولاً من المادة 13 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

يراد التحري او التحقيق فيها ، وتتعاون معها لتمكينها من أداء مهامها التحقيقية المنصوص عليها في هذا القانون .⁽¹⁾

كما اوجب المشرع هيئة النزاهة التعاون في ميدان منع الفساد و مكافحته مع ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العامين .⁽²⁾، مع التأكيد ان تعد هيئة النزاهة هي الجهة التحقيقية المختصة من بين الجهات الثلاثة لاتخاذ الإجراءات التحقيقية الجزائية المناسبة بشأن التحقيق في قضايا الفساد .⁽³⁾

المطلب الثالث

مكاتب المفتشون العموميون

يعد هذا الجهاز الرقابي من الاجهزة الرقابية الجديدة التي تم انشائها في العراق بعد عام 2003⁽⁴⁾، حيث أنشئت بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 57 لسنة 2004، حيث جاء في القسم الاول منه المتعلق بالغرض من انشاء مكاتب المفتشون

(1) الفقرة اولا من المادة 15 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(2) الفقرة اولا من المادة 21 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(3) الفقرة خامسا من المادة 21 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(4) يقتضي التنويه هنا ان التفتيش كمهمة ووظيفة ليس جديدة في العراق فالتفتيش الاداري يدخل ضمن مهام جميع الوزارات في الدولة فهو تفتيش ضبطي أي للتأكد من المحافظة على الأمن و على حسن سير العمل من ناحية والتأكد من عدم دخول أي ممنوعات أو حمل أي سلاح أو أشياء تؤدي إلى الإخلال بالأمن مع الداخلين إلى = = المؤسسات الحكومية كالمعامل أو السجون أو أية دائرة عامة، للمزيد ينظر، كلاويش مصطفى الزلمي، مصدر سابق، ص 23.

العموميون انه ((ينشئ هذا الامر برنامجا فعالا يتم بموجبه اخضاع اداء الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة (...)).

ولإعطاء صورة واضحة عن هذا الجهاز الرقابي ينبغي لنا تقسيم المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول تشكيل مكاتب المفتشين العموميين، وسنعرض لاختصاصات المفتش العام في الفرع الثاني.

الفرع الاول

تشكيل مكاتب المفتشين العموميين

سبق ان بينا ان مكاتب المفتشين العموميين كجهاز رقابي جديد انشئ بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 57 لسنة 2004 ولم يرد ذكره لا في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ولا حتى الدستور النافذ لعام 2005، وللازال الامر 57 نافذا لحد الان ولم يشرع مجلس النواب قانونا جديدا ينظم عمل مكاتب المفتشين العموميين.

وبالعودة الى الامر 57 لسنة 2004 المذكور انفا الذي حمل عنوان انشاء المكاتب اقر انشاء مكتب للمفتش العام داخل كل وزارة من الوزارات العراقية يرأسه مفتش عمومي.⁽¹⁾

(1) القسم الثاني فقرة 1 من الامر 57 لسنة 2004 .

وقد اناط الامر مسؤولية تعيين المفتش العمومي في كل وزارة من وزارات الدولة الى (المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة) ثم ترك الامر في تعيينه الى رئيس الوزراء بعد انتقال السيادة على ان يخضع هذا التعيين الى مصادقة السلطة التشريعية.⁽¹⁾

ويلاحظ في هذا الشأن ان المفتش العام على الرغم من امتلاك رئيس الوزراء سلطة تعيينه الا ان ذلك

معلق على مصادقة التشريعية وهذا يمنح المفتش العام استقلالية نسبية تجاه السلطة التنفيذية، وحتى في الاقالة.⁽²⁾

ومن الغريب في هذا الشأن ان الامر 57 منح الوزير صلاحية اقالة المفتش العام الخاص بوزارته في الوقت الذي منح فيه رئيس الوزراء صلاحية تعيينه ، ولذلك اجري تعديلا على الامر 57 منح بموجبه رئيس الوزراء صلاحية تعيين المفتش العام بناء على ترشيح رئيس هيئة النزاهة ومنحه ايضا صلاحية اقالة المفتش العام بناء على اقتراح مسبب من هيئة النزاهة.⁽³⁾

(1) الفقرة 2 من القسم الثاني من الامر 57 لسنة 2004.

(2) نصت الفقرة 1 من القسم 4 على ان ((يجوز للوزير المعني اقالة المفتش العمومي في حال وجود سبب يبرر للإقالة....2-.... يجوز لأعضاء المجلس المخول لممارسة السلطة التشريعية القومية ابطال مفعول القرار بأغلبية اصواتهم)).

(3) نصت المادة الاولى من قانون رقم 19 لسنة 2005 قانون التعديل الاول للأمر 57 لسنة 2004 ((لرئيس الوزراء تعيين المفتش العام بناء على ترشيح من المفوضية العامة للنزاهة)) ، ونصت المادة 2 من القانون المذكور ((لرئيس الوزراء اقالة المفتش العام بناء على اقتراح مسبب من المفوضية العامة للنزاهة))، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 3995 في 02005

وإذا كان هذا التعديل قد سحب صلاحية اقالة المفتش العام من الوزير وجعلها من صلاحية رئيس الوزراء الذي يملك في الاصل تعيينه فانه قد سلب حق السلطة التشريعية في الغاء قرار الاقالة الامر الذي اخل بالاستقلالية النسبية التي كان يتمتع فيها المفتش العام ،حيث اصبح رئيس الوزراء يملك صلاحية تعيين واقالة المفتش العام دون ان يكون للسلطة التشريعية أي دور سواء في التعيين او الاقالة.

ويعين المفتش العام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة اخرى ،ويخضع التجديد للإجراءات ذاتها المتعلقة بالتعيين.⁽¹⁾

وبخصوص ميزانية مكتب المفتش العام اوجب الامر 57 كل وزارة بتوفير التمويل الخاص به من ميزانيتها السنوية التي تحصل عليها من الاموال المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة.⁽²⁾

يتضح من ذلك ان مكتب لا يتمتع بالاستقلالية المالية تجاه الوزارة التي يمارس فيها عمله الرقابي، والوزارة قد تعرقل وصول الاموال الكافية لعمله مما سيجعله رهينة الوزير.

(1) الفقرة 5 من القسم 2 من الامر 57 لسنة 2004 .

(2) الفقرة 2 من القسم 7 من الامر 57 لسنة 2004.

الفرع الثاني

مهام مكتب المفتش العام وصلاحياته

حدد الامر 57 عدداً من المهام التي يقوم بها المفتش العام يمكن حصرها بالنقاط

الآتية:-

اولاً:- فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط بغية ضمان

نزاهة وشفافية اعمال الوزارة.⁽¹⁾

ثانياً:- اجراء التحقيق الاداري وفقاً للصلاحيات الممنوحة له.⁽²⁾

وينبغي التذكير في هذا الصدد ان التحقيق الذي يمارسه مكتب المفتش العام يقتصر

على التثبت من وجود المخالفات الادارية فهو لا يملك ايقاع العقوبات الانضباطية بل

يملك احالة مايفرزه التحقيق الى الجهة الادارية المختصة لتتولى فرض العقوبات ،كما

يملك المفتش العام احالة تصرف يشكل جريمة الى الادعاء العام.⁽³⁾

ثالثاً:- المراجعة والتدقيق على اعمال الوزارة ومهامها من منظور حسن تدبير

المصروفات وكفاءة فعالية الاداء.⁽⁴⁾

(1) الفقرة 1 من القسم 5 الامر 57 لسنة 2004.

(2) الفقرة 2 من القسم 5 الامر 57 لسنة 2004.

(3) نصت الفقرة 9 من من القسم 5 الامر 57 لسنة 2004 على ((إحالة الأمور إلى الجهات الإدارية والنيابية المناسبة لاتخاذ الإجراءات الإضافية المدنية والجنائية والإدارية بشأنها))، ويلاحظ ان المصطلحات التي اوردها الامر 57 كون الترجمة من اللغة الانكليزية لم تكن دقيقة فمصطلح النيابة الوارد هنا يقصد به الادعاء العام

(4) الفقرة 3 من القسم 5 الامر 57 لسنة 2004

رابعا: - 4. تلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة وسوء التدبير التي تؤثر على مصالح الوزارة، وتقييم فحواها واتخاذ الإجراءات المعتادة بشأنها، وإحالة الشكاوى إلى سلطات التحقيق المناسبة، وتوفير سبل السيطرة على الجودة ، بما في ذلك مراعاة عدم التأخر عند الرد على الشكاوى وتوخي الاستقلالية في الرد عليها وعدم إغفال أي من التفاصيل الواردة فيها.⁽¹⁾

خامسا: - متابعة الأداء لضمان وفاء الأعمال التصحيحية المتخذة استجابة

لملاحظات وتوصيات المفتش العمومي المراد تحقيقه منها.⁽²⁾

ويقصد بذلك ان المفتش العام يتابع بعد تشخيصه المخالفات الادارية او المالية مدى

التزام الوزارة والدائرة التي تتبعها بإزالة المخالفات .

هذه هي اهم المهام التي يتولى القيام بها المفتش العام⁽³⁾، ولأجل القيام بمهامه اوكل

له الامر مجموعة من الصلاحيات يمكن حصرها بالنقاط الآتية:-

- (1) الفقرة 4 من القسم 5 الامر 57 لسنة 2004.
- (2) الفقرة 5 من من القسم 5 من الامر 57 لسنة 2004.
- (3) وهناك مهام اخرى نصت عليه القسم 5 هي:-
6. توفير المعلومات والأدلة المتعلقة بالفساد الاداري والمالي وتقديمها للمسؤولين المناسبين المعنيين بتطبيق القانون.
7. تلقي الشكاوى من أي مصدر والتحقيق فيها، أو المبادرة بالتحقيق في أعمال يزعم انها تنطوي على غش أو تبذير أو إساءة تصرف أو عدم كفاءة، والمبادرة بالتحقيق كذلك في جوانب النقص في تشغيل المنشآت وصيانتها.
8. ممارسة نشاط الغرض منه منع أعمال الغش والتبذير وإساءة التصرف وعدم الكفاءة ويشمل هذا النشاط، على سبيل المثال لا الحصر، مراجعة التشريعات والقواعد واللوائح التنظيمية والسياسات والإجراءات والمعاملات، وتقديم برامج التدريب والتثقيف.
9. إحالة الأمور إلى الجهات الإدارية والنيابية المناسبة لاتخاذ الإجراءات الإضافية المدنية والجنائية والإدارية بشأنها.
10. تقديم التوصيات غير الملزمة لغرض قيام الوزارة بتنفيذ الأعمال الرامية لتصحيح وتجاوز جوانب القصور في التشغيل أو الصيانة أو في كفاءة الأداء التي حددها مكتب المفتش العمومي.
11. إصدار التقارير العامة وفقاً لما ينص عليه القسم التاسع أذناه.
12. متابعة ورصد ما يتم تنفيذه من التوصيات التي قدمها مكتب المفتش العمومي.
13. إصدار السياسات والإجراءات الخطية بغية توفير الإرشادات المتصلة بالمهام التي يقوم بها مكتب المفتش العمومي.
14. تدريب العاملين في الوزارة على سبيل التعرف على أعمال التبذير والغش وإساءة التصرف، وتطوير برامج في الوزارة تركز فيها بيئة وتقاليذ ترضى المسؤولية والنزاهة وتعززهما =
15. الاحتفاظ بمعلومات عن تكاليف عمليات التحقيق والتعاون مع الجهات الإدارية والنيابية المناسبة من أجل استرداد تلك التكاليف من الهيئات غير الحكومية التي ثبتت أنها مارست عمداً سلوكاً ينطوي على إساءة التصرف.
16. التعاون الكامل مع الهيئات والجهات المعنية بتطبيق القانون ومع المحققين والمحكم وهيئة النزاهة لمساعدتها على تأدية مهامها =
17. اتخاذ ما قد يلزم من الإجراءات على كل مستوى من مستويات عمليات الوزارة لضمان كفاءة أداء مهام المفتش العمومي.
18. تأدية ما يلزم تأديته من واجبات أخرى تقع في حدود سلطاتهم، وفقاً للتعريف الوارد لتلك السلطات في القسم السادس أذناه، من أجل تنفيذ مسؤولياتهم والوفاء بها عملاً بهذا الأمر.

1. إمكانية الوصول بدون قيود إلى جميع مكاتب الوزارة وإلى المواقع التابعة لها التي يخضع دخولها لقيود محدودة وتلك التي يحظر دخولها. وإمكانية الوصول إلى العاملين في الوزارة، والاطلاع على السجلات وبيانات المعلومات والتقارير والخطط والتوقيعات والأوامر والعقود والمذكرات والمراسلات وأي مواد أخرى بما في ذلك البيانات الإلكترونية الخاصة بالوزارة.
2. سلطة إصدار طلبات استدعاء الشهود، والاستماع إلى اليمين أو القسم الذي يؤديه الشهود، وسلطة الاستماع إلى أقوال الشهود وتسجيلها وإصدار الأوامر الملزمة لإبراز السجلات والأوراق الرسمية والمدونات والوثائق، بما في ذلك البيانات الإلكترونية التي تعتبر ذات صلة بموضوع الاستفسار أو التحقيق.
3. قدرة الوصول عند اللزوم وبالقدر المعقول إلى رئيس أي جهاز حكومي لأغراض تتعلق بعمل المكتب ، ويشمل على سبيل المثال لا الحصر، الوزارات والإدارات والوكالات والهيئات المملوكة للدولة.

4. سلطة إلزام العاملين في الوزارة على تبليغ مكتب المفتش العمومي بالمعلومات التي تتعلق بما يقع في الوزارة من أعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام الموارد والفساد وأعمال مخالفة للقانون.⁽¹⁾

من خلال ما تقدم يتضح ان نظام المفتش العام لا يعد من الاجهزة الرقابية المستقلة فهو يتبع السلطة التنفيذية من حيث التعيين والاقالة فضلا اعتماده على التمويل الذي تخصصه الوزارة له مما يجعل الرقابة التي يمارسها تتأثر بشكل او بأخر بتوجهات الوزارة، والواقع يشير الى ان رقابة المفتش العام تقتصر على محاسبة صغار الموظفين دون كبارها فضلا عن وقوع بعض المفتشين العموميين في شبهات فساد اداري ومالي حيث اقل عدد منهم من مناصبهم الامر الذي يتحتم على المشرع العراقي اما تأكيد استقلالية المفتش العام وابعاد أي دور يمكن ان تمارسه السلطة التنفيذية او الغاء نظام المفتش العام ونقل صلاحيته الى ديوان الرقابة المالية الذي يتمتع باستقلالية معينة ويملك كوادر فنية متخصصة، وهذا سيساهم في خفض ما ينفق حاليا على مكاتب المفتشين العموميين والذي لم يساهم في القضاء على الفساد الاداري والمالي المستشري في الجهاز الحكومي مما جعل العراق يتصدر قائمة الدول الاكثر فساداً".

(1) ينظر الفقرات 1,2,3,4 من القسم 6 من الامر 57 لسنة 2004.

الخاتمة

في نهاية بحثنا توصلنا الى عدد من النتائج والتوصيات يمكن عرضها كالآتي:-

النتائج

- 1- ان الرقابة على اعمال الادارة تمثل اهم الاوليات في الدولة الحديثة، حيث تشعبت وظائفها وتنوعت مهامها فتفشيت فيها ظاهرة الفساد الاداري والمالي مما يستلزم وجود جهاز رقابي حكيم يستأصل هذه الافة الخطير التي تتخر هيكل الدولة.
- 2- ان الرقابة التي تمارسها الادارة على نفسها على الرغم من بعض مزاياها فأنها تظل مع ذلك ناقصة وغير فعالة ،ذلك ان الادارة تعتمد على تغطية اخطائها مخافة المسؤولية، و ما تكشفه من مواطن الفساد الاداري والمالي لا يكون الا على مستوى ضئيل حتى لا تتهم بسوء الادارة.
- 3- ان الرقابة التي تمارسها اجهزة رقابية مستقلة عن الحكومة او الادارة تكون اكثر فاعلية وجرأة في كشف مواطن الخلل والتقصير والاهمال وكل ما يدخل في مفهوم الفساد الاداري خصوصا اذا امتلكت هذه الاجهزة صلاحيات التحقيق وحتى فرض العقوبات على المخالفين.
- 4- ان تعدد الاجهزة الرقابية في الدولة ليست حالة صحية وقد لا يؤدي الى تحقيق اهداف الرقابة، كون هذا التعدد يؤدي الى تشتيت السلطات

والصلاحيات بينها، ويجعلها غير فعّالة بخلاف لو كان هنالك جهاز رقابي واحد يتمتع باختصاصات واسعة ويملك من السلطات او الصلاحيات ما يمكنه من تحقيق اهدافه.

5- لا يمكن عد أي جهة رقابية بانها مستقلة بمجرد وصف المشرع لها، بل ينبغي النظر الى اجراءات تشكيلها ومدى استقلاليتها المالية، فاذا كانت للسلطة التنفيذية يد في تعيين رؤساء الهيئات الرقابية كاقترح اسم رئيس الهيئة او ترشيحه حتى وان صادق البرلمان على هذا الترشيح لأنها ستبقى اسيرة توجهات القائمين في السلطة التنفيذية ومن ثم ستصبح عبئا على الدولة وقد تتحول هذه الهيئة الرقابية الى بؤرة للفساد الاداري والمالي وقد تستخدم اداة للتصيد وايقاع الخصوم السياسية وبطريق انتقائية.

6- لم يوفق المشرع العراقي عندما اجرى تعديلا على قانون ديوان الرقابة المالية والذي سمح بموجبه لمجلس الوزراء اقتراح الشخص الذي سيتولى منصب رئيس الديوان وكان الاولي ان يترك لمجلس النواب امر ترشيح رئيس الديوان والمصادقة عليه، كما هو الحال باختيار رئيس هيئة النزاهة، على الرغم من ان مجلس النواب لم يمارس هذا الدور رغم نص القانون على ذلك.

7- يعد ديوان الرقابة المالية من اكثر الاجهزة الرقابية فاعلية نظرا لامتلاكه الخبرات الفنية وممارسة مهامه بطريقة حرفية على الرغم من عدم امتلاكه سلطة التحقيق عند اكتشافه للمخالفات.

التوصيات

من خلال ما تقدم نوصي المشرع العراقي بالأخذ بالتوصيات الآتية:-

1- منح ديوان الرقابة المالية المزيد من الصلاحيات ومن أهمها صلاحية التحقيق بنفسه لاية مخالفة يكتشفها دون ان تترك لجهات اخرى، لان الواقع اثبت ان الكثير من المخالفات التي اكتشفها الديوان واحالها الى هيئة النزاهة او المفتش العام لغرض التحقيق فيها لم تجرى اية تحقيقات جدية في هذا الشأن.

2- الغاء التعديل الذي اجراه المشرع على قانون ديوان الرقابة المالية والذي منح بموجبه مجلس الوزراء صلاحية ترشيح لمنصب رئيس الديوان وجعل عملية اختياره حصرا بيد مجلس النواب.

3- نوصي بإلغاء نظام المفتش العام كونه جهاز رقابي غير مستقل عن السلطة التنفيذية وان رأى البعض بقاءه فينبغي اصدار قانون جديد، لأنه ليس من المعقول العمل لحد الان بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة بعد مرور عشرات سنوات على اصداره، وان يجعل القانون الجديد المفتش العام الذراع الميداني لهيئة النزاهة في الوزارات العراقية وان يبعد أي دور يمكن ان تلعبه للسلطة التنفيذية بالشكل الذي يؤثر على بقاءه.

المصادر

الكتب العامة

1- مقدمة ابن خلدون، الدار الذهبية، القاهرة، 2006.

الكتب القانونية

1- د. حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون

الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004

2- د. حمدي عبد المنعم ، ديوان المظالم ، دار الجبل ، بيروت ، 1988.

3- سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط1، 2008.

4- د. عبد الحميد الرفاعي ، القضاء الاداري بين الشريعة والقانون ، دار

الفكر المعاصر ، بيروت ، 1989، ص305.

5- د. محمد انس قاسم جعفر ، ولاية المظالم في الاسلام وتطبيقاتها في

المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1987، 38.

6- د. ليلي تكلا ، الامبودسمان ، دراسة تحليلية لنظام المفوض البرلماني

، القاهرة، 1971.

الرسائل والاطاريح الجامعية

1- كلاويش مصطفى الزلمي ، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق

، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ،جامعة

النهرين،2006.

البحوث والمقالات

1- د. عبد الباسط علي جاسم ،الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الرافدين

،المجلد 12،العدد 46،السنة 2010.

2- محمد عباس حجازي ،الاجهزة العليا الرقابية في الولايات

المتحدة الامريكية، بحث منشور في مجلة المنظمة العربية

للعلوم الادارية ،1977.

3- نصيف اسطفانوس، برنامج تفتيش الخدمة المدنية في الولايات

المتحدة الامريكية، بحث منشور في مجلة المنظمة

العربية،العدد،171، 1974.

-4

القرارات القضائية

1- القرار رقم 228|7|2006 في 9|10|2006 منشور على

موقع المحكمة الاتحادية على

الرابط، <WWW>IRAQJA>IQ\2006

(2) القرار رقم 88 |اتحادية|2010، منشور على موقع المحكمة

الاتحادية على الرابط WWW.IRAQJA.IQ|2010.

الدساتير والقوانين

أ-الدساتير الاجنبية

1- الدستور الامريكي لعام 1789

2- الدستور السويدي لعام 1809

3- الدستور الفرنسي لعام 1958

ب - الدساتير و القوانين العراقية

1- القانون الاساسي لعام 1925.

2- دستور عام 1958.

3- دستور عام 1964.

4- دستور عام 1968.

5- دستور عام 1970.

6- قانون ادارة الدلة للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

7- الدستور النافذ لعام 2005.

8- الامر 55 لسنة 2004.

9- الامر 57 لسنة 2004.

10- الامر 77 لسنة 2004.

11- قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

12- قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011

المعدل.

المستخلص

لا يمكن ترك الجهاز الاداري في الدولة يعمل دون رقابة تصحح له اعماله و تحقق المصلحة العامة من خلال تقويمه له وكشف مواطن الخلل فيه ،فأن هذه المصلحة تتعاضم كلما اوجد المشرع اليات جديدة للرقابة تتجاوز الاليات التقليدية التي تعتمد على الرقابة الذاتية .

وتختلف الدول في شكل وطريقة الرقابة التي تمارس على السلطة التنفيذية، فهناك دول يوجد فيها جهاز رقابي واحد ودول اخرى تتعدد فيها الاجهزة الرقابية، وتلعب الظروف المحيطة بالدولة دورا مهما في هذا الشأن.

والعراق كغيره من الدول فأن الرقابة على الادارة تمارس اما بشكل ذاتي عندما تراقب الادارة نفسه بنفسه او من خلال اجهزة رقابية مستقلة تمارس الرقابة المحاسبية الصرفة دون ان يكون لها دور في مكافحة الفساد الاداري والمالي والذي اصبح من اخطر الآفات التي تنخر هيكل الدولة الاداري ، ونتيجة لذلك تم انشاء اجهزة رقابية جديدة خصوصا بعد التحولات الجديدة التي شهدها العراق بعد عام 2003 وما تبعه من تغيير في النظام السياسي فيه، هذه الاجهزة هي هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين فضلا عن ديوان الرقابة المالية الذي يمارس اعماله الرقابية منذ زمن بعيد.

Abstract

Can not be left in the state administrative apparatus works without supervision corrected him his check and the public interest through his evaluation revealed glitches in it, this growing interest whenever the legislator Find new mechanisms for oversight beyond traditional mechanisms that rely on self-censorship.

The countries vary in form and method of control exercised over the executive branch,. There are countries where there is a regulatory one, and other countries where multiple regulatory agencies, and the circumstances surrounding the state plays an important role in this regard.

And Iraq, like other countries, the control over the administration exercised either autonomously when watching the administration itself or through devices independent regulator censor accounting Pure without to have a role in the fight against financial and administrative corruption, which has become the most dangerous pests that eat away the structure of the state administrative, and as a result has been set up new regulatory agencies, especially after the new transitions that gripped Iraq after 2003 and the subsequent change in the political system in which, these devices are the integrity Commission and the offices of

inspectors general as well as the Office of Financial Supervision exercised its supervisory long time ago.