

اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة في العراق -التعارض والتداخل-

م.م. علي حسن عبد الامير
كلية القانون – الجامعة المستنصرية

الملخص

الفاقدون يعملون دائما على تطوير قدراتهم وتحسين وسائلهم مما يجعل الأجهزة التقليدية غير قادرة على كشفهم، لذلك بادرت العديد من دول العالم المتحضر إلى إنشاء جهاز متخصص في مكافحة الفساد يتلقى اتهامات بالفساد والتحقيق بها، ويرفع تقاريره إلى الأجهزة التشريعية في الدولة وينشر تقاريره الدورية، كما يجب أن يقوم بدور لا يقل أهمية وهو تنفيذ حملات توعية عامة وتثقيف المجتمع لتجنب الوقوع بالفساد والإبلاغ عن الفاسدين. وقد اعطت الدول الحق لهذه الأجهزة التدقيق في جميع حالات الاشتباه في سوء استخدام الوظيفة العامة من قبل أي كان، للحصول على رشوة أو ممارسة الوساطة أو المحاباة أو استخدام الموارد العامة أو تبذيرها على نفسه أو على جماعته أو منح بعضها من دون وجه حق للآخرين، مقابل الحصول على منافع. كما يحق لهذه الأجهزة الاطلاع والتحقيق في ممارسة وسلوك الأجهزة الأمنية في حال الاشتباه في سلوك فاسد، مع احترام اجراءات الاطلاع والمحافظة على خصوصية الأفراد وسرية المعلومات. ان هذه الأجهزة الرقابية وهي في سبيل اداء مهامها تضع استراتيجيات وطنية متكاملة للتصدي للفساد ومواجهته في المجتمع، وصولا إلى بناء نظام نزاهة وطني.

ولايفوتنا في هذا المقام ان نذكر حق هذه الأجهزة بمراجعة التشريعات واللوائح والنظم واقتراح تطويرها لضمان تجريمها للإثراء غير القانوني ومحاصرة منابع الفساد المالي والاداري.

Abstract

That the corrupt will always work to develop their potential and improve their methods, which makes conventional devices are unable to pay the bill, so it has initiated many countries of the civilized world to the establishment of a specialized anti-corruption receives allegations of corruption and investigation, and reporting to the legislature in the country and publishes periodic reports, as must play a role no less important is the implementation

of public awareness campaigns and educate the community to avoid corruption and reporting on the corrupt.

Has given states the right to those services to look into all cases of suspected misuse of public office by anyone, for a bribe or the practice of mediation, nepotism or the use of public resources or squandered on himself or his group or to grant some of them unlawfully to others, compared to access to the benefits.

Shall also be entitled to those services available and to investigate the practice and conduct of security services in the event of suspected corrupt conduct, while respecting the procedures for consulting and the preservation of individual privacy and confidentiality of information.

These regulatory agencies are performing their duties in order to develop an integrated national strategy to tackle corruption and respond in the community, to building a national integrity system.

Aevotna and in this regard to remember that the right of these agencies to review legislation, regulations and systems and the proposal developed to ensure the criminalization of illegal enrichment and trapping the sources of financial and administrative corruption.

المقدمة

الفساد الاداري يعد طرف نقيض للعدالة والصلاح وبالتالي فان انتشار الفساد وتفشيهِ في الاوساط العامة يؤدي الى ضياع العدالة وانزواء الحق . فالفساد يقصد به الخروج عن القانون والنظام واستغلال المال العام من اجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد او لجماعة معينة ، فهو جريمة ضد المجتمع ومصلحته ومخالف لثقة المجتمع ويؤدي الى عدم التساوي بين المواطنين والى اهدار المال العام .

وقد ورد ذكر الفساد في القرآن الكريم بقوله تعالى في محكم كتابه "فهل عسيتم ان توليتم ان تفسدوا في الأرض وتقطعوا أرحامكم" فالله سبحانه وتعالى يحذرننا من الفساد في الارض وقطع صلة الرحم لخطورة الأمر .

يرى فقهاء المسلمين ان الفساد يسري ويستشري في المجتمع اذا شاع الظلم لان من مظاهره ان يفسد الأخلاق الخاصة والعامة ، ويهدم تساوي الفرص ، ويحول دون حصول الافراد والجماعات على حاجاتهم بالطرق الشرعية والاخلاقية ، لذلك يشيع بينهم التحايل والخداع والغش والرشاوى واستغلال النفوذ وغير ذلك من مظاهر الفساد الاخلاقي والاجتماعي

ان الفاسدون يعملون دائما على تطوير قدراتهم وتحسين وسائلهم مما يجعل الأجهزة التقليدية غير قادرة على كشفهم، لذلك بادرت العديد من دول العالم المتحضر إلى إنشاء جهاز متخصص في مكافحة الفساد يتلقى اتهامات بالفساد والتحقيق بها، ويرفع تقاريره إلى الأجهزة التشريعية في الدولة وينشر تقاريره الدورية، كما يجب أن يقوم بدور لا يقل أهمية وهو تنفيذ حملات توعية عامة وتثقيف المجتمع لتجنب الوقوع بالفساد والإبلاغ عن الفاسدين.

وقد اعطت الدول الحق لهذه الأجهزة التدقيق في جميع حالات الاشتباه في سوء استخدام الوظيفة العامة من قبل أي كان، للحصول على رشوة أو ممارسة الوساطة أو المحاباة أو استخدام الموارد العامة أو تبذيرها على نفسه أو على جماعته أو منح بعضها من دون وجه حق للآخرين، مقابل الحصول على منافع.

كما يحق لهذه الأجهزة الاطلاع والتحقيق في ممارسة وسلوك الأجهزة الأمنية في حال الاشتباه في سلوك فاسد، مع احترام اجراءات الاطلاع والمحافظة على خصوصية الأفراد وسرية المعلومات.

ان هذه الأجهزة الرقابية وهي في سبيل اداء مهامها تضع استراتيجيات وطنية متكاملة للتصدي للفساد ومواجهته في المجتمع، وصولا إلى بناء نظام نزاهة وطني.

ولايفوتنا في هذا المقام ان نذكر حق هذه الأجهزة بمراجعة التشريعات واللوائح والنظم واقتراح تطويرها لضمان تجريمها للإثراء غير القانوني ومحاصرة منابع الفساد المالي والاداري.

ولقد ثبت عدم صحة الامر الذي يقول ان الازدهار والتخلف الاقتصاديين يعتمدان على وفرة مصادر الثروة او قتلها ، او عدم تقدم وسائل الانتاج او تخلفها ، ولكنهما يعتمدان على التصور العقلي الذي يوجه طرق الكسب وطرق الانفاق ، فاذا قام هذا التصور على اساس الكسب المشروع والانفاق المشروع ازدهرت الحياة الاقتصادية وشاع الرخاء ، اما اذا تشكل هذا التصور على الطرق غير المشروعة انتكست الحياة الاقتصادية وعمت الازمات وانتشر الفساد.

لذلك فالعالم وهو في حربه ضد هذه الافة عقد العديد من الاتفاقيات والمؤتمرات والمعاهدات من اجل القضاء على الفساد الاداري في جميع مظاهره ، وكان ابرز هذه الجهود الدولية اتفاقية الامم المتحدة (U N C A C) وتم عقد مؤتمر للدول المشاركة في الاتفاقية عام ٢٠٠٦ في الاردن من اجل اتخاذ الاجراءات الملزمة وجمع المعلومات لتنفيذ الاتفاقية .

وفي عام ٢٠٠٨ صدر اعلان بغداد لمكافحة الفساد الاداري من جانب الحكومة العراقية وبرنامج الامم المتحدة الانمائي في العراق (بعثة الامم المتحدة) والمكتب (U N O D C) وعملا بالمادة الاولى من الاعلان وافق العراق على اتخاذ الخطوات اللازمة للمصادقة على الاتفاقية وذلك تماشيا مع مصادقة البرلمان العراقي عليها ، وفي اذار ٢٠٠٨ امثل العراق لهذا الالتزام وانضم الى اتفاقية مكافحة الفساد ، وقد اعتبرت الامم المتحدة وحسب تقريرها الصادر في نهاية عام ٢٠٠٨ بشأن العراق ان العراق له منهج مؤسساتي شامل على اساس عمل ثلاث

هيئات لمكافحة الفساد وهي (هيئة النزاهة العامة - ديوان الرقابة المالية - المفتش العام) وما وراء هذه الهيئات هناك ايضا مؤسسات تنفيذية وتشريعية والتي تشرف على تنسيق عمل هذه الهيئات الثلاث لمكافحة الفساد وغيرها من الجوانب في استراتيجية العراق لمكافحة الفساد ومنها الهيئة المشتركة لمكافحة الفساد داخل مكتب رئيس مجلس الوزراء واللجنة البرلمانية للنزاهة. بعد هذه النظرة الموجزة سنتناول في هذا البحث دراسة الية عمل الهيئات الرقابية الثلاث في العراق من خلال تسليط الضوء على الصلاحيات التي تتمتع بها كل هيئة لنرى فيما اذا كان الجهاز الرقابي في العراق متمشيا مع ما موجود في العالم الان، وذلك وفق الخطة التالية:

المبحث الاول - هيئات الرقابة المستقلة في العراق

المبحث الثاني - التعارض في الاختصاصات الرقابية للهيئات المستقلة

المبحث الاول

هيئات الرقابة المستقلة في العراق

أن وجود مؤسسات رقابية صارمة يضمن عدم حدوث مخالفات وفساد إداري ومالي بالدولة ، ولو وقع الفساد يتم اجتثاثه فور حدوثه ومعاقبة مرتكبيه ليكون رادعا لهم وعبرة لغيرهم.

وجدير بالملاحظة أنه ما إن أهملت مؤسسات الرقابة والمتابعة او قامت بدون عناصر كفوة، حتى استشرى الفساد المالي والإداري وانتشرت الوساطة والمحاباة والمحسوبية والرشوة والاختلاس من المال العام وغسيل الأموال بالتواطؤ مع متنفذين بالإدارة وتجارة الممنوعات وبحماية ذوي السلطان والتهرب الضريبي بل والتهريب أيضا، والاقتراض من المصارف بضمانات وهمية والهروب بالمال المقترض للخارج وغير ذلك من جرائم الفساد والقائمة تطول.

لقد أصبح من المعلوم على نطاق واسع، أن الفساد المالي والإداري يمثل تهديدا خطيرا لنظم الإدارة العامة السليمة، ويتعارض مع معايير النزاهة والشفافية. وهو بذلك، يشكل عقبة أمام خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وحائلاً دون تدفق الاستثمارات المحلية والخارجية، وأن مكافحة هذا الفساد، أضحت ضرورة لتطويع النظم السياسية والقانونية والاجتماعية ، والقضاء على مظاهر الفقر و الجوع والجهل بين أفراد المجتمع. وبصفة عامة ، يمكن القول أن هناك إدراكا وصحوة بين المجتمعات لمخاطر الفساد وضرورة مكافحته، وأن العديد من الدول قادت جهوداً مثمرة في هذا المجال، وتواصل عملها بشكل إيجابي لتكريس الإصلاحات في النظم الإدارية والتشريعات المختلفة اللازمة لمكافحة الفساد.

بعد هذه النظرة الموجزة سنحاول في هذا المبحث دراسة اهم الاجهزة الرقابية في العراق والتي تتولى مهمة مكافحة الفساد الاداري وكالاتي :-

المطلب الاول - ديوان الرقابة المالية (B S A)

ديوان الرقابة المالية في العراق هو اقدم دائرة لمكافحة الفساد حيث تم انشاؤه عام ١٩٢٧ (١) وتم تحديد هيكلية هذا الديوان بموجب كل من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ والتعديلات التي ادخلت على هذا القانون ومن ضمنها ما معمول به حاليا وهو الامر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة .

يرتبط ديوان الرقابة المالية المؤسس بموجب الدستور بالسلطة التشريعية ويتولى الرقابة على اعمال الجهات المنصوص عليها في القانون باعتباره اعلى سلطة رقابية اتحادية (٢) ، حيث يمكن لهذا الجهاز ان يعمل على تزويد الحكومة والجمهور بالمعلومات الدقيقة والموضوعية حول العمليات الحكومية والاضاع المالية وتعزيز الاقتصاد والكفاءة من خلال القيام بتشكيلة واسعة من التدقيق المالي والادائي اضافة الى تقييم البرامج (٣) وتوفير خدمات التدقيق المالي والمحاسبة اللازمة لمراقبة المعاملات الحكومية على اعتبار ان تدقيق هذه المعاملات يعد من العناصر اللازمة لتحقيق الشفافية في العمل الاداري (٤).

وعن الوضع القانوني لديوان الرقابة المالية بعد احداث ٢٠٠٣ وما نتج عنها من حل بعض الكيانات التي كانت عاملة في العراق، نقول ان ديوان الرقابة المالية لم يعتبر منحلا وفق التعريف الوارد للكيانات المنحلة في الامر الصادر عن سلطة الائتلاف رقم ٢ لسنة ٢٠٠٣ حيث بقي هذا الديوان قائما على الرغم من أي نص يقضي بخلاف ذلك وقد ورد في الامر ٢ اعلاه بان هذا الديوان يواصل واعتبارا من (١٦-٤-٢٠٠٣) اداء الاعمال والمهام التي كانت منوطة به (٥)

اما المصدر الثاني لمشروعية عمل ديوان الرقابة المالية فهو ما نص عليه دستور جمهورية العراق بالقول "يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات ودواوين الاوقاف هيئات مستقلة ماليا واداريا وينظم القانون عمل كل هيئة منها (٦)

ومن خلال هذه المادة نلاحظ ان لديوان الرقابة المالية شخصية معنوية ويتمتع بالاستقلال المالي والاداري للقيام بجميع التصرفات القانونية المقتضاة لتحقيق مهامه ويمثله رئيسه او من يخوله (٧)، حيث يرأس ديوان الرقابة المالية رئيس للديوان لمدة خمس سنوات ويساعده وكيلان ، ويعين رئيس الوزراء من يخلف رئيس الديوان ووكلائه لمدة ٥ سنوات من ثلاثة مرشحين من المختصين لكل منصب وتقدم اسماؤهم من قبل مجلس القضاء الاعلى على ان ياخذ مجلس القضاء الاعلى أي وجهة نظر للديوان بالمرشحين (٨) ولا يمكن لرئيس الديوان او نوابه الخدمة لفترة تزيد على مدتين متعاقبتين او غير متعاقبتين (٩).

يكون رئيس الديوان حاليا بدرجة وزير حسب ما جاء في الفقرة ٤ من اولا من الامر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ وهذا بخلاف ماكان عليه الوضع في ظل القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ والذي كان رئيس الديوان بموجبه يشغل درجة نائب رئيس الوزراء. يرتبط ديوان الرقابة المالية بمجلس النواب وذلك حسب ماجاء في الدستور العراقي الحالي بان ".....ويرتبط ديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب" (١٠).

ان ديوان الرقابة المالية يجب ان يعمل مقترنا بمفوضية النزاهة العامة ومكاتب المفتشين العموميين لكل وزارة لضمان بقاء الحكومة العراقية مستقيمة وذات شفافية ويمكن مسائلتها من قبل الشعب العراقي .

لديوان الرقابة المالية سلطات عديدة نص عليها في المادة الثانية من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل وهذه السلطات واسعة جدا من حيث الطبيعة وهي تتماشى مع نص المادة التاسعة من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الاداري (١١) والتي تلزم الدول الاطراف المطبقة لهذه النظم بمراقبة فعالة لـ "المشتريات العامة وادارة المالية العامة " وان هذا القانون يمنح ديوان الرقابة المالية سلطات شاملة والتي تغطي تقريبا جميع الجوانب ذات الصلة بالتدقيق في النفقات الحكومية وتماشيا مع المادة ١٢ من اتفاقية مكافحة الفساد الاداري التي شملت الفساد في القطاع الخاص ،وهو في سبيل ادائه لهذه المهام باعتباره مؤسسة تدقيق عليا للعراق يهيئ الديوان خطة سنوية وينشرها ويجب ان تتضمن هذه الخطة تقييم للاداء المتوقع اجراؤه في السنة القادمة وبحالات التعاون مع مفوضية النزاهة العامة (لجنة النزاهة حاليا) او المفتش العام للوزارة المعنية واي موضوع اخر يرى الديوان انه ضروري لتحقيق حكومة العراق الشفافية والمسؤولية والكفاءة (١٢) .

كما يعلن الديوان وينشر النتائج النهائية لعمله ويضمن ذلك كل تقييمات الاداء والتدقيق والخطط والتقارير ويوزع الديوان قائمة التقارير الاخيرة بشكل واسع وباستخدام الانترنت ان توفر كما يوفر التقارير الى الصحافة واي شخص مهتم من خلال تقديم طلب مكتوب (١٣) ويستثنى من ذلك فقط المعلومات المحظورة من قبل الوكالات المخولة لاغراض الامن الوطني.

أما عن آلية عمل ديوان الرقابة المالية فقد نص الأمر ٧٧ على ان "لديوان الرقابة المالية وبناءا على اكتشاف مخالفة مالية أو بناءا على سبب معقولة بارتكاب مخالفة أو أمور مالية غير نظامية ،يأمر الديوان المفتش العمومي للوزارة ذات العلاقة بالتحقيق وتصحيح المخالفة ويبلغ الديوان فورا المفوضية العامة للنزاهة متى كان الموضوع يعود إلى مفتش عمومي " (١٤)

كما ويعقد الديوان مؤتمرا سنويا يدعو إليه رئيس الديوان ويشارك فيه منتسبي الديوان من مستوى رئيس هيئة في الأقل فما فوق لمناقشة الخطط السنوية وتقديم نتائج تنفيذها والنظر في وسائل وسبل رفع مستويات العمل الرقابي والمشاكل والصعوبات التي تواجهه لوضع الحلول اللازمة لتجاوزها تمهيدا لرفعها الى المجلس لإقرارها (١٥)

المطلب الثاني - هيئة النزاهة العامة (C P I)

هيئة النزاهة العامة مؤسسة حكومية عراقية مستقلة انشأت وأقرت بالقانون النظامي الصادر من مجلس الحكم المنحل والملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (١٦) ووظيفة هذه الهيئة حسب ماجاء في تقرير الامم

المتحدة بشأن العراق (١٧) وحسب ماجاء بتقرير الهيئة نفسها لعام ٢٠٠٨ هو "المساهمة في مكافحة الفساد " .

لقد خول مجلس الحكم – (تم حل مجلس الحكم العراقي بموجب اللائحة التنظيمية لسلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩ لسنة ٢٠٠٤ منشورة في الوقائع العراقية رقم العدد: ٣٩٨٥ | تاريخ: ٢٠٠٤/١/٧) - بموجب الامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ صلاحية انشاء هذه المفوضية لتكون جهازا مستقلا ومسؤولا عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد الاداري وتقوم المفوضية باقتراح تشريعات اضافية عند الضرورة وتنفيذ مبادرات لتوعية وتثقيف الشعب العراقي بغية تقوية مطالبه بايجاد قيادة نزيهة وشفافة تتسم بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة (١٨).

هذا وكفل مجلس الحكم المنحل عمل الهيئة بصفتها الجهاز الرئيس في العراق لتنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد الاداري وانها تؤدي واجباتها بالتعاون مع الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة ومع المفتشين العموميين في الوزارات العراقية وقد اشار قانون الهيئة الى ان الهيئة تعمل بصفتها المؤسسة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة (١٩).

ان الهيئة تظل مسؤولة عن الكشف عن اعمال الفساد والتبذير واساءة التصرف في الوزارات والمنظمات الحكومية العراقية الاخرى وكذلك تقوم الهيئة باحالة جميع الادلة عن اعمال الغش والتبذير واساءة التصرف الى المفتش العمومي في الوزارات ذات العلاقة (٢٠)

تعد هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب العراقي حسب ما جاء في دستور جمهورية العراق "وهيئة النزاهة العامة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم عملها بقانون" (٢١).

ويكون للهيئة رئيسا يتولى رئاستها لمدة خمس سنوات ولايجوز له ان يحتفظ بالرئاسة لأكثر من فترتين سواء كانت هاتان الفترتان متتاليتين او غير متتاليتين يتولى تعيينه المسؤول التنفيذي الرئيسي للعراق (رئيس الوزراء) والذي يختاره من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم مجلس القضاة يراعى بهم الاتسام باسمى معايير السلوك الاخلاقي والتحلي بسمعة النزاهة والامانة ويخضع هذا التعيين لقراره والموافقة عليه بواسطة اغلبيه الاصوات في الهيئة التشريعية الوطنية ويجوز اقالة الرئيس بموافقة ثلثي اعضاء الهيئة التشريعية الوطنية على ذلك كما يقال الرئيس من منصبه بسبب عدم الكفاءة او بسبب اساءة التصرف على نحو خطير سواء كان ذلك بصفته الرسمية او الشخصية او بسبب تقصيره في تادية مهامه او بسبب اساءته لاستخدام منصبه.

تتمتع هيئة النزاهة بصلاحيه التحقيق في أي قضية من قضايا الفساد الاداري (٢٢) ويحق لها حسب ماجاء في القسم الرابع من الامر ٥٥ عرض القضايا على قاضي التحقيق لاعمال تمت في الماضي حتى تاريخ ١٧-٧-١٩٦٨ وعند عرض القضية على القاضي تصبح هيئة النزاهة طرفا في القضية ، وعندما يقوم القاضي باجراءات التحقيق في قضايا الفساد الاداري يجب ان يقوم بابلاغ مدير الشؤون القانونية في الهيئة بسير التحقيق اولا باول بناءا على طلبها ويجوز للهيئة ان

تختار في أي وقت تشاء ان تتحمل هي مسؤولية التحقيق ،فإذا اختارت الهيئة ان تتحمل هذه المسؤولية يحول القاضي ملف القضية الكامل الى الهيئة فوراً ويتعاون معها ويعلمها عن القضية ويتوقف عن التحقيق الذي كان يجريه
كما تتولى الهيئة اعداد تقرير سنوي بالاعمال التي قامت بها خلال السنة ويمكن الاطلاع عليه من خلال البريد الالكتروني للهيئة.
تعد المفوضية العامة للنزاهة بذلك الجهاز الرئيس المعني بتنفيذ وتطبيق ومتابعة قوانين مكافحة الفساد المالي والاداري في العراق استنادا الى القانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤. وقد منحت المفوضية استنادا لهذا القانون صلاحيات واسعة اعتقد المشرع انها كفيلة بالقضاء على الفساد، وتقليل تأثيراته وانعكاساته على واقع العراق الجديد وتطلعاته المشروعة للخروج من ازماته المتلاحقة والتي تضخمت بشكل لا يصدق عما كانت عليه في السابق. ورغم ان قانون النزاهة يسري على الجميع بدءاً من رئيس الجمهورية وحتى المواطن البسيط الا اننا مازلنا نرى تصاعد وتائر الفساد بشتى اشكاله وانواعه رغم تشريع مثل هذه القوانين مما يستلزم مراجعة اولية وصريحة لخلفيات الفساد وطرائقه وآلياته من جهة والمسؤوليات الملقاة لا على عاتق المفوضية فحسب وانما على عاتق كل المواطنين من جهة اخرى ليتمتع العراق والعراقيون بحياة هادئة ومستقرة يعمها الرفاه من جميع الجوانب

المطلب الثالث - مكتب المفتش العام (I G S)

المفتش العام نظام انشئ عام ٢٠٠٤ من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة واستنادا الى الامر ٥٧ الصادر عنها ،وبدلاً من ان يكون المفتش العام هيئة واحدة جعل الامر اعلاه المفتشين العموميين عبارة عن عدة مكاتب مستقلة وضعت داخل كل وزارة في العراق من اجل التدقيق والتقييم واجراء التحقيق والتفتيش والمراجعة على اعمال الوزارة المعنية (٢٣) .

لقد انشئ الامر ٥٧ اعلاه برنامجاً يتم بموجبه اخضاع اداء الوزارات لاجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة والاشراف على اداء الوزارات وبغية منع وقوع اعمال التبذير والغش اوساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الاعمال المخالفة للقانون (٢٤) .

ان تشكيل مكاتب المفتشين العموميين في العراق واستنادا الى الامر ٥٧ لم يكن هو الاجراء الاول من نوعه، فقد عرف العراق وفي المجال النفطي ما يعرف بديوان تفتيش المصالح النفطية والذي تم تاسيسه استنادا الى القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٠ ليقوم باعمال المحاسبة القانونية وتدقيق الحسابات لبعض المصالح النفطية دون الاخلال بواجبات الاجهزة الرقابية الاخرى (25).

هذا وقد وصفت اعمال المفتشين العموميين في تقرير الامم المتحدة الخاص بمكافحة الفساد الاداري بكونها اعمال ذات طبيعة مانعة ، حيث انها اعمال تسعى الى القضاء على اعمال الغش والهدر واجراء برامج التدريب والتعليم واصدار

السياسات والاجراءات الخطية لعمل الوزارات كما ان المكتب يقدم توصيات غير ملزمة لغرض قيام الوزارة بالاعمال الرامية لتصحيح وتجاوز جوانب القصور في التشغيل او الصيانة او في كفاءة الاداء التي حددها المفتش العمومي (٢٧) .

يتمتع المفتش العام بالعراق ببعض مظاهر الاستقلال الا انها لاتصل الى درجة الاستقلال الذي يتمتع به ديوان الرقابة المالية فيه ،ومن ذلك يتم تعيين المفتش العام ليس من قبل الوزارة التي يعمل بها وانما من قبل رئيس مجلس الوزراء باقتراح من هيئة النزاهة العامة (٢٨).

كما منحهم القانون بعض صلاحيات الوزراء فيما يتعلق بمكاتبتهم مثل تعيين موظفيهم وترقيتهم دون حق للوزير او الوزارة التدخل بذلك طبقا لاحكام البند الثاني من القسم السابع من الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ (٢٩).

كما منح سلطات اجراء التحقيق الاداري دون ان يكون لاية جهة حق التدخل فيه او منعه باي حال من الاحوال طبقا لاحكام البند اولا من القسم السابع من الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ والا عد ذلك جريمة تختص هيئة النزاهة بملاحقة مرتكبها واحالته الى المحاكم المختصة .

يكون المفتش العام المعين طبقا لاحكام الامر ٥٧ بدرجة وكيل وزارة (٣٠) ويبقى في منصبه لمدة خمس سنوات ويجوز للرئيس التنفيذي تجديد مدة الخدمة لخمس سنوات اخرى وفقا لتقديره على ان يخضع هذا التجديد للمصادقة من قبل الهيئة القومية المناط بها سلطات تشريعية (البرلمان) والتي توافق عليه باغلبية اصوات اعضائها .

والاصل كما جاء بالامر ٥٧ قيام المفتش العام في الوزارة او الدائرة المعنية برفع تقاريره المتعلقة بحالات الفساد الاداري الى الوزير المعني ، الا ان ذلك لايمنع من قيامه بتقديم المعلومات الى الجهات التي نص عليها القانون مباشرة ، خاصة اذا ماتعلق الامر بالاخبار عن جريمة تطبيقا لحكم المادة ٤٨ من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ (المعدل) (٣١) وبخلافه يعد المفتش العام مرتكبا لجريمة الاحجام عن الاخبار المعاقب عليها وفق احكام المادة ٢٤٧ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ (٣٢).

والملاحظ لاحكام الامر ٥٥ يجد ان وظائف المفتش العمومي بموجب الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ متعددة منها المراقبة المالية على المصروفات والمراقبة الإدارية والإبلاغ عن المخالفات والأمر التي تشكل جريمة وكذلك له حق التدخل في الأمور الفنية ذات الصلة بإنتاج الوزارة أو الخدمة التي تقدمها على وفق ما ورد في البند (١، ٤، ١٠) من القسم (٥) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ ويدل ذلك على حجم العمل الذي يضطلع به المفتش العمومي وتنوع أشكاله وأساليبه ومنها ما يتعلق بالعمل القضائي والقانوني لأن المفتش العمومي له مهمة قانونية تتمثل بدراسة التشريعات النافذة على وفق أحكام البند (٨) من القسم (٥) من الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤. اما عن دور المفتش العمومي في الجانب القضائي كان قد أشير إليه في بعض الاحكام وعند التمعن في هذه الأحكام نجد إن للمفتش العمومي، من بين

وظائفه، دور في التحقيق الجنائي بالنسبة للحالات المشتبه بكونها تشكل جريمة ويتمثل هذا الدور بما يلي:-

أ- الإبلاغ عن الجرائم هذا الدور وان كان قد أشير إليه في مواد متفرقة من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤، إلا انه لا يشكل أمراً جديداً، لان المفتش العمومي هو موظف حكومي على وفق آلية التعيين التي أشير إليها في أحكام الأمر المذكور أنفاً، وهذا يرتب عليه إلزام، كان قد نص عليه في المادة ٤٨ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل والتي سبق ايضاحها، حيث ألزمت تلك المادة كل موظف او مكلف بخدمة عامة، لحق علمه بوقوع جريمة عليه أن يخبر السلطات التحقيقية بهذه المخالفة، وينتهي دوره عند هذا الحد، إلا إذا طلبت منه السلطة التحقيقية المعلومات أو التعاون على وفق أحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية.

ب- استدعاء الشهود والاستماع إليهم منح الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ المفتش العام سلطة استدعاء الشهود والاستماع اليهم وتحليفهم اليمين، وهذه سلطة جديدة لم تمنح لموظف حكومي سابقاً خارج سلطة القضاء، قد تكون منحت إلى اللجان التحقيقية الإدارية سلطة استقدام الشهود، لكن ليس لهم تحليف اليمين لان اليمين التي تكون محلاً للاعتبار القانوني، هي اليمين التي يؤديها الشاهد او المخبر أمام سلطة القضاء حصراً على وفق ما ثبت في نص المادة (٦٠) أصول الجزائية. لذلك فان هذه السلطة التي منحت للمفتش العمومي ستكون محل نظر لأنها ستثير جملة من الإشكالات القانونية، أولها وأهمها مدى قيمة هذه الشهادة لدى القضاء، فهل ستكون شهادة كاملة غير منقوصة وتعامل كمعاملة الشهادة المؤداة أمام القضاء؟ أم إنها لا ترتقي إلى ذلك المستوى؟

إن تلك الشهادة وان كانت ذات قيمة في التحقيق الإداري إلا أنها غير ملزمة للقضاء وذلك على وفق ما يلي:-

إن الشهادة التي تكون محلاً للاعتبار القانوني هي الشهادة مؤداة على وفق الأحكام المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية لان قواعد الإجراءات تكون حاکمة ومخالفتها ترتب البطلان في الإجراء أو التصرف، ويعرف بعض فقهاء القانون الجنائي بان الشهادة (بأنها الإدلاء بمعلومات تتعلق بالجريمة أمام سلطة التحقيق بالشروط التي حددها القانون)(٣٣)، لذلك أداء الشهادة أمام سلطة التحقيق التي حددها قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل هو الذي يضيف عليها الدليل وعدها من بين الإجراءات التحقيقية، كما إن الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ لم يرد فيه نص يشير إلى تعديل قانون الأصول الجزائية، أو الإشارة إلى إن تلك الإجراءات التي يتخذها المفتش العمومي تكون جزء من قواعد الإجراءات الأصولية. حيث إن سكوته عن ذلك لا يبرر إضفاء الصفة الإجرائية عليها، وإنما يجب النص صراحة على ذلك لان قواعد الإجراءات من القواعد الحاکمة وتعتبر من النظام العام، أما إذا دفع البعض بالقاعدة الفقهية (الخاص يقيد العام) فدفعه مردود عليه، لان الخاص الذي يقيد يجب أن يكون جنس العام، وان إجراءات المفتش العام لم تكن من جنس إجراءات المحاكمة أو التحقيق،

بل فيها مهام متعددة ومتباينة وعلى وفق ما ورد في القسم (٥) من الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤. وهذه إشكالية مهمة لأن التساؤل الذي ينهض ما قيمتها إذا لم تكن مؤثرة ومنتجة؟، الجواب إنها من الممكن أن تكون قرينة تستأنس بها المحاكم ولا تكون دليل ينهض ضد أو مع المتهم ووزن القرينة يختلف عن وزن الدليل عند التقييم في المحاكمة.

ومن خلال ما تقدم نرى إن دور المفتش العمومي فيما يتعلق بالتحقيق الجنائي ينحصر في الإخبار ولا يتعداه إلى إجراء التحقيق الجنائي على خلاف ما للمحقق في مفوضية النزاهة من سلطة في إدارة التحقيق وإجراءاته (٣٤). كما أرى بأن الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ بحاجة الى تعديل بتدخل تشريعي حتى يصبح منسجم مع المنظومة القانونية العراقية، لأنه قد صدر في ظروف غير الظروف السائدة الآن، بالإضافة إلى إن جهة التشريع في حينه لم تملك كامل التصور عن التشريعات العراقية، علما انه عدل بموجب الامر ١٩ لسنة ٢٠٠٤ السابق الذكر حيث عدل امر تعيين و اعفاء المفتش العام ليجعله منوطا بقرار من رئيس الوزراء استنادا على اقتراح من هيئة النزاهة العامة و بذلك الغى سلطة البرلمان في مسألة تعيين المفتش العام التي منحها له الامر ٥٧ الصادر من سلطة الائتلاف ليجعل امر التعيين من صلاحية رئيس الوزراء فقط.

المبحث الثاني

التعارض في الاختصاصات الرقابية للهيئات المستقلة

من خلال دراسة التشريعات والانظمة والتعليمات التي جاءت لتحدد اختصاصات الهيئات الرقابية الثلاث يلاحظ ان هناك اشتراك فيما بينها بالنسبة الى بعض الاختصاصات التي منحها اياها المشرع ،اضافة الى ان هناك بعض من هذه الهيئات تتعارض في صلاحياتها مع صلاحيات بعض الاجهزة القضائية ،ولتوضيح ذلك سنحاول في هذا المبحث دراسة بعض من النصوص القانونية التي توضح جانب من هذا التعارض وكالاتي :-

المطلب الاول - التعارض في مرحلة الكشف عن المخالفة

(كثرة الجهات الرقابية يؤدي الى عرقلة عمل الدوائر الحكومية)

من خلال مراجعة قانون ديوان الرقابة المالية وقانون هيئة النزاهة العامة ومكتب المفتش العام يلاحظ ان القوانين الثلاث نصت على صلاحية الهيئات المشكلة بموجبها بالرقابة على نشاطات الجهات الخاضعة لرقابتها والتي تتمثل بكافة الدوائر الحكومية وغير الحكومية في العراق ،ومن ذلك نبين الاتي :-

الفرع الاول - صلاحية ديوان الرقابة المالية في مرحلة الكشف عن المخالفة :-
نص القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ بان (٣٥) "يقوم الديوان بالمهام الاتية :-
اولا:- الرقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف بالاموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات على ان يشمل ذلك ، أ- فحص وتدقيق معاملات الانفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوز الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الاموال العامة في الاغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر او تبذير او سوء تصرف فيها وتقويم مردودتها ب:- فحص وتدقيق معاملات التضمين وتحقيق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الاجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها " كما نص البند الرابع من الامر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ على الجزاء المفروض على الدائرة التي تمتنع عن توفير البيانات المطلوبة للديوان بالقول "ان لم يقتنع الديوان بان اسباب الامتناع منطقية فللديوان احالة الموضوع الى مفوضية النزاهة العامة للتحقيق وان كان ضروريا اجبار الجهة على الالتزام بالنشر "

والواقع العملي في العراق يشير الى امتناع اغلب الدوائر عن تقديم المعلومات الى الديوان دون سبب مقنع ودون اي اجراء من قبل الديوان ، والسؤال الذي يطرح بهذا الصدد لماذا لم يتم اتخاذ أي اجراء بحق الدوائر التي تمتنع عن تزويد الديوان بالمعلومات المطلوبة والاكتفاء بذكر هذا الامتناع في التقرير السنوي للديوان ؟ الامر الذي يستوجب تدخل المشرع وتفعيل هذه المادة من اجل تمكين الديوان من ممارسته للرقابة على اعمال الدوائر باعتباره اعلى واقدم هيئة رقابية في العراق .

الفرع الثاني - صلاحية هيئة النزاهة العامة بالكشف عن المخالفات
بالقراءة السريعة لنصوص الامر ٥٥ الذي حدد صلاحية هيئة النزاهة العامة نجد ان القسم الثاني الفقرة ج-٣ اكدت على ان " المفتشين العموميين بدورهم عليهم تطبيق النظام في وزاراتهم والمحافظة عليه ، وعليهم علاوة على ذلك التحقيق في جميع الامور المحالة اليهم وتدقيق نتائج تحقيقاتهم وتوصياتهم الى الوزير المختص والى مفوضية النزاهة للمراجعة النهائية واتخاذ التدابير النهائية " وظاهر هذا النص يؤكد بلا شك ان المفتشين هم المسؤولين عن تطبيق النظام في وزاراتهم وان دور الهيئة يقتصر على مراقبة اجراءات المكتب لا غير ، الا ان الامر نفسه يعود في القسم الرابع ليؤكد على "تضع المفوضية اجراءات استلام مزاعم الفساد بما فيها المزاعم المغفلة ويقوم مكتب المحقق في الشكاوى باستلام تلك المزاعم والتحقيق فيها (٣٦).

كما منح مشروع القانون الجديد لهيئة النزاهة العامة الحق بتنظيم نظام الكشف عن البيانات المالية والمسؤولين في دوائر الدولة اداريا " (٣٧)

الفرع الثالث - صلاحية مكتب المفتش العام بالكشف عن المخالفة

نص الامر ٥٧ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة على حق المفتش العام في "فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاطات بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها وبغية توفير المعلومات لاتخاذ القرارات ومن ثم تقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارات وسياساتها واجراءاتها" (٣٨).

وكذلك نص الامر نفسه على "تلقي الشكاوى من أي مصدر والتحقيق فيها او المبادرة في التحقيق في اعمال يذكر انها تنطوي على غش او تبذير او اساءه تصرف او عدم كفاءة والمبادرة بالتحقيق كذلك في جوانب النقص في تشغيل المنشآت وصيانتها والمفتش العام في سبيل الوصول الى ذلك يمنح امكانية الوصول بدون قيد او شرط الى جميع مكاتب الوزارة والى المواقع التابعة لها والتي يخضع دخولها لقيود محدودة او تلك التي يحظر دخولها .

وبعد الاطلاع على هذه النصوص نلاحظ ان الجهات الرقابية الثلاث في العراق تمتلك صلاحية الكشف عن المخالفات والتحقيق بها بصورة منفصلة عن الاخرى وهذا الاجراء قد يكون من الناحية النظرية اجراء اعتيادي لابل قد يعتبره البعض اسلوب صحيح لضمان فاعلية عمل الجهات الادارية الا ان الواقع غير ذلك ،حيث لاحظنا وفي اثناء عملنا في احدى الجهات الرقابية في العراق ان هذا التعارض قد يؤدي الى عرقلة عمل الدوائر ان لم يشلها ،حيث يحدث وفي كثير من الحالات بان تطلب الجهات الثلاث الاوليات عن موضوع معين او تجمع المعلومات عن حالة معينة دون ان تعلم ان الهيئة الرقابية الاخرى تجمع المعلومات حول نفس الموضوع وذلك نتيجة غياب التنسيق والتعاون فيما بينها الامر الذي يؤدي الى قيام الدائرة المعنية بتزويد الجهات الرقابية الثلاثة بنفس المعلومات اضافة الى ان تعليمات وقوانين بعض هذه الجهات تنص على امكانية استدعاء أي موظف لغرض الاستفسار عن هذه المخالفات كما انه في كثير من الاحوال لاتعلم فروع الهيئة نفسها في المحافظات ما يقوم به المقر في بغداد وهذا يؤدي الى تخطيط في الاجراءات وعدم معرفة الدائرة المعنية بالفرع او الجهة التي ترسل لها الاوليات . وباعتقادنا يمكن حل هذه المسألة من خلال قيام كل جهة رقابية عند ارسال كتاب معين او اتخاذ اجراء ما اعلام الجهات الرقابية الأخرى بإرسال نسخ (سرية) للاطلاع وطلب توفير المعلومات المطلوبة ان كانت متوفرة لديها لتعمل بذلك الهيئات الرقابية الثلاث وكأنها هيئة واحدة .

المطلب الثاني - التعارض في مرحلة التحقيق وتعدد التحقيقات على نفس المخالفة (القاعدة لا يجوز المعاقبة على نفس الفعل أكثر من مرة)

الاصل ان الموظف او المكلف بخدمة عامة اذا ما ارتكب مخالفة تستوجب عقوبة ادارية فان تطبيق هذه العقوبة بحقه تمنع الادارة من اعادة فتح القضية مرة اخرى بحقه ، وهذا من المبادئ المستقرة في العمل الاداري ، وهو حق كفله الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الذي منع اعادة محاسبة المتهم عن الفعل الذي ارتكبه وتمت اتخاذ الاجراءات القانونية بحقه، الا ان تمتع الهيئات الرقابية في العراق بصلاحيات

اتخاذ كافة الاجراءات القانونية بحق المخالف قد يؤدي الى هدم هذه القاعدة
وكالاتي :-

الفرع الاول- صلاحية ديوان الرقابة المالية باجراء التحقيق
يمتلك ديوان الرقابة المالية صلاحية اجراء التحقيق الاداري استنادا الى نص
المادة ٤ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ والتي نصت على "التحقيق والتبليغ في
الامور المتعلقة بكفاءة التحصيل والانفاق واستعمال الاموال العامة للحالات
المكتشفة من الديوان او التي تطلب من السلطة التشريعية وفقا للقوانين والانظمة
والتعليمات والمعايير المعتمدة" (٣٩)

وهذا يوضح ان الديوان يمتلك صلاحية اجراء التحقيق كما ان نص الامر ٧٧
لسنة ٢٠٠٤ يؤكد كذلك على حق الديوان بـ "التحقيق والتبليغ في الامور المتعلقة
بكفاءة الانفاق واستعمال الاموال العامة" (٤٠) كما يحق للديوان ان يفتح المفتش
العام للوزارة المعنية او هيئة النزاهة العامة لاجراء التحقيق. (٤١)
وكذلك فعل مشروع القانون الجديد للديوان الذي اعطى الحق للديوان باجراء
التحقيقات الادارية لاية مخالفات مالية معينة تشمل مسؤوليين رفيعي المستوى
"(٤٢)".

الفرع الثاني - صلاحية هيئة النزاهة العامة باجراء التحقيق
اعطى الامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ لهيئة النزاهة العامة الصلاحية باجراء التحقيق
حيث نص على ان "تتمتع المفوضية بصلاحية التحقيق في أي قضية فساد ، ولها
ان تعرض على قاضي التحقيق بواسطة محقق من الدرجة الاولى قضية فساد
تنطوي على اعمال تمت بالماضي حتى تاريخ (١٧-٧-١٩٦٨) وعند عرض
القضية على قاضي التحقيق تصبح المفوضية طرفا في القضية ، وقد بلغت عدد
القضايا

قيد التحقيق في المفوضية لعام ٢٠٠٨ حوالي ٢٩٩٨ حولت ١٧١٠ منها الى
قضية جزائية (٤٣).

وبما ان هيئة النزاهة تمتلك صلاحية اجراء التحقيق الجنائي وليس الاداري فان
ظاهر النص قد يدل على عدم وجود تعارض مع قانوني ديوان الرقابة المالية
والمفتش العام اللذين يتوليان التحقيق الاداري فقط، الا ان صلاحية هيئة النزاهة
العامة تتعارض مع ما هو معمول به من قبل الدول كافة وكذلك العراق قبل صدور
الامر ٥٥ بان صلاحية اتخاذ الاجراءات الجزائية تنحصر بالسلطات القضائية.

الفرع الثالث- صلاحية المفتش العام باجراء التحقيق الاداري
يمتلك المفتش العام صلاحية اجراء التحقيق الاداري بالمخالفات التي تم الكشف
عنها حسب ما ورد في القسم الخامس من الامر ٥٥ الذي نص على حق المفتش
العام بـ "القيام بالتحقيق الاداري على النحو الذي يتماشى مع السلطات المنصوص
عليها في القسم السادس - ثانياً".

وكذلك ورد ذكر هذه الصلاحية في الامر الخاص بتشكيل هيئة النزاهة العامة الذي اكد على " ان المفتشين العموميين بدورهم عليهم تطبيق النظام في وزاراتهم والمحافظة عليه ، وعليهم علاوة على ذلك التحقيق في جميع الامور المحالة اليهم وتقديم نتائج تحقيقاتهم الى الوزير المختص (٤٤).

علما ان ما يصدر عن اللجنة التحقيقية المشكلة من مكتب المفتش العام تكون توصياتها غير ملزمة وحسب ما وضحنا ذلك سابقا ،حيث يمكن للدائرة المعنية الاخذ او عدم الاخذ بها ،الا ان التطبيق العملي ولزيادة فاعلية وقوة مكاتب المفتشين العموميين يقوم المفتش العام في الدائرة المعنية باحالة نتائج التحقيق الى الوزير لغرض الاطلاع عليها وبعد توقيع الوزير على التوصيات تصبح ملزمة للدائرة المعنية.

ان هذه الحالة لايمكن الكشف عن مساوئها الا اذا علمنا ان اللجان التحقيقية المشكلة من الهيئات الرقابية اعلاه وفي كثير من الحالات تشكل لجان تحقيقية على نفس المخالفة الامر الذي يؤدي الى معاقبة الموظف المخالف اكثر من مرة حسب توصيات كل لجنة ،وتفصيل ذلك نقول ان المفتش العام مثلا في الدائرة المعنية قد لايجد في الفعل المرتكب مخالفة وبذلك يوصي بغلق التحقيق او قد يعاقب الموظف باحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤٤ لسنة ١٩٩١ الا انه لا يوصي باحالته الى المحاكم المختصة لقناعته بان الفعل المرتكب لا يشكل جريمة ، وبعد وصول القضية الى هيئة النزاهة العامة مثلا تجد ان الفعل المرتكب يشكل جريمة وبذلك تامر باتخاذ الاجراءات الجزائية وهنا يكون الفعل المرتكب قد تمت المعاقبة عليه اكثر من مرة وهذا يتعارض مع القاعدة التي تؤكد على عدم جواز المعاقبة على فعل واحد اكثر من مرة .

من جهة اخرى فان هذا الاجراء قد يؤدي الى انعدام الثقة باجراءات الهيئات الرقابية من قبل الدوائر التي ترصد فيها المخالفة لان كل جهة من الجهات الرقابية تلغي اجراءات سابقتها الامر الذي يؤكد على انعدام التنسيق بينهما .

المطلب الثالث - التعارض بالإجراءات

قد تمتلك احدى الهيئات الرقابية الحق في اتخاذ اجراء معين تعارض فيه حق تملكه الهيئة الاخرى وحتى انه قد يعارض الحقوق التي تملكها الهيئات الفضائية ، ولايكون التعارض في هذه الحالة بامتلاك الهيئتين نفس الحق وانما يكون بامتلاك احدى الهيئات الحق عكس تماما ما تملكه الهيئة الاخرى بحيث انه يؤدي الى تعطيل الحق الذي يعارضه وكالاتي:-

الفرع الاول - صلاحية ديوان الرقابة المالية بنشر التقارير

يمتلك ديوان الرقابة المالية الصلاحية بنشر التقارير السنوية عن المراجعات والتدقيقات التي قام بها خلال السنة (٤٥) وهذا الحق يشمل كافة التقارير عدا التقارير المعدة عن تدقيق نشاط الدوائر الامنية (٤٦). وحسب ما جاء بالامر ٧٧

لسنة ٢٠٠٤ على ان "يعلن الديوان وينشر النتائج النهائية لعمله ويضمن ذلك كل تقييمات الاداء والتدقيق والخطط والتقارير ويوزع الديوان قائمة التقارير الاخيرة بشكل واسع وباستخدام الانترنت ان توفر كما يوفر التقارير الى الصحافة واي شخص مهتم من خلال تقديم طلب مكتوب ويستثنى من ذلك فقط المعلومات المحظورة من قبل الوكالات المخولة لاغراض الامن الوطني".

وبما ان ديوان الرقابة الماية يمتلك الحق بالرقابة على مكاتب المفتشين العموميين (٤٧) فان هذا الحق (أي حق النشر) يتعارض مع ما ورد في الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين والذي اكد على سرية المعلومات والتقارير والمعلومات التي يقدمها او يقوم بها المفتش العام ، حيث ورد في الامر ٥٧ "لن تنشر السجلات الناشئة عن ما يقوم به مكتب المفتش العمومي من تدقيق مالي وتحقيق ولن يعلن عنها او تتاح للجمهور"(٤٨) وبذلك يكون حق ديوان الرقابة المالية بالنشر معطل لحق المفتش العام بالحفاظ على سرية المعلومات الواردة طالما انه في جميع الأحوال سيتم نشر المعلومات من قبل ديوان الرقابة في نهاية السنة.

من جهة أخرى فان واجب السرية في أعمال المفتشين العموميين هو نفسه يتعارض مع الغاية من تشكيل هذه المكاتب بتحقيق الشفافية والعلانية للعمل الإداري.

الفرع الثاني - صلاحية هيئة النزاهة العامة الحصرية باتخاذ الاجراءات الجزائية ورد ذكر هذه الصلاحية في الامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والذي اكد على "ان المفوضية هي الجهاز الوحيد المخول للاستعانة بالاجراءات الجنائية من اجل البت والفصل في القضايا المتعلقة با ساءة التصرف "(49) وهذه الصلاحية تتعارض مع عمل المفتش العام ،حيث ان المفتش العام عندما يرصد المخالفة التي تستوجب الاحالة الى المحاكم المختصة وحسب ماورد في المادة ٨ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤٤ لسنة ١٩٩١ يستطيع ان يرفع تقرير اللجنة الى الوزير المعني لاستحصال موافقته على الاحالة استنادا الى نص المادة ١٣٦ الفقرة ب من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١

وهو ما معمول به في العراق حاليا الا ان نص الفقرة ٤ من الامر اعلاه يلزم المفتش العام بعرض القضية على هيئة النزاهة العامة وليس الى الوزير وهذه الحالة قد تعرضت الى العديد من الانتقادات ولازال الموضوع قيد المناقشة بشأن تحديد الصلاحية باحالة في قضايا الفساد الى (الوزير ام هيئة النزاهة) والموضوع لم يحسم بعد ، وباعتقادنا ان اعطاء الحق بالاحالة الى الهيئة افضل من اعطاؤه الى الوزير المعني ،وتبرير ذلك نقول ان المخالفة اذا ما اكتشفت في دائرة معينة فمن الصعوبة بمكان ان يقوم الوزير باحالة مرتكبها الى المحاكم خاصة اذا كانت المخالفة من اصحاب المناصب القيادية في الوزارة ،لذلك لابد من اعطاء هذا الحق الى جهة حيادية لاتتأثر باي تاثيرات خارجية وتنظر الى المخالفة بموضوعية وحسب الادلة المتوفرة لديها والتي تزودها بها اللجنة التحقيقية. من جهة اخرى

فان المادة ١٣٦ قد اكدت على ان الصلاحية للوزير حصرا ثم اردفت هذه العبارة بعبارة " مراعاة ما تنص علي القوانين الاخرى " وبما ان الامر ٥٥ يعد قانونا (٥٠) لذلك فان النص فيه على صلاحية هيئة النزاهة باتخاذ الاجراءات القانونية لايعارض ما ورد في المادة ١٣٦ التي تعتبر معطلة ضمنا .

الخاتمة

أصبحت الرقابة من الأمور المسلم بها في عصرنا الحالي ،بغض النظر عن طبيعة نظام الدولة (مركزي -لامركزي) حيث انها مجموعة من العمليات تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول الى نتائج تقوم بها اجهزة معينة للتأكد من تحقيق المؤسسة لاهدافها بكفاءة مع اعطاء هذه الاجهزة سلطة التوجيه باتخاذ قرارات مناسبة .

فالرقابة وفق هذا المفهوم تعد واجب دستوري يمنح الجهة المختصة سلطة اصدار القرارات اللازمة لاداء الدوائر الحكومية الدور المرسوم لها في الدستور والقوانين.

ان هدف الرقابة لايتوقف عند حد ضمان قيام الدائرة بتطبيق احكام القانون ،بل يمتد الى عملية الترشيح والتوجيه لكي تستطيع الدائرة ان تؤدي مهماتها المحددة لها ، لذلك يشترط في القانون ان يتجاوز المفهوم التقليدي للرقابة القائم على مسك الهفوات القانونية والادارية ليصل الى المفهوم الجديد القائم على الاخذ بيد الدائرة للوصول الى احسن الاوضاع التي تمكنها من اداء دورها .

ان هيئات الرقابة الادارية الوارد ذكرها في هذا البحث قامت بدور لا يستهان به في مكافحة بعض مظاهر الفساد الاداري في وقت كان العراق فيه يعاني من الاضطرابات الامنية التي منعت العديد من اجهزة الدولة عن ادائها لمهامها وقد قدموا خسائر كبيرة في المال والارواح في سبيل الوقوف ضد مرض الفساد الذي استشرى بشكل لا يصدق العقل .

ومن خلال الاطلاع على غالبية الانظمة الرقابية في العالم وجدنا ان العالم اليوم يعتمد على هيئة رقابية واحدة ذات اختصاصات واضحة ومنظمة بموجب القانون من اجل مكافحة الفساد الاداري ، وهناك بعض الدول (كمصر) تعتمد على هئتين كحد اقصى،ولكن الاعتماد على ثلاث هيئات تتولى نفس المهمة يؤدي بلا شك الى تعارض وتضارب في الاجراءات كون الهيئات الثلاث تسعى الى نفس الهدف الا وهو مكافحة الفساد الاداري وفي هذا الصدد توصلنا الى المقترحات الاتية :-

اولا :_ النظر في امكانية الاستغناء عن احدى الاجهزة الرقابية ليس لعدم اهميتها ولكن من اجل التنسيق في اداء المهام ومن اجل مكافحة الفساد الاداري بشكل اكثر فعالية واختصارا للجهد والوقت وتعدد المسائل وكذلك من اجل مواكبة الدول الاخرى في هذا المجال ،وفي العديد من الدول يتم الاعتماد على ديوان الرقابة المالية والمفتش العام ، او هيئة النزاهة العامة وديوان الرقابة المالية ولكن ليس الثلاثة ، الامر الذي يوضح اهمية ديوان الرقابة المالية في تلك الدول في حين ان دور ديوان الرقابة المالية الان في العراق يعتمد في كثير من الحالات على احالة

الموضوع الى مكتب المفتش العام او هيئة النزاهة وان دوره يقتصر على الكشف عن المخالفة المالية والتحقيق فيها ، في حين ان الجهات الاخرى تمتلك صلاحيات اوسع من ذلك بكثير .

ثانيا :- في حالة عدم القناعة بما ورد في اولا ، نؤكد على ضرورة التنسيق بين الجهات الرقابية الثلاث قدر الامكان وفي جميع الاجراءات التي تقوم باتخاذها من مرحلة الكشف عن المخالفة وحتى اجراءات مابعد القرار الاداري الصادر بحق المخالف، وندرج بعض المقترحات بهذا الخصوص:-

١. التبادل المستمر للمعلومات التي يتم الحصول عليها وايجاد وسائل اتصال مستمرة وسريعة بين كافة الهيئات ونقترح استخدام الانترنت لتحقيق هذا الغرض.

٢. عند الكشف عن مخالفة جسيمة في الانظمة والتعليمات من قبل احدى الجهات الرقابية الثلاث ، نقترح ان يتم ترشيح اعضاء اللجنة التحقيقية المشكلة للتحقيق في هذه المخالفة من الجهات الثلاث بحيث تصبح لجنة مشتركة ويفضل ان تكون اعمالها تحت اشراف الجهة التي كشفت عن المخالفة والابتعاد عن تشكيل ثلاث لجان تحقيقية لنفس الغرض.

٣. مراعاة كل جهة رقابية لخصوصية عمل الجهة الرقابية الاخرى عند ممارستها لحقوقها القانونية ، فلا يجوز مثلا استخدام صلاحية نشر التقارير اذا كانت هذه التقارير تعود الى جهة يؤكد قانونها على ضرورة الاحتفاظ بالسرية في العمل، ونقترح عند استخدام صلاحية النشر الاكتفاء بذكر عدد القضايا التي تم تدقيقها دون ذكر تفاصيل.

٤. التوصل الى حل موضوعي بشأن التعارض الحاصل بين عمل الجهات الرقابية ونص المادة ١٣٦ ب من قانون اصول المحاكمات الجزائية ، ونقترح منح صلاحية الاحالة الى الجهات الرقابية فيما يتعلق بقضايا الفساد لضمان الحيادية في العمل .

٥. يجب النص في قوانين الهيئات الرقابية كافة على ضرورة التوقف عن اجراء التحقيق في حالة اذا ما علمت الهيئة الرقابية التي تتولى اجراء التحقيق ان الهيئة الرقابية الاخرى تتولى التحقيق في نفس الموضوع لتجنب تعدد العقوبات على ان تكون الافضلية للاستمرار بالتحقيق للجهة التي تعمقت به او اتخذت اجراءات اكثر اهمية من الاخرى ولا يمنع ذلك متابعة الجهة التي توقفت عن اجراء التحقيق للتحقيق الذي تتولاه الاخرى.

٦. يجب ان تعتمد هيئات الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد على ثلاث محاور رئيسية تتمثل في الآتي :

المحور الأول : تحقيق الرقابة الوقائية أو المانعة من خلال الآتي :

أ- دراسة الظواهر السلبية ونواحي القصور بجهات الاختصاص وما قد يصاحبها من ثغرات في القوانين واللوائح والنظم ووضع التصور الأمثل لإسلوب معالجتها وتقديم مقترحات تصويبها .

ب- تنمية وتنشيط مصادر المعلومات بجهات الاختصاص بهدف الكشف المبكر عن التجاوزات والمخالفات قبل إكتمالها وتصحيح مسارها خاصة في مجال المناقصات والمزايدات .

ج- التدقيق في إجراءات التحريات عن المرشحين لشغل الوظائف القيادية بجهات الدولة وتحديد صلاحيتهم بناءً على أسس الجدارة والنزاهة وإستبعاد من تشوب سمعتهم أى شائبة من تولى هذه الوظائف .

د- حصر الوظائف الأكثر عرضه للانحراف وتلقى الرشاوى وإجراء التحريات حول شاغلها بشكل دورى للتأكد من عدم إنحرافهم .

هـ- الإهتمام بشكاوى المواطنين بإعتبارها أحد المحاور الهامة لكشف الإنحراف فضلاً عن معاونة المواطنين فى الحصول على حقوقهم المشروعة .

المحور الثانى : التوعية بمخاطر الفساد :

أ- إن مكافحة الفساد تتطلب مشاركة فعالة من المواطنين لذا يجب أن يساهموا بفاعلية وتعاون كامل مع الأجهزة القائمة على تنفيذ القانون ولا يتأتى ذلك إلا من خلال نشر الوعى بين المواطنين بإستخدام وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروعة .

ب- تقوم الهيئات بتنفيذ برنامج توعية للمواطنين والعاملين بالدولة بمخاطر الفساد يهدف الى الآتى :

(١) تعريف المواطنين والعاملين بالدولة بهيئات الرقابة الإدارية وإختصاصاتها ورسالتها فى مكافحة الفساد وحماية المال العام

(٢) التعريف بمخاطر الفساد وانعكاساته السلبية على الإقتصاد القومى وخطط التنمية بالدولة .

(٣) زيادة تعاون المواطنين والعاملين بالدولة مع الهيئة فى مكافحة الفساد وحماية المال العام .

ج- ويتم برنامج التوعية من خلال الآتى :

(١) إلقاء المحاضرات فى الدورات التدريبية بمعاهد ومراكز التدريب المختلفة للعاملين بأجهزة الدولة .

(٢) التعاون مع وسائل الإعلام فى توضيح دور الهيئات فى مكافحة الفساد وحماية المال العام .

(٣) تنظيم الندوات عن مكافحة الفساد بجمعيات رجال الأعمال والمستثمرين .

(٤) تنظيم ندوات لطلبة الجامعات العراقية لتعريفهم بخطورة الفساد والتعرف على أساليب عمل الهيئات فى مكافحة الفساد .

المحور الثالث:- التعاون الدولى فى مجال مكافحة الفساد :

أ- أفرزت سياسة الإنفتاح الإقتصادى على العالم الخارجى أشكالاً جديدة من الفساد على المجتمع العراقي مثل جرائم غسل الأموال وجرائم الحاسبات الآلية وحرصاً من هيئات الرقابة الإدارية على إكتساب الخبرات لملاحقة تلك الجرائم فمن الضروري ان تسعى هذه الهيئات الى فتح مجالات للتعاون الدولى مع أجهزة مكافحة الفساد بالدول المتقدمة .

الهوامش

- ١- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الاداري ، مكتب المخدرات والجرائم ، فرع الفساد والجريمة الاقتصادية ، قسم المعاهدات الشؤون القانونية ، شعبة شؤون المعاهدات ، ص ٨.
- ٢- المادة ١ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠.
- ٣- امر سلطة الائتلاف رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٣ في ١٠٦٠٢٠٠٤ ص ٩٩.
- ٤- امر سلطة الائتلاف المرقم ٣٤ في ١٣-٩-٢٠٠٠ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٠ في ١-٣-٢٠٠٣ ، ص ٩.
- ٥- امر سلطة الائتلاف رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٣ .
- ٦- المادة ١٠٣ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠١٢ .
- ٧- المادة ٢ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ .
- ٨- المادة ١ من الامر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٩- وهذا بخلاف ماكان عليه الوضع في السابق حيث كانت المدة قابلة للتجديد استنادا الى نص المادة ٢٠ من قانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ .
- ١٠- المادة ٢٠ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ .
- ١١- المادة ١٠٣ من الدستور .
- ١٢- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الاداري ٢٠٠٨ .
- ١٣- المادة ٣ من الامر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ .
- ١٤- المادة ٣ -ثالثا من الامر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ .
- ١٥- المادة ٨ من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٨٦٣ في ٢٩-١-٢٠٠١ .
- ١٦- التقرير السنوي لهيئة النزاهة العامة لعام ٢٠٠٨ .
- ١٧- تقرير الامم المتحدة مكتب المخدرات والجرائم ، مصدر سابق ص ٥.
- ١٨- المادة ١ من الامر ٥٥ في ٢٧-١٢-٢٠٠٤ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٩٨١) في ٣١-١٢-٢٠٠٤ .
- ١٩- الفقرة ب من القسم الاول من الامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٢٠- الفقرة ج من القسم الاول من الامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٢١- الفقرة ٣ من القسم ٢ من الامر ٥٥ .
- ٢٢- الفصل الرابع -المادة ١٠٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- ٢٣- اكد قانون الهيئة على قدرة الهيئة بالتحقيق في أي قضية من قضايا الفساد الاداري سواء ارتكبت من شخص طبيعي او هيئة او شركة او اتحاد او مصلحة او شركة او جمعية او مؤسسة نقابية معهد او منظمة (القسم ٢ من الامر ٥٥).
- ٢٤- وزارة النفط العراقية -مكتب المفتش العام ، دليل التوعية القانونية والتحقيقية ، ٢٠٠٥ ، ص ٥.
- ٢٥- المادة ١ من القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٧٢ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٢١١ في ٨-١-١٩٧٣ .
- ٢٦- القسم الخامس - ١٠ من الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٢٧- الامر ١٩ لسنة ٢٠٠٥ الفقرة الاولى - صادر عن مجلس الوزراء العراقي منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٩٥ في ٣-٣-٢٠٠٥ ص ٣٤ .

- ٢٨- كتاب هيئة النزاهة العامة رقم ١٠٧٢ في ١١-٣-٢٠٠٩ معنون الى وزارة الداخلية - مكتب المفتش العام.
- ٢٩- الامر الديواني رقم ٧٢ لسنة ٢٠٠٨.
- ٣٠- البند الثاني من القسم السابع من الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
- ٣١- نصت المادة ٤٨ على "كل ممكف بخدمة عامة علم اثناء تادية عمله او بسبب تاديته بوقوع جريمة او اشتبه في وقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى وكل من قدم مساعدة بحكم مهنته الطبية في حالة يشتبه معها بوقوع جريمة وكل شخص كان حاضرا ارتكاب جنائية عليهم ان يخبروا فوراً احد من ذكروا في المادة ٤٧"
- ٣٢- نصت المادة ٢٤٧ على "يعاقب بالحبس او الغرامة كل من كان ملزماً قانوناً باخبار احد المكلفين بخدمة عامة عن امر ما او اخباره عن امور معلومة له فامتنع قصدا عن الاخبار بالكيفية المطلوبة وفي الوقت الواجب قانوناً ، وكل مكلف بخدمة عامة منوط به البحث عن الجرائم او ضبطها اهمل الاخبار عن جريمة اتصلت بعلمه وذلك كله مالم يكن رفع الدعوى معلقاً على الشكوى او كان الجاني زوجاً للمكلف بالخدمة العامة او من اصوله او فروعه او اخوته او اخواته او من في منزله هؤلاء من الاقارب بحكم المصاهرة"
- ٣٣- عمر ابراهيم العمر - اجراءات الشهادة في مرحلتي الاستلال والتحقيق الابتدائي في ظل نظام الإجراءات السعودي - ص ١٢٠ - رسالة ماجستير مقدمة إلى أكاديمية نايف للعلوم الأمنية - شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) www.nauss.edu.sa
- ٣٤- للمزيد انظر - القاضي سالم روضان الموسوي - دور محقق مفوضية النزاهة في جرائم الاموال والفساد الاداري - الحوار المتمدن العدد ٢٣٩٩ في ٩/٩/٢٠٠٨ - www.ahewar.org ، جريدة الميزان العدد ٣٠ في ٢٤/٩/٢٠٠٨
- ٣٥- المادة ٤ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠.
- ٣٦- بلغ عدد الاخبارات الواردة الى هيئة النزاهة العامة ٥٠٣١ اخبار حسب تقرير الهيئة لعام ٢٠٠٨.
- ٣٧- المادة ١٧ من مشروع القانون الجديد لهيئة النزاهة العامة.
- ٣٨- القسم الخامس -اولاً من الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
- ٣٩- الفقرة السادسة من المادة ٤ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠.
- ٤٠- الفقرة السادسة من التعديل الاول للمادة ٢ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠.
- ٤١- الفقرة التاسعة (٢-١) من الامر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٤٢- المواد (٢-١٢) و(٦-٤) من مشروع القانون الجديد.
- ٤٣- تقرير هيئة النزاهة العامة لعام ٢٠٠٨.
- ٤٤- الفقرة الثانية من القسم الخامس من الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
- ٤٥- القسم الثاني الفقرة الثالثة من الامر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
- ٤٦- نص الفقرة (2-8) من الامر ٧٧.
- ٤٧- الامر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
- ٤٨- نص الفقرة (1) القسم الثامن من الامر ٧٧ .
- ٤٩- القسم الثامن من الامر ٥٧
- ٥٠- إذا الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ، هو تشريع له قوة القانون وان سلطة الائتلاف حينما أصدرته كانت تعتمد في ذلك على الصلاحية الممنوحة لها بموجب قرارات مجلس الأمن المرقم ١٤٨٣ و ١٥١١ لسنة ٢٠٠٣ وتكون هذه القرارات هي قواعد الإسناد لمشروعية نفاذ القانون حيث تشير أحكام القرار ١٤٨٣ و ١٥١١ لسنة ٢٠٠٣ ما يلي ((١ - يعيد تأكيد سيادة العراق وسلامة أراضيه، ويشدد في هذا الصدد على الطابع المؤقت لاضطلاع سلطة التحالف المؤقتة (السلطة) بالمسؤوليات والسلطات والالتزامات المحددة بموجب القانون الدولي المنطبق المعترف بها والمنصوص عليها في القرار ١٤٨٣ (٢٠٠٣) ، إلى حين قيام شعب العراق بتشكيل حكومة ممثلة للشعب معترف بها دولياً تتولى المسؤوليات المنوطة بالسلطة)) وهذه القرارات قد ثار حولها الجدل منذ زمن طويل ومنذ بداية تشكيل هيئة الأمم المتحدة ومجلس الأمن، إذ يرى بعض فقهاء القانون الدولي إلى أن قرارات مجلس الأمن لا تمتلك المشروعية لنفاذها في البلدان ما لم تقتزن

بالمصادقة عليها من قبل الجهة التشريعية المختصة وبموجب قانون وطني محلي، لكن هناك رأي آخر يرى ان الاتفاقيات الدولية لها قوة إلزامية مثلما للقانون الوطني (حيث ان القانون الدولي له الأعلوية او ما يسمى القواعد الأمرة، أي التي لا يجوز الخروج عنها في اتفاقيات تعقدها الدول فيما بينها على بقية القواعد) ومن ذلك يؤسس بعض الفقهاء لنظرية القوة تنفيذية الملزمة في قرارات مجلس الأمن التي يلتزم بها جميع الأطراف المشاركة في هيئة الأمم المتحدة وحتى غير المشاركة على وفق أحكام ميثاق الأمم المتحدة

إذن فان قرارات مجلس الأمن قدمت الحق لسلطة الائتلاف المنحلة في إصدار الأوامر التي لها قوة قانونية لمعالجة الأوضاع بالإضافة إلى ما جاء في أحكام اتفاقية جنيف الرابعة التي منحت سلطة الاحتلال إمكانية اتخاذ التدابير اللازمة لإدارة شؤون البلدان المحتلة، لذا فان المشروعية القانونية والدستورية للأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ متوفرة، أما بعد زوال وانحلال سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة فان جميع التشريعات القانونية التي كانت سائدة في وقت قيام تلك السلطة التي أصدرتها بقيت سارية المفعول ما لم يتم إلغاؤها او تعديلها على وفق الأحكام القانونية لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ والدستور النافذ وكذلك فان رئيس الوزراء قد حل محل رئيس سلطة الائتلاف المؤقتة على وفق ما جاء في الامر ١٠٠ لسنة ٢٠٠٦، لذلك فان الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ذو اعتبار قانوني عند النظر إلى الأحكام التي أوردها.

المصادر

- ١- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الاداري ،مكتب المخدرات والجرائم ،فرع الفساد والجريمة الاقتصادية ،قسم المعاهدات الشؤون القانونية ، شعبة شؤون المعاهدات .
- ٢- امر سلطة الائتلاف رقم ٦ لسنة ١٩٩٠.
- ٣- امر سلطة الائتلاف رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٣ في ١٠٦٠٢٠٠٤
- ٤- امر سلطة الائتلاف المرقم ٣٤ في ١٣-٩-٢٠٠٠ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٠ في ٢٠٠٣-٣-١ .
- ٥- المادة ١٠٣ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠١٢ .
- ٦- الامر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
- ٧- المادة ٨ من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٨٦٣ في ٢٩-١-٢٠٠١.
- ٨- التقرير السنوي لهيئة النزاهة العامة لعام ٢٠٠٨ .
- ٩- المادة ١ من الامر ٥٥ في ٢٧-١٢-٢٠٠٤ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٩٨١) في ٣١-١٢-٢٠٠٤.
- ١٠- الامر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.
- ١١- وزارة النفط العراقية -مكتب المفتش العام ، دليل التوعية القانونية والتحقيقية ، ٢٠٠٥، ص٥.
- ١٢- المادة ١ من القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٧٢ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٢١١ في ٨-١-١٩٧٣.
- ١٣- الامر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ .
- ١٤- الامر ١٩ لسنة ٢٠٠٥ الفقرة الاولى - صادر عن مجلس الوزراء العراقي منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٩ في ٣-٣-٢٠٠٥ .
- ١٥- كتاب هيئة النزاهة العامة رقم ١٠٧٢ في ١١-٣-٢٠٠٩ معنون الى وزارة الداخلية - مكتب المفتش العام.
- ١٦- الامر الديواني رقم ٧٢ لسنة ٢٠٠٨.
- ١٧- قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي
- ١٨- قانون العقوبات العراقي

- ١٩- عمر ابراهيم العمر - اجراءات الشهادة في مرحلتي الاستلال والتحقيق الابتدائي في ظل نظام الإجراءات السعودي - ص ١٢٠- رسالة ماجستير مقدمة إلى اكااديمية نايف للعلوم الامنية - شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)- www.nauss.edu.sa
- ٢٠- القاضي سالم روضان الموسوي - دور محقق مفوضية النزاهة في جرائم الاموال والفساد الاداري -الحوارالمتمدن العدد ٢٣٩٩ في ٢٠٠٨/٩/٩ - www.ahewar.org، جريدة الميزان العدد ٣٠ في ٢٠٠٨/٩/٢٤
- مشروع القانون الجديد لهيئة النزاهة العامة.