



فاعلية التنظيم القانوني للهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري The effectiveness of the legal regulation of specialized bodies in combating administrative corruption

ا.م.د سجي محمد عباس
كلية الحقوق/جامعة النهرين

Assistant professor Dr. Saja Muhammad Abbas
College of Law - Al-Nahrain University

م.م محمد مطشر عبد ضامن
كلية الحقوق/جامعة النهرين

Assistant lecturer. Muhammad Mutshar
College of Law - Al-Nahrain University
mmath2021mm@gmail.com

الملخص:

تُعد الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد من أهم الجهات الرقابية التي تعمل على ضمان سلامة المال العام وحمايته في جميع المجالات، فالرقابة بشكل عام تعتبر موضوعاً قانونياً استغرق رداً طويلاً من زمن في تطويره نظراً لأهميتها الكبيرة في حماية المال العام، وقد رتب القانون لبلوغ هذا السبيل جملة من الاختصاصات التي تساعد على تفعيل دورها على الأموال العامة، إذ إن الدور الرقابي حصيلة تضافر جهود عوامل عدة، إذ إن الاختصاصات الرقابية تشكل لبنه من لبنات ذلك الدور التي تقوم بها الهيئات بها، وتعد الرقابة إحدى الوظائف الهامة لهذه الهيئة، وذلك لما لها من دور في التأكد من جودة الاداء والتحقق من تنفيذ ما تم التخطيط له بكفاءة عالية.
الكلمات المفتاحية: التنظيم القانوني، الهيئات المتخصصة، مكافحة الفساد.

Abstract:

The specialized anti-corruption bodies are among the most important oversight bodies that work to ensure the safety and protection of public funds in all fields. Oversight, in general, is considered a legal subject that took a long time to develop due to its great importance in protecting public funds. The law has arranged a set of steps to achieve this path. It is one of the competencies that help to activate its role on public funds, as the supervisory role is the result of the combined efforts of several factors, as the supervisory competencies constitute one of the building blocks of that role that these bodies carry out, and oversight is one of the important functions of this body, due to its role. In ensuring the quality of performance and verifying the implementation of what was planned with high efficiency.

Keywords: Legal regulation, specialized bodies, anti-corruption.

المقدمة

تلعب الهيئات المختصة في مكافحة الفساد الإداري دوراً هاماً في تحقيق المساءلة العامة، إذ تعد وسيلة أو أداة للحراسة والتنبيه، وفي بعض الأحيان تكون ذات تأثير زجر، وبالتالي تتحمل هذه الهيئات مسؤولية التحقق من التزام الجهات التنفيذية التي تخضع لرقابتها وفقاً للصلاحيات والاختصاصات المنصوص عليها في القانون، و تتمثل مسؤولية السلطة التشريعية في مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية بناءً على ما تقوم به هذه الهيئات في حالة ارتكابها لمخالفات، حيث يتوجب على الهيئات المختصة في مكافحة الفساد الإداري أن تقوم بدورها بحزم وشفافية، وأن تضمن تفعيل آليات المساءلة وفرض العقوبات على المسؤولين عن قضايا الفساد، فهي تعمل على ضمان التزام الجهات التنفيذية بمعايير الشفافية والنزاهة، وتقدم تقاريرها وتوصياتها إلى السلطة التشريعية لمتابعة الإجراءات وضمان تحقيق العدالة.

بهذه الطريقة يتم تعزيز المساءلة العامة وتتمكن الهيئات المتخصصة من رصد وتفتيش ومعاينة المسؤولين عن قضايا الفساد، وبالتالي تعزز الثقة العامة في الدولة وتحقيق العدالة والشفافية في إدارة الشؤون العامة.

إشكالية البحث

إلى أي مدى يمكن القول بأن المشرع قد وقر التدابير والآليات الوقائية الكافية لحماية المال العام ومكافحة الفساد الإداري؟ وذلك في ظل التحولات السريعة التي يشهدها العالم؟ ما مدى فاعلية هذه القرارات والتدابير في سبيل تحقيق الاهداف المنشودة الذي شرعت لأجله؟ وهل أن سياسة المشرع العراقي في الوقاية ومكافحة الفساد الإداري تعد كافية للتصدي والتعامل معه؟

منهج البحث

سنعتمد المنهج التحليلي المقارن منهجاً لهذه الدراسة، للبحث في فاعلية التنظيم القانوني للهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري، ليتسنى لنا الاستفادة من هذا التنوع في القياس والترجيح بين المواقف التشريعية والاجتهادات، فضلاً عن هذا فإن التحليل القانوني لأية فكرة قانونية يستلزم إظهار معناها وحقيقتها.

خطة البحث

سنقسم هذه الدراسة على ثلاث مباحث، ليكن المبحث الأول من هذه الدراسة مخصصاً للحديث حول فاعلية التنظيم القانوني لديوان الرقابة المالية الاتحادي، أما المبحث الثاني يكون مخصصاً للحديث عن فاعلية الرقابة التي يباشرها الديوان الرقابة المالية الاتحادي، بينما ارتأينا أفراد المبحث الثاني حول

فاعلية التنظيم القانوني لهيئة النزاهة الاتحادية، وعلى هدى التقسيم المتقدم سنشرع في التطرق لتفصيلات هذا البحث، وكما يأتي:

المبحث الأول

فاعلية التنظيم القانوني لديوان الرقابة المالية الاتحادي

يشير مصطلح "فاعلية التنظيم القانوني" إلى قدرة التنظيم القانوني لديوان الرقابة المالية الاتحادي على تحقيق الأهداف والغايات المحددة المنصوص عليها في مكافحة الفساد، فهو يشمل الحدود المفترضة على ممارسة الديوان والشروط والمتطلبات القانونية والفنية التي يجب توفرها لديه، لكي يؤدي ديوان الرقابة المالية الاتحادي دوره الرقابي بأفضل شكل ممكن ويحقق أفضل النتائج الرقابية، ويتطلب ذلك وجود إطار قانوني يحدد صلاحيات واختصاصات الديوان ويوفر الدعم اللازم لتنفيذ مهامه بشكل فعال، كما يجب توفير، ومما لا شك فيه ان هذه الضوابط او اللوائح تتنوع، منها فاعلية الضوابط القانونية متمثلة بالإطار الدستوري المانح للاختصاص جهة الرقابة، وكذلك فاعلية ضوابط الإطار التشريعي المانح للاختصاص سواء في القانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي أو في القوانين ذي الصلة، كما يندرج تحت تلك الضوابط استراتيجية العمل الرقابي والتي يتم التعامل معها من قبل الديوان، والتي تعتبر واحدة من المتطلبات القانونية والتنظيمية في ذات الوقت، إذ لا يمكن للديوان إن يمارس عملة الرقابي دون اعداد خطة عمل، كذلك رتب القانون على الديوان واجب إعداد خطة سنوية لتكون فيما بعد أساسا لكشف نسب معدلات الانجاز ومتابعة المخالفات الواردة في تقارير الديوان، وتأسيسا على ما ورد في أعلاه سنبحث في المطلب الأول فاعلية التنظيم الدستوري والتشريعي المانح لديوان الرقابة المالية الاتحادي اختصاصه الرقابي، إما المطلب الثاني فيكون مخصصاً لدراسة فاعلية استراتيجية التخطيط الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي ومحل رقبته وكما يأتي.

المطلب الأول

فاعلية التنظيم الدستوري والتشريعي للاختصاص لديوان الرقابي للديوان

من اجل للوقوف على التنظيم القانوني لممارسة الرقابة التي تسعى لها الاجهزة الرقابية ينبغي علينا ان نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص أحدهما لفاعلية التنظيم الدستوري المانح للاختصاص ديوان الرقابة المالية الاتحادي، والآخر لفاعلية الإطار التشريعي المانح للاختصاص الرقابي ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

الفرع الأول

فاعلية التنظيم الدستوري للاختصاص الرقابي لديوان

يعد الدستور الوثيقة السامية هو القانون الاسمي والاعلى في الدولة، وما من شك ان تطور الحياة الدستورية رغم جمود النص الدستوري شكلا ومضمونا، فالحركة في الحياة الدستورية ولود والسكون فيها عقر، وبقينا

لكل مجتمع ظروفه وامانيه ومثله العليا^(١) وبالطبع تؤثر الظروف والاضاع التي يعيشها في جوانب الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ونتيجة لذلك ادى تطور الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ونشر مبادئ الديمقراطية الى تحول اساسي وجذري في مفهوم الرقابة وحماية المال العام، لذا يجب على المشرع ايلاء الاهتمام الدستوري والقانوني للرقابة، والحق ان الدستور هو القانون الأعلى والأسمى ويحتل منزلة سامية من بين التشريعات في الدولة إذ ينص على المبادئ الاساسية، التي تحدد الاطار القانوني ضمن التنظيم القانوني السائد في الدولة وتشريعاتها اجمع، لكونه يتولى تنظيم أمورٍ على درجة من الأهمية، ويكون في مركز لا يمكن المساس به من قبل احد السلطات العامة في الدولة كنظام الحكم، والحقوق والحريات العامة.

ونجد ان في فرنسا قد عمل المشرع الدستوري^(٢) الى ادرج محكمة الحسابات إلى قائمة السلطات الدستورية التي تنشأ وتنظم أعمالها بموجب قوانين أساسية، لتغدو تلك المؤسسة على نظير السلطات العامة الأخرى (كمجلس النواب، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية)، وتولى الدستور الفرنسي تنظيم أوضاع وأحوال تلك المؤسسات فيما يتعلق باختيار وترشيح وتعيين رئيس ومستشاري المحكمة ومهامها، وكذلك موقعها من السلطات في الدولة وكذلك اختصاصاتها^(٣)، ومن ثم جعل منها أداة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما نظم الدستور كيفية تولي قضاة المحكمة ومستشاريها لوظائفهم^(٤).

(١) ينظر: محمد عودة محسن. اثر اللحظة القانونية في تفسير القاضي ودورها في تطويع القواعد الدولية لمواجهة التكنولوجيا الفتاكة. كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٢٢، ص ٩٩.

(٢) نصت المادة (٤٧/أولاً/ثانياً) من الدستور الفرنسي لسنة (١٩٥٨) المعدل على (يقوم ديوان المحاسبة بمساعدة البرلمان في مراقبة عمل الحكومة، ويقوم كذلك بمساعدة البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ القوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي، وأيضاً في تقييم السياسات العامة ومن خلال تقاريره العامة، سيسهم في توعية المواطنين..... يجب أن تكون حسابات الإدارات العامة قانونية وصحيحة، بحيث تقدم هذه الحسابات صورة حقيقية وعادلة عن نتيجة الإدارة والأصول والوضع المالي للإدارات العامة المذكورة).

(٣) د.علي عبد العباس. مرجع سابق، ص ١٣٨.

(٤) نصت المادة (٢١٥) من دستور مصر لسنة (٢٠١٤) المعدل على (يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية، كما نصت المادة (٢١٦) على (يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال.....). كما نصت المادة (٢١٧) على (تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورهما، وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنتشر هذه التقارير على الرأي العام).



ونجد المشرع المصري بموجب دستور سنة (٢٠١٤) قد نظم أوضاع الهيئات الرقابية المستقلة في صلب وثيقة الدستور، واضعاً أحكاماً عامة لهذه الهيئات وأحكاماً خاصة بالجهاز المركزي للمحاسبات، إذ كان مركز الجهاز من السلطات العامة واختصاصه ومهامه والسلطة المختصة بتعيين ومحاسبة رئيس الجهاز وعزله.

بينما جاء المشرع العراقي في دستور سنة (٢٠٠٥) وضع اللجنة الأساسية لرقابة المستقلة، وموقف المشرع من اعتناق الرقابة المالية أراد يكون حارساً أميناً وسداً منيعاً على المال العام، عن طريقة الاعتداءات والمخالفات التي تنال تلك الأموال لما لها من حرمة، واللافت للنظر إن المشرع الدستوري في دستور العراق لسنة (٢٠٠٥) جعل للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجباً على كل مواطن ودوراً أساسياً في كيان الجماعة فقد جاء الدستور، ليؤكد هذه الحقيقة (يعد كل من البنك المركزي وديوان الرقابة المالية هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيئة منها) ^(١).

وهذا يعني أن المشرع أخذ بنظر الاعتبار أهمية تلك الجهة الرقابية وإحاطتها بنوع خاص من العناية والتقدير منه للجهود التي يبذلها في حماية المال العام، وتحسين فاعلية وكفاءة الإدارة وتنمية الموارد البشرية. وبالطبع فإن تجربة الدول المقارنة وأخص منها المشرع الفرنسي والمصري أورد أحكاماً تتعلق بتنظيم الهيئات الرقابية العليا من حيث مكانة تلك الهيئات ضمن المؤسسات الدستورية واختصاصاتها ومهامها، مما يتيح لها إمكانية تطوير رقابتها وقطع الطريق أمام من يحاول النيل من شأنها، نظراً لكون أحكامها نظمت دستورياً بشكل واضح وصريح مما يستحق الإشادة ومن ثم الاستفادة من المعالجة الدستورية في معالجة النقص في عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق ليسيّر المشرع على هدى النظم القانونية المقارنة.

(١) نصت المادة (١٠٣/ البند أولاً) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية هيئات مستقلة مالياً وإدارياً.....، ثانياً/..... ويرتبط ديوان الرقابة المالية..... بمجلس النواب). وبصدد مفهوم " الارتباط " فإن الدستور حينما ربط هذه الهيئات أما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء فإنه لم يحدد ماهية الارتباط ولا حدوده، وهل هو على شاكله ارتباط دائرة ما بوزارة معينة أو بجهة غير مرتبطة بوزارة كما هو الحال بارتباط دوائر الصحة بوزارة الصحة أو ان تعبير " الارتباط " يعني غير ذلك ان مفهوم الارتباط هو ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء. ينظر: د. سعد خضير الرهيمي وآخرون، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثامنة، ٢٠١٦، ص ٥٤.

ونرى إن المشرع الدستوري في العراق عندما بادر إلى جعل تلك المؤسسة دستورية وتولى تنظيم كيفية اختيار رئيس الديوان ومساءلته، وكذلك فيما يتعلق في ارتباط واستقلاليتها^(١)، كان إيماناً من المشرع بالدور المهم والكبير الذي يلعبه الديوان في حماية والرقابة على المال العام.

لذلك نحت المشرع العراقي على أن يحذو على ما هو عليه من تنظيم دستوري للدول محل المقارنة ليرسي تنظيماً دستورياً أكثر ثباتاً واستقراراً للهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد ويقطع الطريق أمام من يحاول النيل من شأن تلك الهيئات.

(١) ينظر قرارها المرقم ٨٨ / اتحادي / ٢٠١٠ المنشور على الموقع الالكتروني وتجد المحكمة الاتحادية العليا مفهوم (الارتباط) هنا هو ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء على وفق ما نص الدستور عليه ذكره كلمة (الارتباط) وتتولى المرجعية التي ترتبط بها رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها وإجراءاتها في مجال اختصاصها.

كما وتجد المحكمة الاتحادية العليا إزاء صراحة نصوص الدستور بربط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وجوب احترام ومراعاة هذه النصوص والتقيد بها، وإن كان ما نص الدستور عليه بربط بعض الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية بمجلس النواب أمر لا يتفق مع اختصاصاته الرئيسية المنصوص عليها في المادتين (٦١) و(٦٢) من الدستور وهما اختصاص التشريع واختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٤٧) منه ولا يتفق كذلك مع ما هو جار العمل عليه في (برلمانات العالم إذ لا تتاطب بها إدارة هيئات أو مؤسسات ذات أنشطة تنفيذية لأن البرلمانات في العالم ومنها مجلس النواب العراقي لا تملك الأدوات التي تمكنها من الإشراف اليومي ومتابعة نشاط (الهيئات المستقلة) سيما إذا كان البرلمان في حالة عدم انعقاد، وتجد المحكمة الاتحادية العليا كذلك أن (ارتباط) بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها تطبيقاً لأحكام المادة (٨٠/أولاً) من الدستور ونصها (يمارس مجلس الوزراء: أولاً - تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) لأن (الهيئات المستقلة) تقع ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهام تنفيذية ولا ترتبط بوزارة، أما بالنسبة إلى بقية الهيئات المستقلة التي يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية واخضع الدستور قسم منها (لرقابة مجلس النواب) أو جعلها (مسؤولة أمام مجلس النواب) فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء ويكون لمجلس النواب حق الرقابة على أعمالها ونشاطاتها وتكون مسؤولة أمامه شأنها شأن أية وزارة أو جهة تنفيذية غير مرتبطة بوزارة ذكر الدستور ذلك إزاءها أم لم يذكر اكتفاء بما أورده من نصوص تعطي حق الرقابة لمجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية، أما (ارتباط) هذه الهيئات المستقلة وبمفهوم = = الارتباط الذي ورد شرحه بهذا القرار فتكون كما تقدم لمجلس الوزراء مادام الدستور لم ينص صراحة على ارتباطها بمجلس النواب وذلك لغلبة الصفة التنفيذية على أعمالها ونشاطها استناداً إلى أحكام المادة (٨٠/أولاً) من الدستور المتقدم ذكر نصها مع وجوب مراعاة الاستقلال المالي والإداري لهذه الهيئات الذي نص الدستور عليه تحصيلها لها مما يؤثر في استقلالية قراراتها وإجراءاتها المهنية مع الالتزام بمراعاة النصوص الدستورية والقانونية عند الاقتضاء.

الفرع الثاني

فاعلية التنظيم التشريعي للاختصاص الرقابي لديوان

يتولى المشرع تنظيم الاختصاص الرقابي للجهات المتخصصة في مكافحة الفساد، وفي نطاق القانون المقارن نجد ان المشرع الفرنسي منح الاختصاص الرقابي لمحكمة الحسابات الفرنسية حيث يتمثل ذلك في نصوص محددة جاءت بمدونة القضاء المالي التي اسندت الى محكمة الحسابات مهمة تدقيق وفحص الحسابات العامة للحكومة، وتقديم التقارير بشأنها الى البرلمان وإحالة المخالفين الى محكمة المخالفات المالية والموازنة، كما نجد نصوص قانون المالي الاساسي عززت منهج المشرع الفرنسي في بسط رقابة محكمة بايراده النصوص المتعددة للتعاون بين الحكومة والمحكمة وبين المحكمة واللجان البرلمانية المتخصصة فضلا عن قانون حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الادارة التي جعلت رقابة محكمة الحسابات الفرنسية وسيلة للإفصاح أمام الرأي العام، وسبيلا لضمان حقوق المواطنين في المساءلة العامة للحكومة^(١).
اما موقف المشرع المصري فقد أسند مهمة الرقابة الى الجهاز المحاسبات المصري ليتولى تلك المهمة، إذ يكون الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، والذي ينظم شؤونه القانون رقم (١٤٤) لسنة (١٩٨٨) والمعدل بالقانون رقم (١٥٧) لسنة (١٩٩٨)، حيث يهدف أساسًا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في القانون.

ويتلخص موقف المشرع العراقي بوجود نصوص تشريعية تسند مهمة الرقابة المالية للديوان الرقابة المالية الاتحادي وتخصه دون غيره بمهمة الرقابة او تشركه مع جهات رقابية متخصصة او غير متخصصة أخرى في مهمة الرقابة، إن قانون الديوان جعل من الديوان راعيًا وحارسًا رسميًا للمال العام اينما كان دون غيره من الهيئات الرقابية، وبصفة أساسية في عمليات التدقيق المالي والمحاسبي، كما جعل قانون هيئة النزاهة، ديوان الرقابة المالية ذات جهة تدقيقية عليا وهو في مقدمة الجهات التي تستأثر بواجب مكافحة الفساد الإداري^(٢) كذلك نجد قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة (٢٠١٩) المعدل منح ديوان الرقابة المالية الاتحادي مهمة التدقيق الخارجي وتم وضع مسؤولية توفير جميع الوسائل والتسهيلات اللازمة لديوان على عاتق وزير المالية، ليتمكن الديوان من أداء مهامه الرقابية بشكل كامل وفعال والهدف من وراء ذلك هو ضمان توفر الإمكانيات والاساليب اللازمة لتنفيذ عمليات التدقيق بأكمل وبأفضل طريقة ممكنة، وألقى على وزير المالية مهمة توفير الدعم المالي والموارد البشرية والتقنية اللازمة لديوان الرقابة المالية الاتحادي، حتى يكون للديوان

(١) ينظر: علي عبد العباس. مصدر سابق، ص ١٣٩.

(٢) نصت المادة (٢١/ ثانياً) من قانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١) على (يعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي وهو المعني بكشف عن اعمال الفساد.....).

القدرة على القيام بمهامه الرقابية بشكل فعال وفقاً للمعايير والممارسات المحددة، يشمل ذلك توفير الكوادر المؤهلة والمدربة وتوفير التكنولوجيا المناسبة والأدوات الضرورية لتنفيذ عمليات التدقيق وتقييم الجوانب المالية والمحاسبية للجهات المختلفة بهذه الطريقة، يمكن لديوان الرقابة المالية القيام بمهامه الرقابية بصورة شاملة ومثلى، مما يساهم في تعزيز الشفافية والنزاهة في العمل الحكومي وضمان استخدام الأموال العامة بطريقة فعالة ومسؤولة.

وكذلك بالنسبة الى قانون الموازنة العامة التي ينص على الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية، ومن ذلك أحال المشرع مهمة تدقيق المنافع الاجتماعية للرئاسات الثلاث وتقديم التقرير كل (ثلاثة أشهر) الى لجان مجلس النواب المختصة^(١).

حيثما كان وفي اي مرحلة كان عليها^(٢)، وحيث ان المال العام هو ما كان مخصص للنفع العام وغير قابل للتصرف فيه، وفي هذا الاطار يتولى الديوان مهامه الرقابية على المال العام اينما وجد إضافة إلى ذلك فقد اخضع المشرع حسابات المنظمات غير الحكومية في حالات معينة لرقابة الديوان بالرغم من أن أموالها خاصة^(٣).

المطلب الثاني

فاعلية استراتيجية التخطيط الرقابي لديوان ونطاق رقابته

لا يمكن إنكار أهمية استراتيجية العمل الرقابي للهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد، والدور الذي تلعبه في تحديد مسار العمل الرقابي وعلى كافة النواحي، ومن هنا كان المشرع حريصاً على وضع استراتيجية العمل الرقابي وتحديد محل الرقابة والأعمال الخاضعة لرقابة، وتأسيساً على ما تقدم في اعلاه سيكون محور الافرع القادمة وكما يأتي.

(١) أول من عرف تقسيم المال الى عام وخاص هو القانون الروماني وهو أقدم القوانين التي عرفتھا اوربا وأعظمها شأنًا، فالأموال العامة هي تلك التي تخصص لخدمة المرافق العامة أو لخدمة الجمهور مباشرة، وهي لا تخضع في ذلك لأحكام القانون المدني التي تهدف أساساً لمعالجة مصالح فردية خاصة علي أساس التعادل بين أطرافها، أما الأموال الخاصة ... فهي الأموال التي تمتلكها الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية وتستغلها وتتصرف فيها طبقاً للأحكام التي تخضع لها ملكية الأفراد وهي أحكا القانون المدني، وتعود هذه الأموال على مالکها بما تنتجه من غلات وثمار ويكون له حق الانتفاع بها إما باستغلالها مالياً بالطرق.. القانونية المختلفة سواء بالتأجير للغير أو باستغلالها بالطرق الإدارية المباشرة. باسم نعيم عوض. الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات " دراسة مقارنة في التشريعات المختلفة"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة بني سويف، كلية الحقوق، ٢٠١٠، ص ٣٩.

(٢) نصت المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل على (يتولى الديوان الرقابة على: ١. المال العام اينما وجد وتدقيقه.....).

(٣) ينظر: د. علي عبد العباس. مصدر سابق، ص ١٤٤.

الفرع الاول

فاعلية استراتيجية التخطيط الرقابي لديوان

يُعد التخطيط سراً لانجاح أي عمل كان فما بالك إذا كان التخطيط يتصل في العمل الرقابي، ففي نطاق التشريعات المقارنة محل الدراسة لم يتولّ المشرع الفرنسي وكذلك المشرع المصري الاشارة او التنظيم حول استراتيجية التخطيط للعمل الرقابي بصورة واضحة وصريحة.

والمراد هنا بتخطيط العمل الرقابي إسناد مهمة أنشطة وإعمال ديوان الرقابة المالية الاتحادية إلى خطة عمل تبين جملة من الأمور، ومنها رؤية الديوان الرقابية كجهة رقابية مالية مستقلة، والقيم التي يحملها الديوان بكل ما تشتمل عليه من الحيادية والموضوعية والاستقلال في مباشرة العمل الرقابي، وكذلك المهمة التي وجد من اجلها الديوان وسند وجوده القانوني، إضافة إلى الأهداف المذكورة في القانون والتي يباشر الديوان سلطاته على أساسها، وترسم الخطة السنوية للديوان أساليب تنفيذ تلك الخطة، ومتطلبات التنفيذ المادية والبشرية والفنية كما تحدد الخطة التحديات والصعوبات التي تعرض تنفيذ خطط الديوان المستقبلية والسابقة لغرض محاولة إيجاد الحلول لها، كما تحدد تلك الخطة الإدارات الخاضعة للرقابة وتحديد مواعيد إنجاز الأعمال الرقابية بمعادلة الوقت مع الجهد الرقابي المتاح^(١)، كما يدرج فيها المهام الرقابية التي يلتزم بأدائها خلال السنة، ولعملية التخطيط في مجال العمل الرقابي جملة مبادئ وأسس لابد من أخذها بنظر الاعتبار، وهي ضرورة مراعاة السياسات العامة للدولة عند وضع الخطط الرقابية، كما لابد من إن تكون الأهداف المحددة ضمن خطة واضحة بجلاء بلا غموض ولا التباس، كذلك لابد من تحديد الأعمال المراد القيام بها على وجه الدقة أولاً ووفق الأهمية والأولوية، ولابد من الاستفادة من الخطط الرقابية السابقة^(٢)، وعند وضع الخطة الحالية، فضلاً عن اعتماد مبدأ المرونة الرقابية والتخطيطية وعدم إغفال الجهات المنفذة عند الخطة بغية الاستفادة من خبراتهم وخططهم وان يتم توزيع الموارد سواء كانت بشرية او مادية بين الأنشطة المختلفة واختيار الوقت المناسب لتنفيذها وان يتم تقويم الأداء الرقابي لجهة الرقابة المالية المستقلة لغرض وضع خطة رقابية خالية من الأخطاء التي شابت إعداد وتنفيذ الخطط السابقة.

ونعتقد ان غاية المشرع من إدراج النص يدور حول أمرين، الأول إعطاء السلطة التشريعية صورة شاملة عن مهام ديوان الرقابية، وثانياً الإفصاح أمام الرأي العام بواجبات ومهام ديوان الرقابة المالية الاتحادية وتماشيا مع التوصيات والإعلانات الدولية الصادرة عن المنظمات الرقابية المالية والمحاسبية، كما وضع الخطة الرقابية بعد وضعها من قسم الشؤون الفنية والدراسات بالديوان تمهيدا لإقرارها من مجلس الرقابة

(١) نصت المادة (٧) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل على (يعد الديوان خطة سنوية شاملة لإنجاز المهام الرقابية الموكلة اليه.....).

(٢) ينظر: الصانع. الهيكل التنظيمي للنظام المحاسبي الحكومي، المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، ١٩٨١.

المالية فيما يتولى قسم الشؤون الفنية والدراسات في ديوان الرقابة المالية الاتحادي وضع الخطة الاستراتيجية للديوان، وتبدو أهمية تخطيط العمل الرقابي انه يساعد في بلورة أهداف الرقابة المالية المستقلة وفي وضع الخطوات المؤدية إليها موضع التطبيق، كما انه يسهل من عمل جهاز الرقابة المالية عن طريق تحديد مسؤوليات وواجبات إدارات وهيئات وكيفية انجاز هذه الواجبات كما يساعد على تقويم كفاءة وفاعلية الإدارات العامة كما يساعد الرقابة المالية على اتخاذ القرارات الخاصة بتقدير الموارد والإمكانات وتوجيهها توجيهها علميا، وأخيرا يمنح المرؤوسين والرؤساء نوعا من الثقة والوضوح عند قيامهم بواجباتهم^(١)، ومن خلال مراجعة تقارير الخطط الرقابية للديوان نجدها تفتقد لكثير من المقومات والعناصر المهمة التي نص المشرع على ضرورة إيرادها في الخطة من ذلك مجالات التعاون مع الأجهزة الرقابية الأخرى، إذ خلت جميع الخطط التي استعرضناها من تنظيم لهذا البند المهم والذي يسهم في القضاء على تداخل اعمل الرقابي بين تلك الأجهزة كذلك ألزم المشرع ان تتضمن الخطة الرقابية السنوية للديوان الموضوعات التي يعدها، إذ يتولى الديوان ضرورة التحقق من الشفافية^(٢) ومستوى الأداء الحكومي^(٣)، ونضيف إلى ذلك إن المشرع العراقي قد ألزم رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي بضرورة إصدار تعليمات^(٤) ولم تصدر لغاية الان ولو اصدرت لاسهمت في إزالة الكثير من اللبس والتداخل في عمليات تنسيق العمل الرقابي الهيئات الرقابية المتخصصة في مكافحة الفساد الاداري.

الفرع الثاني

نطاق رقابة الديوان

لابد للرقابة من إي نوع كانت وأي كانت وإي نظام اعتنقت أن تبسط أدواتها واختصاصاتها على محل معين معلوم تمارس عليه تلك المعلومات والخطوات والإجراءات التي تبتغي التحقق من أمر معين، وهذا الأمر يقودنا إلى القول بعدم اختلاف إي رقابة سواء كانت إدارية أو سياسية أو مالية عما سواها إذ إن

(١) ينظر: موقع الالكتروني لديوان الرقابة المالية الاتحادي <https://www.fbsa.gov.iq> تاريخ الزيارة ٩/٢/

٢٠١٣ الساعة ١٠:٥٠ مساءً.

(٢) الشفافية: the transparency في علم الاعمال والإدارة والقانون والاقتصاد أو علم الاجتماع أو المجالات السياسية الشفافية هي عكس السرية، أي عندما يكون العمل أو النشاط شفافا إذا كانت المعلومات حوله متوفرة وواضحة، فمثلا شفافية في العمل أو موقف أو بيان هي نوعيتها في سهولة فهمها أو الاعتراف بها على سبيل المثال عدم وجود أسرار مرتبطة في العمل او الموقف أو لأنها تعبر عن بطريقة واضحة و مفهومة. ينظر: مفهوم الشفافية على الرابط التالي <https://altassili.com> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٨/٧ الساعة ١٠:٣٥ مساءً.

(٣) ينظر: المادة (٧/ ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل التي تنص (الموضوعات والقضايا التي يعتبرها الديوان ومستوى اداء الحكومة لواجباتها).

(٤) ينظر: المادة (٣٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل على (يصدر رئيس الديوان بموافقة المجلس تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون).



جميعها تتطلب محلا معيناً لتلك الرقابة كونها تشكل الرافد لتقديم التقارير والمعامل الذي يعتمد عليه في مباشرة تلك الوظيفة الحيوية والفاعلة، إذ هل ينبغي أن تمارس الهيئات المتخصصة رقابتها بلا تحديد مال معين، كانت الإجابة هي إن صفة العمومية تشكل الباعث لرقابة الهيئات المتخصصة على تلك الأموال والأعمال العامة.

ويلاحظ موقف المشرع الفرنسي فإننا لن نتوسع فيه نظراً لوضوح الحدود والمصطلحات بين المال العام والمال الخاص المملوك للدولة لأن التطور التاريخي والفلسفي والقانوني، الذي مر على نظرية المال العام ساهم في صقل المفاهيم وشذب الكثير من القوانين إلى إن استقر النظام القانوني للمال العام على عوده، بحيث تم ضبط محدود المال العام وشخص المالك ومركز الحائز والحماية القانونية المتنوعة المرصودة له^(١).

أما موقف المشرع مصري، اتسمت بالوضوح وقد أشار الدستور المصري عن رؤيته تجاه المال العام، إذ جعل للأموال العام حرمة وحمايتها واجب وطني على الدولة والمجتمع^(٢)، بينما جاء الدستور ليوضح وضع الأموال الخاصة للمملكة للدولة بالقول (الثروات الطبيعية ملك الشعب وعوائدها حق له، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها وحسن استغلالها ومراعاة حقوق الأجيال فيها ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة أو منح امتياز باستغلالها أو التزام مرفق عام إلا بناء على قانون.....)^(٣)، كما كان منهج المشرع المصري في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات والقوانين ذات الصلة يمتاز بدقه في الإفصاح عن ملامح المال العام والمال الخاص المملوك للدولة وحدودهما، وكان موقف القضاء المصري ممثلاً بالمحكمة الإدارية العليا أكثر دقة ووضوح في التمييز بين نوعي أموال الدولة إذ إشارات المحكمة في مستهل أحد أحكامها إلى (أموال النذر تفقد صفتها كأموال خاصة بمجرد إيداعها صناديق النذر وتصبح في هذه الحالة أموالاً مخصصة للنفع العام الدعوى التأديبية المقامة بشأنها لا تعتبر مقامة من الجهاز المركزي للمحاسبات، ولكن من النيابة على وجه المقرر قانوناً أساس ذلك أن دور الجهاز في هذه الحالة هو مجرد ممارسة لاختصاصه المنصوص عليه بالقانون رقم (١١٧) لسنة (١٩٥٨) عندما طلب إقامة الدعوى التأديبية لثوت وجسامة المخالفة المنسوبة للمحال في الدعوى وهي اختلاس أموال سلمت بحكم وظيفته^(٤)، وكذلك حكمها المتعلق بالحماية التي أسبقها المشرع على المال العام سواء كان مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو حتى قرار من الوزير المختص وهو ما يصدق على الطريق العام ولو كان مستطرقاً بالفعل هي حماية تفرض على

(١) ينظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا. الأموال العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص ٤٩.

(٢) ينظر: المادة (٢٢) من دستور جمهورية مصر لسنة (٢٠١٤).

(٣) ينظر: المادة (١٨) من دستور جمهورية مصر لسنة (٢٠١٤).

(٤) ينظر: د. علي عبد العباس. مصدر سابق، ص ١٦٥.

الجهات الإدارية المتخصصة عدم الترخيص للأفراد في البناء عليه وتحتم عليها سحب الترخيص الذي أصدرته فيما تضمنه من مساس به، يتطلب ذلك ان تقوم لديها دلائل جدية على انه مال عام سواء كانت هذه الدلائل مستندات تؤيد في ظاهرها توافر صفة المال العام له او كانت حالة ظاهرة تدل بواقعها على ذلك مثل الاستطراق العام للكافة لا يكفي في هذا الصدد مجرد الظن لديها نابع من زعم غيرها لهدف ترتجيه او لصالح تبتغيه حتى لا يتمخض الأمر عن انتزاع لما يدعى او تسليم بما يزعم من حق ينعقد الفصل فيه للسلطة القضائية المختصة لا ترتب على جهة الإدارة ان عدلت عما قررت من وقف الترخيص في البناء بعدما تبين لها انه لا يمس مالا عاما حسب الدلائل الجدية القائمة لديها، وأيضا المقرر وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة ان الاموال التي تصبح من الاموال العامة بمجرد تخصيصها بالفعل المنفعة عامة هي الاموال المملوكة للدولة او للأشخاص الاعتبارية العامة عملا (٨٧) ^(١)، اما الاموال المملوكة للأفراد فلا تكتسب صفة الاموال العامة بمجرد تخصيصها بالفعل المنفعة العامة بل ينبغي ان تنتقل الى ملكية الدولة باحدى الطرق كسب الملكية المنصوص عليها في القانون ثم تخصيص بعد ذلك للمنفعة العامة، المنصوص عليها في القانون فان ذلك يعتبر بمثابة غصب ويظل صاحبة محتفظا بحق الملكيته، وهناك احكام كثيرة التي تؤيد ذلك ^(٢).

ونجد موقف المشرع العراقي في ديوان الرقابة المالية الاتحادي يراقب المال العام والمال الخاص المملوك للدولة دون تفرقه في المعاملة بين الاثنين، فأنا نجد بأن الديوان قد بسط رقابته على المال العام والخاصة المملوك للدولة استنادا لقانونه المرقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل، ومن يتأمل في نصوص الديوان الرقابة المالية الاتحادي يجد ان المشرع أراد ان يمد صلاحية ديوان الرقابة المالية الاتحادي الى كلا نوعي اموال الدولة ولكن جاءت الصياغة التشريعية على غير ما أراد وذلك من جانبين، الاول حدد المشرع العراقي الجهات التي تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي ووضع معيار عاما لهذا الغرض بالجهات التي تتعامل بالمال العام جباية او اتفاقا او تخطيطا او تمويلا او صيرفة او تجارة او انتاج اعيان او انتاج السلع

(١) نصت المادة (٨٧) من قانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة (١٩٤٨) المعدل على (١). تعتبر أموالا عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. ٢. وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالنقد.

(٢) ينظر: د. علي عبد العباس. مصدر سابق، ص ١٥٥.



والخدمات^(١)، ونعقب على هذا النص بالقول ان المال العام هو ما كان مخصصا للمنفعة العامة بالفعل او بمقتضى القانون^(٢)، ولا تهدف الدولة من ورائه الى الربح والمنفعة وانما الى تلبية الخدمات العامة وإشباعها. ولكن هل كان المشرع العراقي وغيره موفقا في تحديد تلك الصفة التي تلحق بالمال أو الأعمال فيصيرها عامة، وبالتالي مجالا واسعا للرقابة المالية المستقلة، اذ احاطت الدول بمختلف نظمها السياسية والاقتصادية المال العام بمنظومة قانونية ورقابية شديدة تصون هذا المال لكونها تشكل عصب الدولة وعماد نشاطها، إذ لولا هذا المال لما تمكنت الدولة من الاستمرار ولعمت الفوضى والخراب، اذ لا ينكر اهمية المال العام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لمختلف الدول فهو يد الدولة لتوفير الخدمات العامة^(٣) وتطبيقا لذلك عد المشرع الدستوري العراقي إن المال العام مصلحة من المصالح العامة والمحافظة بحرمة كبيرة فجاء الدستور العراقي بنص المادة (٢٧) حيث نصت على (أولا: للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل موطن ثانياً: تنظم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها التنزول عن شيء من هذه الأموال).

ومفاد هذا ان المشرع الدستوري قد احاط الأموال الدولة، بموجب المادة (٢٧) من دستور لسنة (٢٠٠٥) النافذ وفحواه ان الأموال العامة المملوكة للدولة تشكل مصلحة عليا للمجتمع، ولا يجوز المساس بها بعمل أو فعل مسيء إليها لذا القي واجب الحماية على كل مواطن وليت المشرع الدستوري ادخل من ضمن المكلفين بواجب الحماية السلطات العامة، ونحت المشرع على اعادة صياغة لنص المادة (٢٧/ اولاً) من الدستور وادخال السلطات العامة في حماية الاموال العامة بحيث يصبح النص كما هو ات (أولاً: للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على السلطات العامة وعلى كل موطن.....) لكي لا يقال بعد ذلك إن النص عمد إلى تحديد من يتوجب عليهم القيام بواجب الحراسة والحماية وهم المواطنون، ونقول إن طرح مثل ذلك الانتقاد أمر وارد وله وجاهته نظرا لركاكة الصياغة الدستورية لهذا النص الحيوي والمؤثر، وعدم وجاهة ومنطقية طرحه، لأنه كيف يقبل إن يمنع المساس بالمال العام، السؤال الذي يطرح في هذا السياق هو اذ كيف يتم

(١) نصت البند (اولاً / المادة ٨) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل على. (تخضع لرقابة وتدقيق الديوان الجهات الاتية: اولاً: مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام او اية جهة تتصرف في الاموال العامة جباية او نفاقاً او تخطيطاً او تمويلياً او صيرفة او تجارة او انتاج اعيان او انتاج سلع او الخدمات. ثانياً: اية جهة ينص قانونها او نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان).

(٢) نصت المادة (٧١) من قانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١) المعدل على (١ - تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون.....).

(٣) ينظر: مزهود حنان. اليات حماية المال العام في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة مولود معمري _ كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٩، ص ٩.

الانتفاع منه؟ أليس بتوظيفة للمصلحة العامة استعمالا واستخدما؟ لذا فنحن لا نتفق مع المشرع فيما ذهب إليه من صياغة لم تكن سليمة، وعلاوة على ذلك ان نص المادة (٢٧) من الدستور جاء ضمن الحديث حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في الباب الثاني ضمن الحقوق والحريات العامة من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) النافذ، والمعروف ان الحق هو مكنه او وضع شرعي يجعل للشخص الاختصاص بمنفعة مادية او معنوية^(١)، بينما عرف مشروع قانون المدني العراقي في المادة (٨٨) الحق بأنه ميزة يمنحها القانون ويحميها تحقيقا لمصلحة اجتماعية^(٢).

اذ نص المشرع على هذه المادة ضمن تلك الحقوق وجعلها واجبا على المواطن، فهل اختلط الواجب مع الحق بنظر المشرع الدستوري؟ بحيث القى على المواطن واجب حماية المال العام وعده حقا له واعفى غيره من السلطات العامة من هذا الواجب؟ وكان الأولى إيراد تلك المادة ضمن المبادئ الأساسية، لان مضامين جميع المواد المتقدمة على المادة (٢٧) ابتدأت اما بتكفل الدولة او كفالة الدولة او جعلته حقا فابتدأت للعراقي الحق او العمل حق..... وهذا ما يعنى من باب الاستدلال، ان تلك المواد لا يصح ان تدرج هنا ولم يكن مكانها المناسب هنا، وانما كان الاوفق لو وضعت ضمن الباب الأول المتعلق بالمبادئ الأساسية، لذا نقول بان حق المواطن بالانتفاع بالاموال العامة حق مناط بتدخل ايجابي من الدولة سواء بتنظيم ذلك التصرف بقانون او بتحديد حق المواطنين بالتملك والتصرف، إضافة إلى ذلك إن نية المشرع واضحة في عدم جواز التنازل عن الأموال الخاصة المملوكة للدولة ومع ذلك جاءت الصياغة بطريقة توحى بجواز النزول عن جزء منها لان قول المشرع والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذا الأموال يعني من مفهوم المخالفة انه توجد حدود يجوز التنازل عن الاموال الخاصة المملوكة للدولة، والمفهوم المرافق إن إي تنازل عن الأموال العامة بلا عوض ضمن الحدود التي حددها المشرع تجعل تصرف التنازل باطلا بطلانا مطلقا، لذا نكرر ما قدمنا من انتقادات تجاه الصياغة تلك المادة ونهيب بالمشرع ضرورة مراجعتها.

وقد جاء دستور العراقي لسنة (٢٠٠٥)^(٣) ليؤكد في موضع آخر هذا التناقض اذ أورد حظر مفاده عدم جواز إجراء التصرفات القانونية المتمثلة بالبيع والإيجار او التعاقد مع الدولة حول استغلال أموال الدولة

(١) ينظر: رياض القيسي. علم اصول القانون، ط١، بيت الحكمة، بغداد ٢٠٠٢، ص ٣٣٨.

(٢) ينظر عبد الباقي البكري و زهير البشير. مدخل لدراسة القانون، شركة العاتك، القاهرة، بلا سنة طبع، ص ٢٢٦.

(٣) نصت المادة (٤) من قانون الدرجات الخاصة رقم (٨) لسنة (١٩٦٦) على (يعين بدرجة خاصة عادة وكلاء الوزارات ورئيس ديوان رئاسة الجمهورية ورئيس ديوان مجلس الوزراء ورئيس مجلس الخدمة العامة وأعضاؤه ومحافظ البنك المركزي ومعاونيه ومراقب الحسابات العام ورئيس مجلس إدارة شركة النفط الوطنية وأعضاؤها ورئيس جامعة بغداد ونوابه وأمين العاصمة ومدير الموائى العام ومدير السكك الحديد العام وأعضاء مجلس التخطيط ورئيس ديوان التدوين القانوني ورئيس المجلس الأعلى للبحوث العلمية ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة وكذلك الوظائف الأخرى التي تنص القوانين على أشغالها بموظف بدرجة خاصة).



بطريق الالتزام او التوريد او المقابلة او المقايضة لأموالهم بأموال الدولة لأموال الدولة من جهة رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء وأعضاء السلطة القضائية وأصحاب الدرجات الخاصة. واللافت للنظر ان المشرع لم يكن على معرفة ودراية تامة بالنظام القانوني للأموال العامة إذ كيف يغفل المشرع عن تنظيم ماهية تلك الأموال بقانون يعرفها، وينظم حمايتها وطرائق استعمالها، وكيفه اكتسابها صفة العمومية او تجريدها تلك الصفة لتغدو مالا خاصا مملوكا لها او لغيرها من الأشخاص الخاصة وتسري عليه احكام مغايرة لإحكام المال العام^(١)، ومن خلال استقراء موقف المشرع المذكور انفاً يتضح لنا إن فيه من المثالب، اذ جاء قاصرا إلى حد كبير في تحديد هذه المصلحة المهمة من المصالح الكبرى للدولة التي تتعطل حاجات المواطنين إذا تعرضت لخطر يدهمها او لضرر يعثرها.

إما الحكم الثاني: مفاده ان المشرع الدستوري قد ارحص للإدارة العامة باعتبارها القائمة على إدارة المال العام بالتصرف بالمال العام بيعا وإيجارا وحدود عدم التنزل عن الاموال الخاصة بالتصرف بلا عوض، علاوة على احكام حفظها وحمايتها وفقا للقانون الذي ينظم ذلك^(٢).

فقد استجاب المشرع لهذا الإلزام وسن قانون بيع وإيجار أموال الدولة الذي جاء على ذكر المبادئ العامة وابتدأ ذلك بتحديد تعريف لأموال الدولة أنها (يشمل تعبير (اموال الدولة) اموال القطاع العام أينما وردت في هذا القانون)^(٣).

ونأخذ على المشرع إطلاق لفظة أموال القطاع العام على اموال الدولة، لان كلا المصطلحين المتقدمين هما مصطلح عام يخلو من التحديد والتخصيص، وقد يذهب البعض إلى أطلق مصطلح أملاك الدولة لدلالة على الاموال الخاصة كناية عن تشبيهها بالملك الخاصة العائد للإفراد ونحن لا نتفق مع كلا الفريقين، لان الملك كما يكون عاما يكون خاصا وأموال الدولة مصطلح يشمل كافة أموالها الملكية العامة والملكية الخاصة، لذا فنحن نقترح على المشرع استخدام مصطلح اموال الدولة الخاصة للدلالة على اموال الدولة بحيث يكون النص كما يأتي (يشمل تعبير (اموال الدولة) اموال الدولة العام واموال الدولة الخاصة او ما يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أو إشراف الدولة أينما وردت في هذا القانون) التي تدر عليها عائدا وتقوم باستثمارها بواسطة مرافقها الاقتصادية^(٤).

(١) ينظر: د. غازي فيصل مهدي نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) في

الميزان، مؤسسة افاق للدراسات والبحوث العراقية، مجلة الملتقى، العدد ١١، السنة ٣، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٤٨.

(٢) ينظر: المادة (٢٧) من دستور العراق لسنة (٢٠٠٥).

(٣) نصت المادة (١/ ثانياً) من قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة (٢٠١٣) على (يشمل تعبير (اموال

(الدولة) اموال القطاع العام اينما وردت في هذا القانون).

(٤) بفعل الازمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة ظهر نوع اخر من المرافق العامة يزاول نشاطاً تجارياً او صناعياً مماثلاً لنشاط الافراد وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي

وان تطلق مصطلح اموال الدولة العامة على الاموال المخصصة للنفع العام ولسائر الأفراد دون إن تبتغي من ورائها الربح وإنما تحقيقاً للمنفعة العامة وحسب، وإذا انتهينا إلى نتيجة مفاده تبني النظام القانوني العراقي تميز بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة فأن لذا الأمر نتائج خطيرة، لان معنى ذلك بأن دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي مقصرا في مجال الرقابة على الأموال العامة، دون الاموال الخاصة كذلك لا يجدي نفعا، القول بأن قوانين القطاع العام للشركات العام قد نصت على خضوعها لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية، لان أعمال القاعدة الفقهية التي تقضي بان النص اللاحق ينسخ ويعدل النص السابق، سيعطل مضامين تلك الأسانيد ويوقع في تنازع، مابين جهات الإدارة والرقابة ويقلص من رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي كثيرا مما يهدد بتزايد واستفحال الفساد الإداري، علاوة على ذلك فان التسليم بوجود هذا النوع من الاموال الخاصة المملوكة للدولة والتي يطلق عليها المشرع تسمية أملاك الدولة، سيعرض الخزنة العامة لخطر حال ومحقق، لان النظام القانوني المنطبق على الاموال الخاصة يتيح الحجز والتنفيذ عليها كسائر الأموال المملوكة للأفراد وهذا ما لا يمكن قبوله، لان تلك الاموال كما تجردت من الصفة العمومية مؤقتا قد تردت اليها تلك الصفة، وتطبيق الاحكام المتعلقة بالقانون الخاص يسلب تلك الاموال قابليتها على تقديم النفع العام بوساطة الإدارة العامة.

اذ لابد ان تمد الحماية الى الاموال الدولة الخاصة وتوضيح الاحكام القانونية المتعلقة بادارة واستثمار والتصرف بالاموال الخاصة، اضافة الى ذلك لو استعرضنا موقف بعض التشريعات والقضاء من مسألة التمييز بين الاموال العامة والخاصة لوجدنا الامر شائكا متناقضا يخلو من النظرية عامة ومعايير محددة للتمييز^(١)، فالقانون المدني العراقي قد نص في المادة (٧١) منه على (تعبير اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل او بمقتضى القانون وهذه الاموال لا يجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم)^(٢)، وهنا وضع المشرع معيارا لما يعد من قبيل مالا عاما، وذلك بان يكون مخصصا للمنفعة العامة بأحد طريقتين، وهما التخصيص الفعلي بان يكون الانتفاع بهذه المال متاحا لعامة الافراد دون تدخل من الدولة بقانون او بغيره، والطريق الثاني بموجب نصوص قانونية تنظم ذلك الانتفاع، وهنا لم يأت المشرع على ذكر الاموال الخاصة المملوكة للدولة، وهذا برهان على إن تلك الاموال وقتذاك لم تتمتع بتلك الاحكام المنظمة للأموال العامة، بينما جاء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على ذكر أموال الدولة وجعل عدم المحافظة على تلك الاموال او

تؤديه هذه المرافق ومن ثم تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام. ينظر: د. مازن ليلو راضي. القانون

الإداري، دار المعارف، مصر، ٢٠١٤، ص ١٧٦.

(١) ينظر: علي عبد العباس. المصدر السابق، ص ١٤٠.

(٢) نصت المادة (٧١) من قانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١).



استخدامها بصورة رشيدة مبررا لنيل الموظف العام العقاب التأديبي جزاء لتقصيره أو إهماله^(١). ينما جاء القانون بجملة محظورات جعل من بينها استعمال المواد والآلات ووسائل النقل وغيرها العائدة إلى دوائر الدولة، والقطاع العام لأغراض خاصة^(٢). فهل يمكن إن يسوغ لنا إن نعقد بسريان نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام فقط على الاموال الخاصة أموال القطاع العام؟ ويغدو اعتداء الموظف على الاموال العامة عملا مباحا مباركا من المشرع؟.

بالتأكيد لا نعتقد بذلك ولكن كما يبدو مما تقدم إن النظام القانوني العراقي لم يتبن مذهباً قانونياً جلياً من فكرة أموال الدولة، فاختلطت المفاهيم والمصطلحات ومدت الاحكام بلا ادنى برهان على إن هذا المال عاماً أو خاصاً مملوك للدولة.

اما قانون التضمين العراقي رقم (٣١) لسنة (٢٠١٥) فقد جاء على ذكر المال العام مطلقاً من كل القيود وشرط وهو يحدد من ينطبق عليهم القانون وهو كل من الموظف او المكلف بخدمة عامة، والتساؤل الذي يساق حول معنى المال العام في هذا القانون، هل هو مكمل لقانون انضباط موظفين الدولة والقطاع العام في حماية المال العام؟ ام هل قصد المشرع بالمال العام كلا نوعي أموال الدولة العامة والخاصة؟ كما نظم قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي الإشارة إلى المال العام في مواطن كثيرة، ولكن لم يشأ المشرع ان يحصر هذا المفهوم وان يضع حدود لما يعد مالا عاماً وما لا يعد كذلك، فتضمن القانون على ان مهمة الديوان الرقابة على المال العام، هو أينما وجد وتدقيقه، كما تضمن أيضاً على (يعد مخالفة مالية من وجهة نظر الديوان هو الإهمال او التقصير المؤدي إلى ضياع أو هدر المال العام او الإضرار بالاقتصاد

(١) نصت المادة (٤/ سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل على (المحافظة على اموال الدولة التي في حوزته او تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة).

(٢) نصت المادة (٥/ خامساً/ سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل على (أستعمال المواد والآلات ووسائل النقل وغيرها العائدة الى دوائر الدولة والقطاع العام لأغراض خاصة. سادساً: استعمال اي ماكينة او جهاز او اي آلة من الآت الإنتاج لم يكلفه رئيسه المباشر بإستعمالها).

(الوطني)^(١)، كما أشار قانون الديوان، ايضاً الى ان من أهداف ديوان الرقابة المالية الاتحادي هو الحفاظ على المال العام من الهدر او التبذير او سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه^(٢).

وأيضاً تضمن قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي تحديد الجهات التي تخضع لرقابة الديوان بالمؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام او اية جهة تتصرف في الاموال العامة جباية او نفقا او تخطيطاً او صيرفة او تجارة او إنتاج او أعيان او إنتاج السلع والخدمات^(٣).

ولو كان المشرع العراقي قد نص في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي على تعريف المال العام لكان قد ساهم في سد هذا النقص التشريعي، ولا فصح عن النظام القانوني المطبق على اموال الدولة وقد يظن البعض بهذا التحليل لموقف المشرع العراقي من المال العام، ولكن ان لملمة النصوص المتقدمة من القوانين المالية وغيرها من القوانين التي تناولت بالذكر الاموال الدولة لا يمكن ان توصلنا الى حل منطقي يتسق مع الأصول التاريخية للقانون العراقي ولا مع ما يجب ان يكون عليه واقع التطبيق العملي للرقابة المالية المستقلة، وخاصة وانه لا مجال للتوسع في تفسير القوانين المالية والعدول عن التفسير الضيق للأخذ بالتفسير الواسع ولكونه أيضاً يتصل بعنصر الاختصاص الذي يعد من النظام العام.

والمآخذ على المشرع العراقي هو نص على شمول رقابته كافة دوائر ومؤسسات الدولة والقطاع العام، فصدر المادة لا غبار فيه لكون مؤسسات الدولة ودوائرها هنا منصرفة الى المرافق العامة الإدارية التي تتصدى لتقديم الخدمات العامة للأفراد دون ان تتصرف نيبتها الى الربح، اما ما ورد في نهايتها من إيراد المشرع لمصطلح القطاع العام فهو يقصد بذلك الشركات العامة التي تستثمر الموال الخاصة المملوكة للدولة بغية الحصول على الربح، وهي ما يطلق عليها بالمرافق العامة الاقتصادية^(٤)، بالإضافة الى ما سبق ان رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي جاءت على المال العام بقوانين خاصة عززت ما ذهبنا اليه من رأي، فقد جاءت اما في ظل قوانين سابقة او لاحقة لقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، ونرى بان هذا الاتجاه

(١) ينظر: المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل على (تعد مخالفة مالية لاغراض هذا القانون. أولاً: خرق القوانين والانظمة والتعليمات. ثانياً: الاهمال او التقصير المودي الى ضياع او هدر المال العام او الاضرار بالاقتصاد الوطني. ثالثاً: الامتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها او عدم توفيرها للديوان او الجهات التي يخولها.....)

(٢) نصت المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) على (يسعى الديوان لتحقيق الاهداف الاتية: أولاً: الحفاظ على المال العام من الهدر او التبذير او سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه. ثانياً: تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة.....)

(٣) نصت المادة (٨/ أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل على (المؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام او اية جهة تتصرف في الاموال العامة جباية او نفقا او تخطيطاً او صيرفة او تجارة او إنتاج او أعيان او إنتاج السلع والخدمات.....).

(٤) ينظر: د. موسى مصطفى شحادة. النظام القانوني للمرافق العامة الادارية، ط١، مركز بحوث الشرطة، الامارات العربية المتحدة، ٢٠٠٢، ص ٤٤.

محل نظر لما يحصل في طبياته من تخطيط وإيهام تجاه معاملة المشرع العراقي لاموال الدولة لو كان يعامل جميع تلك الأموال معاملة واحدة، لما كانت هناك حاجة لان ينص في كل قانون يصدر على خضوع أموال هذه الجهة او تلك لرقابة وتدقيق الديوان، ونرى ان المنطق التشريعي السليم هو ان يضمن قانون الديوان الرقابة بنص صريح على جميع أموال الدولة العامة والخاصة ليقطع بذلك دابر الاجتهادات والاختلافات في ميدان التفسير مما يؤثر على مصلحة الخزنة العامة والإضرار بالمركز الدولة المالي.

الفرع الثالث

الإعمال الجهات الخاضعة لرقابة ديوان

لا تقصر رقابة الديوان الاتحادي في العراق على مجرد مراجعة الحسابات العامة كما يعتقد البعض وإنما يراجع إعمال الجهات الخاضعة للرقابة، وقد يثار تساؤل مفاده ماهي حدود مراجعة ديوان الرقابة المالية الاتحادي لتلك الإعمال، وهل يحصل تعارض وتقاطع مع الرقابات الاخرى التي تخضع لها أجهزة الدولة، للجواب على ذلك التساؤل نقول ان إعمال الجهات الخاضعة للرقابة لا يمكن ان تسير بدون استخدام المال العام الذي نصب الديوان ليكون حارسا له، ولا يمكن باعتقادنا ان تتحقق تلك الحراسة من جدوى أو من تحقيق لأهدافها دونما ان تخضع أعمال التصرف بالمال العام جباية وإنفاقا لرقابة الديوان، لان إنفاق المال العام ذو جدوى اقتصادية يشكل هدر المال العام في نظر الديوان وان كانت الجهات المنفقة لتلك الأموال لم تتجاوز سقف الاعتمادات المالية او لم ترتكب إحدى الجرائم الماسة بالمال العام المنصوص عليها في قانون العقوبات^(١)، او لم ترتكب المخالفات التأديبية الواردة في قانون الانضباط^(٢).

وقد جاء قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي ليأخذ بهذا ويؤكد على هذا النوع من الرقابة^(٣)، حيث يتولى الديوان الرقابة على اعمال الجهات التي تخضع لرقابته وتدقيقه في جميع ارجاء العراق.

وقد جاء المشرع ليؤكد على هذه الحقيقية في موضعين من قانون الديوان، الأول عندما حدد الجهات التي تخضع لرقابة الديوان إذ أقر المشرع خضوع الأموال والإعمال العامة لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي باستثناء النشاط القضائي للسلطة القضائي^(٤) احتراماً لمبدأ استقلال القضاء، إما الثاني فكان بمناسبة تحديد

(١) ينظر: الباب السادس، الفصل الاول من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) المعدل.

(٢) لم يحدد قانون الانضباط موظفين الدولة القطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل المخالفة التأديبية وانما فرض على الموظف جملة من الواجبات التي يفترض ان يلتزم بها الموظف في اداء واجباته الوظيفية وفي حالة الاخلال بها يعد مرتكب للمخالفة التأديبية.

(٣) ينظر: المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل.

(٤) ينظر: المادة (٩) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل.

ما تشمل عليه رقابة الديوان من عمليات فحص وتدقيق^(١)، وهذا ما يعني ان المشرع أبى ان يخرج من سلطان رقابة الديوان، وفي ذلك موقف يحسب للمشرع ومع ذلك فهناك من رأى بعدم خضوع مجلس النواب محاسبيا وماليا لرقابة ديوان المالية الاتحادي وسنده في ذلك انه لا يوجد نص قد ذكر بالتحديد خضوع حسابات مجلس النواب لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي، ومع وجهة الرأي المتقدم، نرى انه لم يُبن على أسانيد كافية للأخذ به، حيث نجد ان المشرع العراقي قد نص في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي على معيار عام مفاده خضوع إية جهة تتصرف في الأموال العامة^(٢) وان السلطة التشريعية هي إحدى تلك الجهات التي تتصرف بالمال العام، وبالتالي فان القول بعدم وجود نص قانوني يخضع مجلس النواب الرقابة المحاسبية والمالية لديوان الرقابة الاتحادي، بُني على غير تمحيص ولا يمكن مناقشته أمام صراحة النص القانوني سالف الذكر، ومن جهة ثانية فأنا نأخذ على المشرع إخفاقه في تحديد موقفه من المرافق الاقتصادية التي تستثمر أموال الدولة الخاصة، وتعتمد أسلوب المحاسبة التجارية.

إما مواقف القانون المقارن فلم تكن التشريعات في دول على نسق واحد، فأن المشرع الفرنسي كان متفقا في مسألة إخراج المرافق الاقتصادية من رقابة جهة الرقابة المالية المستقلة بشكل مباشر، ولكن يختلف النظام القانوني المتقدم في أسلوب وشرائط المجرة على مرافقتها الاقتصادية، فذهب المشرع الفرنسي إلى إنشاء لجنة مختصة تتولى الرقابة على المرافق الاقتصادية لجنة المشروعات العامة وترفع تقاريرها الختامية إلى محكمة الحسابات^(٣).

في حين ان موقف المشرع المصري من تنظيم أوجه الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات على السلطات العام قد انفرد من بين جهات الرقابة المالية محل المقارنة بإيراد استثناءات وردت في قوانين مختلفة أو جرى التطبيق العملي على إيرادها من ذلك (مجلس النواب، جهاز المخابرات، رئاسة الجمهورية، مجلس الوزراء، وزارة الدفاع، اتحاد الإذاعة والتليفزيون، بنك الاستثمار القومي) حيث إن اللائحة الداخلية لمجلس النواب تم تعديلها بعد صدور الدستور الجديد وتسميتها باللائحة الداخلية لمجلس النواب، وقد أشارت تلك اللائحة إلى عدم خضوع مجلس النواب لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، وقد توزعت آراء الفقهاء بين أكثر من تفسير في إفلات مالية البرلمان المصري (مجلس النواب) من رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات فذهب البعض منهم إلى القول بأن إخضاع مالية مجلس النواب مجلس الشعب سابقا لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات فيه مساس بمبدأ الفصل بين السلطات وينطوي هذا الإخضاع كذلك على تدخل من جانب الجهاز المركزي للمحاسبات بعمل البرلمان الذي يعد أعلى سلطة رقابية لا معقب عليها سوى الشعب، فضلاً عن إن قانون الجهاز المركزي للمحاسبات اختار إخراج البرلمان من حدود رقابة الجهاز، وتعزز هذا الاتجاه

(١) ينظر: المادة (١٠) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل.

(٢) ينظر: المادة (٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل.

(٣) ينظر: د. صلاح العطيفي. المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركز للمحاسبات، ط١، ١٩٧٨، ص٣٣.



بتضمنين اللائحة الداخلية لمجلس النواب ما يفيد استثناء مالية مجلس الشعب من تلك الرقابة، كما نص قانون مجلس النواب الصادر سنة (1985) ما يقود إلى هذا الاستنتاج أيضا، بينما تقاطع رأي آخر مع هذا الرأي المتقدم وفنادوا ارائهم في إخراج مالية البرلمان المصري من رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، بالقول إن الرقابة التي يجريها الجهاز المركزي للمحاسبات تنصب على الجانب المالي والمحاسبي ليس إلا، وبالتالي لا تشكل أمثال تلك الرقابة تعديا على اختصاصات البرلمان لكي يعدها البعض انتقاصا من سلطات البرلمان ومساسا بمبدأ الفصل بين السلطات كون رقابة الجهاز تعمل على مراجعة الأعمال المالية للمجلس وليس الأعمال التشريعية، كما وإن استثناء مالية البرلمان من رقابة الجهاز تشكل اعتداءً صارخا على مبدأ المساواة ومبدأ احترام القانون والذي يفترض به ان يكون أول جهة تخضع تصرفاتها المالية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات بحسبانها ممثلة الأمة والراعية للمال العام، كما ان استثناء مالية البرلمان من رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات سيعرضها لسوء الاستخدام من بعض القائمين على تلك الاموال كما ستثور مشكلة ارتكاب المخالفات المالية وتحديد مسؤولية المقصر فإذا كانت تلك المالية مستتأة من الرقابة فكيف سيتم تحديد المقصر وتجاه من تحرك المسؤولية؟ لذا فنضم صوتنا إلى الفريق الذي يرى ضرورة إخضاع مالية البرلمان وبمجلسه لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات لان الإبقاء على تلك الاستثناءات تنتقص من رقابة الجهاز، وتهدر الجهد الرقابي الكبير الذي يضطلع به، وينشئ نوعا من التمييز في المعاملة بين المراكز القانونية فكيف تكون أعلى جهة رقابية تعرض عن الإفصاح عن بياناتها المالية وتدعى بأنها تمثل الأمة ؟ لابل إن الإبقاء على الاستثناء يشكل مساسا بمبدأ دستوري هام وهو حرمة الأموال العامة وشفافية التصرف بها^(١).

المبحث الثاني

فاعلية التنظيم القانوني لهيئة النزاهة الاتحادي

يشير مصطلح فاعلية التنظيم القانوني الى قدرة التنظيم القانوني لهيئة النزاهة الاتحادي على تحقيق الاهداف والغايات المحددة والمرسومة له في مكافحة الفساد، نظرا لاهمية التصدي للفساد عبر اليات وبرامج جديدة تتسم بالمرونة ومن ثم تطبيق مبادرات مكافحة الفساد سواء على الصعيد الوقائي او حتى على صعيد الردع، ولابد ان تكون هناك خطوات علمية ناجعة ترتقي الى التصدي الى آفة الفساد، من هنا لابد من حدود والشروط والمتطلبات القانونية والفنية اللازم توافرها الى هيئة النزاهة الاتحادية عند ممارسة اختصاصتها، وحتى تقوم هيئة النزاهة الاتحادي بدوره الرقابي على أتم وجه والخروج بإسمى وأحسن وامثل النتائج الرقابية وافضلها، ومما لا شك فيه ان هذه الضوابط تتنوع، منها فاعلية الضوابط قانونية متمثلة بالإطار الدستوري

(١) ينظر: جيهان حسن سيد احمد. دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، دار النهضة العربية،

القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٥٠ وبعدها.

المانح للاختصاص هيئة النزاهة الاتحادية، وكذلك فاعلية ضوابط الإطار التشريعي المانح للاختصاص سواء في قانون الهيئة أو في القوانين ذي الصلة، والتي يتم التعامل معها من قبل الهيئة، والتي تعتبر واحدة من المتطلبات القانونية والتنظيمية في ذات الوقت، إذ لا يمكن لهيئة النزاهة أن تمارس عملها الرقابي دون إعداد، كذلك رتب القانون على الهيئة واجب إعداد خطة سنوية لتكون فيما بعد أساسا لكشف نسب معدلات الانجاز ومتابعة الفساد الواردة في تقارير الهيئة، وتأسيسا على ما ورد في أعلاه سنبحث في المطلب الأول فاعلية التنظيم الدستوري المانح الاختصاص الرقابي لهيئة النزاهة الاتحادية، إما المطلب الثاني فاعلية التنظيم القانوني المانح الاختصاص الرقابي لهيئة النزاهة الاتحادية وكما يأتي:

المطلب الأول

فاعلية التنظيم الدستوري للاختصاص الرقابي لهيئة

ليست فكرة الرقابة على المال العام حديثة النشأة بل لها جذور قديمة، فقد كان هناك اهتمام مستمر بالمال العام وضرورة وجود رقابة عليه عبر العصور. يحمل المال العام أهمية كبيرة، ولذلك كان من الصعب تسليم إدارته لأي جهة دون وجود دور للرقابة، فعدم وجود رقابة على المال العام يعرضه لمخاطر الانحرافات والتجاوزات.

وتلعب الرقابة الفعالة دورًا حاسمًا في ضمان سلامة وشفافية إدارة المال العام، إذ تساهم الرقابة في تحقيق مستوى عالٍ من النزاهة والمساءلة في استخدام الأموال العامة، وتقيد فرص الفساد والانحرافات المالية بهذه الطريقة، يتضح أن الرقابة على المال العام لها أهمية تاريخية وعملية في ضمان تحقيق الشفافية والنزاهة في إدارة المال العام، إذ ممارسة الرقابة على المال العام يتم تحديد الإجراءات والآليات التي يجب اتباعها في إدارة الموارد المالية بشكل شفاف ومنظم، ويتولى الدستور بوصفه الوثيقة السامية التي تحظى بأعلى مرتبة في النظام القانوني للدولة الذي ينص على تأسيس الهيئات المختلفة في الدولة ويحدد اختصاصاتها ويعكس الدستور ظروف وتطلعات المجتمع وقيمه الأسمى، وبالطبع تؤثر تطورات الحياة الدستورية في الأوضاع القائمة، سواء في النواحي السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية ونتيجة لذلك، يحدث تحول جذري في فهم الرقابة وحماية المال العام، لذا كان على المشرع ان يبدي الاهتمام الدستوري والقانوني للرقابة، والحق ان الدستور هو القانون الأعلى والأسمى ويحتل منزلة سامية من بين التشريعات في الدولة والتي يتضمن المبادئ الأساسية في الدولة، التي تحدد الاطار القانوني ضمن التنظيم القانوني السائد في الدولة وتشريعاتها اجمع، لكونه يتولى تنظيم أمورٍ على درجة من الأهمية، ويكون في مركز لا يمكن المساس به من قبل احد السلطات العامة في الدولة، وكذلك الموضوعات التي يتناولها كنظام الحكم، حقوق والحريات العامة.

اذ نجد في مصر قد عمل المشرع الدستوري إلى قائمة السلطات الدستورية التي تنشأ وتنظم أعمالها بموجب قوانين أساسية، لتعدو تلك المؤسسة على نظير السلطات العامة الأخرى (كمجلس النواب، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية)، وتولى الدستور مصري تنظيم أوضاع وأحوال تلك المؤسسات فيما يتعلق باختيار



وترشيح وتعيين رئيس ومهامها، وكذلك موقعها من السلطات في الدولة وكذلك اختصاصاتها، ومن ثم جعل منها أداة لمكافحة فساد السلطات، وقد كان المشرع المصري بموجب دستور (٢٠١٤) قد نظم أوضاع الهيئات الرقابية المستقلة في صلب وثيقة الدستور، واضعاً أحكاماً عامة لهذه الهيئات ومنها هيئة الرقابة الادارية^(١).

بينما وضع المشرع العراقي في دستور سنة (٢٠٠٥) اللبنة الاساسية لمكافحة الفساد بكافة اشكاله، ويلاحظ أن المشرع اعتناق هيئة النزاهة الاتحادية حتى يكون حارساً أميناً وسداً منيعاً على المال العام، عن طريقة الاعتداءات والمخالفات التي تنال تلك الأموال لما أُلها من حرمة، واللافت للنظر أن المشرع الدستوري في دستور العراق لسنة (٢٠٠٥)، جعل هيئة النزاهة من ضمن الهيئات المستقلة ولكن اخضعها لرقابة مجلس النواب^(٢)، وهذا يعني ان المشرع اخذ بنظر الاعتبار اهمية تلك الجهة الرقابية وأحاطها بنوع خاص من العناية والتقدير منه للجهود التي يبذلها في حماية المال العام، وتحسين فاعلية وكفاءة الإدارة وتنمية الموارد البشرية.

ونرى إن المشرع الدستوري عندما بادر إلى جعل تلك المؤسسة دستورية وتولى تنظيم كيفية اختيار الرئيس هيئة النزاهة الاتحادية ومساءلته، وكذلك فيما يتعلق في ارتباطه واستقلاليتها كان إيماناً من المشرع بالدور المهم والكبير الذي تلعبه هيئة النزاهة في حماية والرقابة على المال العام.

المطلب الثاني

فاعلية التنظيم التشريعي للاختصاص الرقابي لهيئة

يتولى المشرع تنظيم اختصاص الرقابة للهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد، وبالطبع دور المشرع في تنظيم الرقابة يعتبر حاسماً لتحقيق الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في أي دولة، إذ يقوم المشرع بوضع القوانين واللوائح التي تحدد اختصاصات الهيئات المعنية بالرقابة، وتحدد أيضاً الصلاحيات والإجراءات اللازمة لتنفيذها.

(١) نصت المواد (٢١٨) من دستور مصر لسنة (٢٠١٤) المعدل على (تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون).

(٢) نصت المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) على (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان..... وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب....).

ونجد المشرع المصري فقد اسند مهمة مكافحة الفساد الى هيئة الرقابة الادارية ليتولى تلك المهمة، وهي هيئة مستقلة تتبع الرئيس التنفيذي، بموجب القانون رقم (٥٤) لسنة (١٩٦٤)، حيث يهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في القانون.

بينما يتلخص موقف المشرع العراقي بوجود نصوص تشريعية تسند مهمة مكافحة الفساد الى هيئة النزاهة الاتحادية وتخصها دون غيره بمهمة مكافحة الفساد او تشركه مع جهات رقابية متخصصة او غير متخصصة أخرى في هذه المهمة، إن قانون الهيئة جعل منها راعياً وحارساً رسمياً للمال العام دون غيره من الأجهزة الرقابية وبصفة أساسية في عمليات مكافحة الفساد ومظاهره، كما جعل قانون هيئة النزاهة الهيئة في مقدمة الجهات التي تستأثر بواجب مكافحة الفساد، كذلك نجد هيئة النزاهة هي هيئة (حكومية) رسمية معنية بمكافحة الفساد، أنشئت في العراق باسم (مفوضية النزاهة العامة) بموجب القانون الصادر عن مجلس الحكم العراقي وفقاً للتحويل الممنوح له من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة بالأمر (٥٥ لسنة ٢٠٠٤) وبديل اسمها إلى (هيئة النزاهة) ومهمتها الرئيسية التحقيق في قضايا الفساد، وتجدر الإشارة إلى ان لم تسبق ان تورد التشريعات العراقية نصوصاً تُفيد بتشكيل هيئة مستقلة للتحقيق في قضايا الفساد، إذ إن السلطة التحقيقية مناطة بالجهات القضائية المتمثلة بقضاة التحقيق والمحققين^(١)، إلا أن الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ في القسم (٢) الفقرة ج/٤ اعتبر الهيئة الجهة الوحيد المخول له الاستعانة بالإجراءات الجنائية من أجل البت والفصل في القضايا المتعلقة بإساءة التصرف^(٢).

ومنحت الهيئة سلطة التحقيق في أي قضية فساد، ونتيجة ما شاب الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ والقانون النظامي الملحق به من قصور ونقص فقد صدر القانون رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١) لينظم عمل الهيئة وبيان اختصاصاتها ومهامها وصلاحياتها في رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد، وكذلك تنظيم العلاقة بين أجهزة الرقابة الموجودة وقد نص القانون على تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وأخضعت لرقابة مجلس النواب^(٣).

أن هيئة النزاهة تستجيب لحكم المادتين (٦) و(٣٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ التي صادق عليها العراق بالقانون رقم (٣٥) لسنة (٢٠٠٧).

(١) نصت المادة (٥١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل (على أن يتولى التحقيق الابتدائي قاضي التحقيق وكذلك المحققون تحت إشراف قضاة التحقيق)

(٢) تم الغاء هذه الفقرة بموجب الأمر رقم (١٠٠) لسنة ٢٠٠٤ والذي نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٥) لسنة (٢٠٠٤).

(٣) نصت المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١) على أن (هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ويمثلها رئيسها أو من يخوله).

صفوة القول: تهدف الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد من خلال ممارسة دورها الرقابي إلى بناء علاقات قوية وبناءة مع الجهات المشمولة برقابتها، وتسعى إلى مساعدة هذه الجهات على تنظيم أعمالها المالية والمحاسبية، وتعمل على إيجاد حلول للتحديات والعقبات التي تواجهها أثناء أداء مهامها، ويتحقق ذلك من خلال التعاون الفعال مع مختلف الجهات المسؤولة، إذ تضع جهودًا متواصلة لتعزيز التواصل والتعاون مع الجهات المعنية، وذلك من خلال توفير الدعم والمشورة المالية والمحاسبية، وتقديم التوجيهات والتوصيات اللازمة لتحسين أداء الجهات الخاضعة لرقابته، إذ تعمل على تعزيز الشفافية والمصادقية في عملية الرقابة، تسعى إلى تحقيق التوازن بين مصلحة الجهات المراقبة والمصلحة العامة، وتعمل على تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في العمل الحكومي، وذلك من خلال الحوار وورش العمل والتدريبات المشتركة، وبهذه الطريقة توفير الدعم والتعاون المستدام لتحقيق الأهداف المشتركة في مجال الرقابة والمساءلة.

الخاتمة

وفي الختام يحتم علينا ان نبين اهم ما توصلنا اليه من النتائج واهم التوصيات، وسنعرض هاتين المسألتين في نقطتين رئيسيتين:

أولاً: النتائج.

١. هناك اليات عملية تبذلها الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الاداري والتي تكمن تجلياتها في مساعدة السلطات في الدولة، وتتجلى هذه المساعدة من صميم وجوهر عمل هذه الهيئات.
٢. تحرص الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الاداري على تنفيذ مهامها بطريقة احترافية، من اجل المحافظة على مصداقيتها وترسيخ الثقة في عمالها مراعية في ذلك مجموعة من القواعد الفنية والاجرائية في عملها، وذلك بهدف ضمان جودة العمل والتحقق من تطبيق المعايير والاجراءات المناسبة.
٣. تحت الإطار القانوني الحالي يعاني الديوان من ضعف في صلاحياته في ممارسة الرقابة السابقة، مما يعرضه لصعوبة في تحديد المخالفات المالية قبل حدوثها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنعها، وبالتالي يفتقر الديوان إلى القدرة على تفادي المخالفات المالية قبل حدوثها.
٤. أثبت البحث ان الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الاداري على انها نتاج من نتجات الديمقراطية وحكم القانون، ولبنة أساسية لا سبيل للاستغناء عنها، ووسيلة

من وسائل تطويره، وهو أداة ناجعة في رفع مستوى فاعلية اعمال الادارة فيرصد الملاحظات الرقابية.

٥. تبنى المشرع العراقي معيار لمباشرة الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الاداري رقابتها على اموال الدولة، فهو استند على صفة المال العام لمباشرة اختصاصه على المؤسسات العامة.

ثانياً: التوصيات.

١. ندعو الديوان بضرورة الاستعجال في إصدار ضوابط وتعليمات التنسيق بينه، وبين الهيئات الرقابية الأخرى، تسهيلاً لإنجاز العمل الرقابي وتسهيلاً لتنفيذ نصوص القانون، إذ نص القانون على أن مجلس الرقابة المالية هو من يختص بإصدار تلك التعليمات، ولكن لم تصدر تلك التعليمات والضوابط لغاية اللحظة مما ينعكس سلباً على اداء الرقابي للديوان.

٢. نحث المشرع على اعادة صياغة المادة (٢٧/ اولا) وادخال السلطات العامة في حماية الاموال العامة بحيث تصبح كما يأتي (للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على السلطات العامة وعلى كل موطن.....)

٣. نحث المشرع على معالجة النقص في القدرات الرقابية للهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد، سواء من خلال تعزيز صلاحياته أو تطوير الإطار القانوني الخاص بها، ذلك يمكنها من الكشف المبكر عن المخالفات المالية واتخاذ إجراءات مناسبة لمنع حدوثها، مما يعزز النزاهة والشفافية في إدارة المؤسسات ويحقق التحسين المستدام في الأداء.

المصادر

اولاً: الكتب القانونية

١. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا. الاموال العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، بلا سنة طبع.
٢. الصانع. الهيكل التنظيمي للنظام المحاسبي الحكومي، المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، ١٩٨١.
٣. جيهان حسن سيد احمد. دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٤. رياض القيسي. علم اصول القانون، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢.
٥. عبد الباقي البكري و زهير البشير. مدخل لدراسة القانون، شركة العاتك، القاهرة، بلا سنة طبع.



٦. د. علي عبد العباس. الدور الرقابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة (دراسة مقارنة)، مكتبة الهاشمي للكتاب الجامعي، ٢٠١٧.
٧. د. صلاح العطيفي. المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركز للمحاسبات، ط١، ١٩٧٨.
٨. د. مازن ليلو راضي. القانون الاداري، دار المعارف، مصر، ٢٠١٤.
٩. د. موسى مصطفى شحادة. النظام القانوني للمرافق العامة الادارية، ط١، مركز بحوث الشرطة، الامارات العربية المتحدة، ٢٠٠٢.

ثانياً: الاطاريح والرسائل

١. باسم نعيم عوض. الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات "دراسة مقارنة في التشريعات المختلفة"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة بني سويف، كلية الحقوق، ٢٠١٠.
٢. مزهود حنان. اليات حماية المال العام في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة مولود معمري _ كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٩.
٣. محمد عودة محسن. اثر اللحظة القانونية في تفسير القاضي ودورها في تطويع القواعد الدولية لمواجهة التكنولوجيا الفتاكة. كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٢٢.

ثالثاً: البحوث القانونية

١. د. غازي فيصل مهدي نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) في الميزان، مؤسسة افاق للدراسات والبحوث العراقية، مجلة الملتقى، العدد ١١، السنة ٣، بغداد، ٢٠٠٨.
٢. د. سعد خضير الرهيمي وآخرون، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثامنة، ٢٠١٦.

الداستير والقوانين

• الدساتير

١. دستور فرنسا لسنة (١٩٥٨) المعدل.
٢. دستور العراق لسنة (٢٠٠٥).
٣. دستور مصر لسنة (٢٠١٤) المعدل.

• القوانين

١. قانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة (١٩٤٨) المعدل
٢. قانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١).
٣. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) المعدل.

فاعلية التنظيم القانوني للهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري.
م.م محمد مطشر عبد ضامن أ.م.د سجي محمد عباس

٤. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) المعدل.
٥. قانون الانضباط موظفين الدولة القطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل.
٦. قانون هيئة النزاهة الاتحادية (٣٠) لسنة (٢٠١١) المعدل.
٧. قانون ديوان المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة (٢٠١١) المعدل.
٨. قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة (٢٠١٣).

خامساً: القرارات

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٨٨ / اتحادي / ٢٠١٠ المنشور على الموقع الالكتروني.

سادساً: المنشورات الالكترونية

١. مفهوم الشفافية على الرابط التالي <https://altassili.com> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٨/٧ الساعة ١٠:٣٥ مساءً.
٢. موقع الالكتروني لديوان الرقابة المالية الاتحادي <https://www.fbsa.gov.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٣ /٩/٢ الساعة ١:٥٠ مساءً