

العلاقة بين الأجهزة الرقابية في العراق والأردن وأثرها في الفساد الإداري

The relationship between oversight bodies in Iraq and Jordan and its impact on administrative corruption

بحث مقدم من قبل

اسم المشرف: استاذ مشارك علي مشهدي / قسم القانون العام/ كلية القانون/ جامعة قم الحكومية

Ali Mashhadi

Associate Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom

droitenviro@gmail.com

اسم الطالب: ثامر قصي محروس العزاوي / قسم القانون العام/ كلية القانون/ جامعة قم الحكومية

thaeergost1995@gmail.com

العلاقة بين الأجهزة الرقابية في العراق والأردن وأثرها في الفساد الإداري

الخلاصة:

يهدف هذا البحث إلى دراسة وتحليل العلاقة بين الأجهزة الرقابية في العراق والأردن، ومدى تأثير هذه العلاقة في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، وذلك من خلال الوقوف على طبيعة هذه الأجهزة، واختصاصاتها، وأدواتها الرقابية، ومدى استقلاليتها وفعاليتها في ممارسة مهامها في كلا البلدين. اعتمد البحث على المنهج المقارن والمنهج الوصفي التحليلي، حيث تم تحليل النصوص الدستورية والتشريعية المتعلقة بالأجهزة الرقابية في العراق والأردن، ومقارنة الأدوار التي تؤديها كل من هيئات النزاهة ودواوين المحاسبة ودواوين المظالم في الدولتين، توصل البحث إلى مجموعة من النتائج، أبرزها أن الأجهزة الرقابية في كل من العراق والأردن تعاني بدرجات متفاوتة من محدودية في الاستقلال المؤسسي، وتداخل في الاختصاصات، وضعف في التنسيق، مما يؤثر سلباً على فعاليتها في مكافحة الفساد. كما بين البحث أن بعض الأجهزة الرقابية تؤدي أدواراً تحقيقية وأخرى رقابية في آن واحد، مما يخلق طبيعة قانونية مختلطة تعيق تحديد المسؤوليات بدقة. وظهر أيضاً أن البيئة التشريعية رغم احتوائها على العديد من النصوص الداعمة لمكافحة الفساد، وفي ضوء النتائج التي توصل إليها البحث، أوصى بضرورة تعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية في البلدين، وتطوير آليات التنسيق والتكامل المؤسسي بينها، وإجراء مراجعة شاملة للتشريعات النازمة لها بما يضمن وضوح المهام وفعالية الأدوات الرقابية. كما دعا إلى تفعيل الرقابة المجتمعية عبر إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني، وزيادة كفاءة الكوادر الرقابية من خلال التدريب المستمر.

الكلمات المفتاحية: الأجهزة الرقابية، الفساد، العراق، الأردن.

Abstract:

This research aims to study and analyze the relationship between oversight bodies in Iraq and Jordan, and the extent of this relationship's impact on reducing the phenomenon of administrative corruption. This is achieved by examining the nature of these bodies, their mandates, their oversight tools, and the extent of their effectiveness in carrying out their duties in both countries. The research relied on a comparative and descriptive-analytical approach, analyzing constitutional and legislative texts related to oversight bodies in Iraq and Jordan, and comparing the roles played by each of the integrity commissions, accounting bureaus, and grievance bureaus in the two countries. The research reached a set of findings, most notably that the oversight bodies in both Iraq and Jordan suffer, to varying degrees, from limited institutional independence, overlapping mandates, and weak coordination, which negatively impacts their effectiveness in combating corruption. The research also revealed that some oversight bodies perform both investigative and oversight roles simultaneously, creating a mixed legal nature that hinders the precise definition of responsibilities. It also emerged that despite the legislative environment containing numerous texts supporting the fight against corruption, in light of the research findings, it recommended strengthening the independence of oversight agencies in both countries, developing mechanisms for institutional coordination and integration between them, and conducting a comprehensive review of the legislation regulating them to ensure clarity of missions and the effectiveness of oversight tools. It also called for activating community oversight by involving citizens and civil society organizations, and increasing the efficiency of oversight personnel through continuous training.

Keywords: Oversight agencies, corruption, Iraq, Jorda

المقدمة

تُعدّ ظاهرة الفساد الإداري من أبرز الظواهر السلبية التي تعيق تقدم الدول وتؤثر سلباً في استقرارها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وقد باتت هذه الظاهرة من التحديات الكبرى التي تواجه المؤسسات العامة، خاصة في الدول النامية. ومع ازدياد حجم المخاطر الناتجة عن الفساد، تصاعدت الحاجة إلى تفعيل دور الأجهزة الرقابية باعتبارها أدوات فاعلة في كشف التجاوزات وضمان التزام الإدارات العامة بالقوانين والأنظمة النافذة. وفي هذا الإطار، يمثل كل من العراق والأردن نموذجين مهمين لدراسات الرقابة الإدارية، لما لهما من تجارب رقابية متعددة ومؤسسات قائمة على مكافحة الفساد، إلا أن فعالية هذه المؤسسات ومدى تأثيرها ما تزال موضع تساؤل.

لذلك تتجلى المشكلة في هذا البحث من خلال ملاحظة وجود مؤسسات رقابية متعددة في كلا البلدين، ومع ذلك فإن مؤشرات الفساد الإداري لا تزال مرتفعة، مما يدعو إلى التساؤل عن طبيعة العلاقة بين هذه الأجهزة الرقابية، وعن مدى التنسيق أو التداخل بينها، وعن أثر تلك العلاقة في فاعلية جهود مكافحة الفساد الإداري. ومن هنا تبرز الحاجة إلى دراسة هذه العلاقة وتحليل أثرها في الحد من الفساد، انطلاقاً من الفرضية القائلة بأن فاعلية الأجهزة الرقابية لا تتوقف على وجودها فقط، بل على طبيعة العلاقة بينها ومدى تكامل أدوارها وصلاحياتها.

كما يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على العلاقة القائمة بين الأجهزة الرقابية في العراق والأردن، وتحليل أثر تلك العلاقة في مستوى الفساد الإداري، سعياً إلى الوقوف على مكامن الضعف التنظيمي أو القانوني التي قد تعيق دور هذه الأجهزة، ومحاولة تقديم رؤى واقعية قابلة للتطبيق من أجل تحسين الأداء الرقابي في كلا البلدين. كما يسعى البحث إلى مقارنة الإطار القانوني والمؤسسي للأجهزة الرقابية في العراق والأردن، والتعرف على أوجه التشابه والاختلاف في بنيتها ووظائفها ومجالات تدخلها.

وتكمن أهمية هذا البحث في كونه يتناول موضوعاً حيوياً يمس جوهر الأداء المؤسسي للدولة ويؤثر بشكل مباشر في ثقة المواطن بالحكومة، فضلاً عن أنه يسهم في إثراء المعرفة العلمية حول العلاقة بين الأجهزة الرقابية والفساد الإداري، من خلال تقديم دراسة مقارنة قد تساعد صناع القرار والباحثين في تطوير أساليب الرقابة وتعزيز جهود مكافحة الفساد.

يعتمد هذا البحث على المنهج المقارن من خلال تحليل الأطر القانونية والتنظيمية والوظيفية للأجهزة الرقابية في العراق والأردن، إضافة إلى المنهج الوصفي التحليلي لدراسة مدى تأثير هذه العلاقة في الفساد الإداري. كما يستند البحث إلى تحليل الوثائق الرسمية والقوانين والتقارير الوطنية والدولية ذات الصلة، بهدف الوصول إلى نتائج موضوعية تدعم واقع الأجهزة الرقابية وتكشف مدى فعاليتها في محاربة الفساد. وبناء على ما سبق يتمحور التساؤل الرئيسي لهذا البحث حول: ما طبيعة العلاقة بين الأجهزة الرقابية في العراق والأردن، وما مدى تأثير هذه العلاقة في الفساد الإداري في كلا البلدين؟، ولهذا سيتم تقسيم هذا البحث إلى ما يلي:

المبحث الأول: مفهوم الفساد واختصاصات الأجهزة الرقابية

الفساد الحكومي يعد من أبرز التحديات التي تواجه الحكومات والمجتمعات على مستوى العالم، وهو يشير إلى استخدام السلطات العامة أو الموارد الحكومية لتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة على حساب المصلحة العامة. يتخذ الفساد الحكومي أشكالاً متعددة، مثل الرشوة، والمحسوبية، والاختلاس، والتلاعب بالمناقصات العامة، وغيرها من الممارسات التي تؤدي إلى هدر المال العام وتفاقم الأزمات الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول: تعريف الفساد

الفساد في معاجم اللغة من (فسد) ضد (صلح) والفساد لغة البطلان فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل والفساد نقيض الصلاح (فسد)، يفسد، يفسد، فسُدَ فسَداً، زفسوداً فهو فاسد) قال سيبويه جمع هلكى لتقاربهما في المعنى وأفس. (1) والفساد لغة يعني من فسد فهو فاسد، والمفسدة خلاف المصلحة، وكلمة الفساد هي الفعل يفسد إذا ذهب صلاح الشيء وانحرف عن الاعتدال قليلاً كان أم كثيراً، والاسم (فساد) خلاف الصلاح ويقال فسد يفسد، ويفسد وفسد فسَداً وفسوداً فهو فاسد وفسيد وقوم فسدى كما قالوا ساقط وسقطى ... واستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه، حتى استعصى عليه، والاستفساد خلاف الاستصلاح وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا أي فيه فساد والفساد التلّف، والعطب، والاضطراب، والخلل، والحاق الضرر. وقيل هو العدول عن الاستقامة إلى ضدها (2)، ومفردة الفساد استخدمت أيضاً في القرآن الكريم لتعطي نفس المعنى المذكور ومثال ذلك في قول الله تعالى "لَوْ كَانَ فِيهِمَا آلِهَةٌ إِلَّا اللَّهُ لَفَسَدَتَا فَسُبْحَانَ اللَّهِ رَبِّ الْعَرْشِ عَمَّا يَصِفُونَ". (3)

لم يُجمع الباحثون على تعريف موحد للفساد، لكنهم اتفقوا على أن جوهره يتمثل في سوء استعمال السلطة أو الوظيفة لتحقيق منافع خاصة على حساب المصلحة العامة (4)، وقد عرفه بعض الفقهاء بأنه انحراف سلوك الموظف العام عن المعايير المتفق عليها لتحقيق غايات شخصية (5)، بينما ركز آخرون على نية استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية أو مالية بطريقة مخالفة للقانون. (6) على المستوى الدولي، لم تقدم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 تعريفاً صريحاً للفساد، بل تركت للدول حرية تحديد مظاهره، نظراً لطبيعة المفهوم المرنة (7). بالمقابل، عرّفت الاتفاقية الأوروبية 1997 الفساد بأنه قبول مزايا من المسؤول مقابل الإخلال بمهامه الرسمية (8)، كما عرّفته اتفاقية الاتحاد الأفريقي 2003 بأنه الأعمال أو الجرائم التي تجرمها الاتفاقية. أما على صعيد التشريعات الوطنية ففي العراق، لم يُورد المشرع تعريفاً دقيقاً للفساد، بل اكتفى بالإشارة إلى "قضية الفساد" باعتبارها جريمة جزائية ترتبط بمخالفة الوظيفة (9)، وذلك في المادة (1) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2019، وعدل هذا القانون وأصبح أسمه قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع وذلك بموجب

القانون رقم 30 لسنة 2019.⁽¹⁰⁾

في الأردن، لم يرد تعريف مباشر للفساد في قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006، وإنما تم تعداد الأفعال التي تُعد فساداً، مثل: الرشوة، الاختلاس، إساءة استعمال السلطة، الجرائم الاقتصادية، غسل الأموال، وتزوير العملات والطوابع، وغيرها من الأفعال التي تمس المال العام والثقة العامة. أي أنه كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة، إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون، وقبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً، جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.⁽¹¹⁾

المطلب الثاني: مفهوم اختصاص الأجهزة الرقابية:

معنى (الاختصاص لغة مأخوذ من الفعل (خصص) أي خصه بالشيء واختصه أي أفرد به دون غيره⁽¹²⁾). الاختصاص اصطلاحاً يقصد به الصلاحية القانونية الممنوحة لجهة معينة، سواء كانت موظفاً أو هيئة عامة، للقيام بأعمال قانونية محددة. ويعبر أيضاً عن توزيع المهام بين الهيئات وفقاً للقوانين والأنظمة بما يحقق المصلحة العامة. ويُعد مبدأ الاختصاص من النظام العام، ولا يجوز الاتفاق على مخالفته، حيث يستمد مشروعيته من مبدأ دستوري أساسي هو مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يحدد صلاحيات كل سلطة على حدة دون تدخل من الأخرى.⁽¹³⁾ فالدستور، بصفته القانون الأعلى، يضع الإطار العام لصلاحيات السلطات والهيئات، لكنه لا يمنحها الحق في ممارسة اختصاصاتها إلا من خلال قوانين خاصة تنظم تلك الصلاحيات، وهو ما ينطبق أيضاً على الجهات المختصة بمكافحة الفساد. فحتى لو نص الدستور على وجود هذه الجهات، فإن عملها يظل معلقاً على صدور تشريع قانوني ينظم تفاصيل اختصاصها، وإلا شاب عملها البطالان.⁽¹⁴⁾ أما في النظام القضائي، فالاختصاص يُعرف بأنه السلطة التي يمنحها القانون لهيئة قضائية معينة للفصل في منازعات محددة. وعلى الرغم من أن قانون المرافعات المدنية العراقية النافذ لم يتضمن تعريفاً صريحاً للاختصاص، فإن قانون المرافعات المدنية والتجارية الملغى كان قد عرّفه بأنه "أهلية المحكمة لرؤية الدعوى بمقتضى القانون".⁽¹⁵⁾

وفي التطبيق العملي، قضت محكمة التمييز الاتحادية بأن محكمة الجنايات المختصة بالنظر في قضايا النزاهة هي المختصة في الجرائم المتعلقة بالإخلال بواجبات الوظيفة العامة، إذا ترتب عليها ضرر عمدي بمصالح الجهة الحكومية، استناداً إلى المادة (340) من قانون العقوبات، والمادة (1) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.⁽¹⁶⁾

وخلاصة القول، يمكن تعريف الاختصاص بأنه: "السلطة أو الصلاحية التي يمنحها القانون لجهة أو لمحكمة معينة للفصل في مسائل محددة دون غيرها." وخلال ممارسة الأجهزة الرقابية لاختصاصها الرقابي باعتبار أن هذه الأجهزة تضم موظفين مختصين ذوي خبرة في النواحي الإدارية والمالية والقانونية قادرين على تحديد حالة الفساد وعند تحديد نوع المخالفة من قبل هذه الأجهزة فإنها توفر العون للإدارة الخاضعة للرقابة في معالجة الحالة بيسر كذلك تساعد بعضها البعض وتساعد الجهات القضائية في الكشف عن الجرائم التي تقع داخل الإدارة وهذا يساعد في تطوير الأداء الرقابي في محاربة الفساد على المستويات كافة، وبما أن الأجهزة الرقابية تتمتع بقدرة كافية في تأدية المهام المنوطة بها من دون أي تعقيب عليها باستثناء الجانب القضائي⁽¹⁷⁾. الذي له متابعة ما تتوصل إليه الأجهزة الرقابية من جرائم نتيجة للمخالفات التي تكتشف.

أولاً: المخالفات المالية: وفي أغلب الأحيان يخضع تكليف المخالفة المالية من قبل الجهات السابقة إلى القضاء إذا طعن فيها أو شكلت جريمة فساد، أما موقف الفقه من بيان المخالفة المالية فقد عرفها بعض أهل الفقه بأنها (كل مخالفة يترتب على ارتكابها ضياع حق مالي للدولة أو ما يؤدي إلى الضياع)⁽¹⁸⁾، ونلاحظ في هذا التعريف أنه اشترط في المخالفة المالية ضياع حق مالي وهذا من شأنه أن يضيق من نطاق المخالفة المالية ويؤدي إلى عدم شمول مخالفات مالية ليس فيها ضياع مالي، وهذه المخالفة تقع عند خرق أو مخالفة القواعد القانونية، إذن يتعلق الفساد المالي بالتعدي على الأموال العامة وبشكل أساسي إيرادات ونفقات الدولة، وتتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي والإداري في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، حيث تصنف المخالفات المالية المتعمدة وتلك التي لها أثر مالي مباشر ضمن هذا النوع، ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في الرشاوي والاختلاس والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية.⁽¹⁹⁾

ثانياً المخالفات الإدارية: تستطيع الأجهزة الرقابية الثلاثة في البلد اكتشاف كثير من المخالفات الإدارية التي تقع داخل الأجهزة الإدارية الخاضعة إلى رقابتها وذلك لأن المخالفات الإدارية واحدة من أوجه الفساد المالي والإداري الذي يقع في الوظيفة الإدارية ولها تأثير كبير على استقرارها، فالمخالفة الإدارية أو التأديبية كما يسميها الفقه⁽²⁰⁾ تدخل فيها كثير من المخالفات المالية لأن المخالفات بنوعها تحتاج إلى تأديب إداري للردع، وعرفت المخالفة الإدارية بأنها (كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ويؤثر فيها بصورة قد تحول من دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى ما صدر هذه التصرف عن الإرادة الأثمة)⁽²¹⁾ والملاحظ التي توجه إلى هذا التعريف هو اشتراط أن يؤدي تصرف الموظف (العامل) إلى عدم قيام المرفق العام بالنشاط الأكمل فكثير من المخالفات التأديبية يمكن أن تقع ولم يتأثر نشاط المرفق العام بها مثل أخذ الموظف هدية من المراجع نتيجة انجاز معاملته، كذلك اشتراط أن يصدر التصرف نتيجة للإرادة الأثمة للموظف يخرج طائفة كبيرة من المخالفات الإدارية نتيجة لوقوعها من دون قصد نتيجة للإغفال أو الإهمال، وعرفت المخالفة الإدارية كذلك بأنها (إخلال شخص ينتمي إلى هيئة بالواجبات التي يلقيها على عاتقه انتماؤه

إليها). وهذا التعريف اشترط أن يكون هناك إخلال بالواجبات التي تحددها الهيئة التي يتبع لها، وعرفها جانب آخر من الفقه بأنها (كل فعل أو امتناع عن فعل يصدر عن الموظف عن عمد أو عن غير عمد أثناء أداء الوظيفة أو في حياته الخاصة ويكون من شأنه الإخلال بواجبات وقواعد الوظيفة أو المساس بكرامتها)⁽²²⁾ وهذا التعريف شامل فالمخالفة الإدارية يمكن أن تقع وفق هذه التعريف عندما يصدر خطأ من الموظف عن إهمال أو عن قصد ويخل بواجبات الوظيفة، حتى وإن كان هذا الخطأ يتم خارج الوظيفة⁽²³⁾. إذن يتعلق هذا النوع من الفساد بالممارسات التي يرتكبها الموظف العام في مختلف الجوانب الإدارية، سواء كانت شكلية أو جوهرية، ويهدف من خلالها إلى تحقيق منفعة شخصية أو لصالح الغير. ويشمل ذلك الانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية، والمخالفات التي تصدر أثناء تأدية المهام الرسمية، سواء خالفت التشريعات والأنظمة المعمول بها، أو جاءت نتيجة لانحراف في منظومة القيم الفردية لدى الموظف، وغالباً ما يكون هذا النوع من الفساد صعب الاكتشاف عبر أدوات الرقابة والتدقيق الخارجي، خصوصاً إذا لم توثق المخالفات في السجلات أو الوثائق الرسمية، مما يتطلب رقابة داخلية فعالة ومتابعة مباشرة من المسؤولين. وتظهر بعض مظاهره في السلوكيات اليومية داخل بيئة العمل، مثل عدم الالتزام بمواعيد الحضور والانصراف، أو إهدار وقت العمل في أمور لا علاقة لها بالوظيفة، كقراءة الصحف أو الانشغال بأحداث جانبية واستقبال الزوار لأغراض شخصية. ويكشف هذا النوع من الفساد عن الحاجة الملحة إلى تطوير التشريعات وسد الثغرات القانونية التي قد تستغل، بدل تركها مجالاً للمناورة، مما يستدعي ضغطاً متواصلاً على صناع القرار والمشرعين لمراجعة الأنظمة وتحديثها بشكل دوري.⁽²⁴⁾ فالهيئات الرقابية تكشف المخالفات التأديبية التي ترتبط بجرائم الفساد المالي والإداري التي تحقق فيها وتكتشف عندما يصل إليها إخبار عن مخالفة تصرفات الإدارة لحكم القانون والهيئة تباشر عملها هذا من دون توجيه أو تعقيب من الجهات الأخرى⁽²⁵⁾. وغالباً ما تفتح الهيئة الطريق في اكتشاف المخالفات الإدارية نتيجة إجراءات التحقيق الإداري في أغلب ما تكشف الهيئة عنه ويحال إلى المحاكم.

المبحث الثاني: العلاقة بين الأجهزة الرقابية والكشف عن الفساد الحكومي في العراق

يعد المبحث الثاني من البحث مهماً للغاية في تحليل العلاقة بين الأجهزة الرقابية وكشف الفساد الحكومي في العراق، حيث يعكف على دراسة كيفية تنظيم هذه العلاقة في إطار القوانين والأنظمة المعمول بها.

المطلب الأول: العلاقة بين هيئة النزاهة والسلطات العامة

رغم ما تتمتع به هيئة النزاهة من استقلال وفق الدستور، إلا أن فاعلية عملها في مكافحة الفساد المالي والإداري تتطلب تعاوناً وثيقاً مع الأجهزة الرقابية داخل الوزارات، وتختلف طبيعة العلاقة بين هيئة النزاهة والسلطات الثلاث في العراق بحسب طبيعة اختصاص كل سلطة من هذه السلطات، حيث يحدد القانون طبيعة تلك العلاقة، وأن المبدأ الأساسي الذي يربط الجهات المتخصصة بمكافحة الفساد مع السلطات العامة في العراق هو مبدأ الاستقلالية، وإن كانت الاستقلالية نسبية، أي تختلف من مؤسسة إلى أخرى بحسب مجال عملها.⁽²⁶⁾

أولاً: وتتسم العلاقة بين هيئة النزاهة والسلطة التنفيذية، بأنها علاقة تعاونية، فلا يمكن فصل أحدهما عن الأخرى؛ إذ إنَّ للسلطة التنفيذية دور تكميلي لما تقوم به هيئة النزاهة الاتحادية من إجراءات لمكافحة الفساد. وتكمن أهمية العلاقة بينهما في أن السلطة التنفيذية هي المترجم الحقيقي لأعمال الهيئة على أرض الواقع عن طريق التعاون المباشر بين المؤسسات التابعة للسلطة التنفيذية كوزارات الدولة والدوائر التنفيذية في وزارة العدل وغيرها من الجهات الحكومية الأخرى، ومن المسلم به أن إجراءات الهيئة مهما كانت حازمة ومتشددة، فإنها تبقى قاصرة على الوصول إلى الحقيقة، وكما درج عليه القول إنها تبقى تقارير كتابية ما لم تقترن بالتطبيق العملي والفعلي.⁽²⁷⁾

أما الوجه الثاني لعلاقة هيئة النزاهة مع السلطة التنفيذية فيتمثل بالرقابة على عمل الدوائر والمؤسسات الحكومية، وإن التعاون والتسهيلات التي تقدمها السلطة التنفيذية لهيئة النزاهة، هي بمثابة تحقيق مصلحة شخصية لها، لأن هيئة النزاهة هي المسؤولة عن تطهير مؤسسات السلطة التنفيذية من الفساد؛ إذ إنَّ الفساد هو آفة تنخر في عظم أي مؤسسة تنتشر فيه⁽²⁸⁾، ومن واقع المؤشرات والدراسات التحليلية لمدى تفشي الفساد في العراق، فغالباً ما تأتي السلطة التنفيذية في مقدمة السلطات العامة التي يكثر في مؤسساتها الفساد، ويعود هذا الأمر إلى أسباب عدة أهمها أن السلطة التنفيذية تعد من أهم السلطات التي تقدم أعمالاً خدمية للمواطن، فهي التي تنظم معاملاته الرسمية، وتنظم توزيع الأموال وتسليم الرواتب، فضلاً عن دورها في تأمين حياة المواطنين وحمايتهم من المخاطر الداخلية والخارجية⁽²⁹⁾.

ثانياً: العلاقة بين هيئة النزاهة والسلطة التشريعية من ناحية الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي على هيئة النزاهة، بحسب ما جاء في المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فقد أكد قانون هيئة النزاهة الاتحادية لسنة ٢٠١١ هذه العلاقة الرقابية، وتحديدًا في المادة (٢) منه، والتي جاء فيها: "هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويمثلها رئيسها أو من يخوله". وبذلك نجد أن هناك علاقة متبادلة بين السلطة التشريعية وهيئة النزاهة الاتحادية على المستويين التشريعي والرقابي، وأن رقابة مجلس النواب على الهيئة لا تؤثر في الاستقلالية التي وفرها الدستور ليمنحها تحصيناً من دائرة التأثير المباشر وغير المباشر من قبل السياسيين.

وهناك علاقتان أساسيتان هما: العلاقة التي حددها الدستور لهيئة النزاهة بأن هيئة النزاهة هي هيئة مستقلة تخضع لمجلس النواب، لذلك فإنَّ السلطة الموجودة لمجلس النواب على هيئة النزاهة هي سلطة رقابية هذا من جانب، ومن جانب آخر فالحالة الأخرى لطبيعة العلاقة والتخصصية بين هيئة النزاهة كمؤسسة ولجنة النزاهة النيابية ممثلة بمجلس النواب عموماً، لذلك هي محكومة بقوانين وأنظمة⁽³⁰⁾.

وعليه، فإن علاقة الرقابة المذكورة في الدستور والتي أشرنا إليها سابقاً - هي علاقة لا تقتصر على رقابة مجلس النواب فحسب، وإنما هيئة النزاهة، وما تملكه من دور رقابي؛ إذ إنها رقابية أيضاً على أعضاء مجلس النواب عن طريق مطالبتها لهم بالكشف عن الذمم المالية وبيان التضخم في الأموال إن وجد - وأسبابه، فتقديم الذمة المالية والكشف عنها يساعد في تعزيز ثقة المواطن بمجلس النواب وأعضائه، وإن كان لا يزال هذا الأمر معطلاً بعض الشيء وليس بالفاعلية المطلوبة. ومن جهة أخرى، فإن العلاقة تأخذ طابع التشارك من أجل هدف واحد، ألا وهو: مكافحة الفساد عن طريق لجنة النزاهة وما تقدمه من معلومات ومساعدة للهيئة من أجل الكشف عن مواطن الفساد ومعاقبة المفسدين؛ وكذلك تقوم الهيئة بتقديم كل العون والمساعدة للجنة البرلمانية من كشف معلومات وتحقيق وغيرها. والجدير بالذكر أن القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، قد أعطى لمجلس النواب حق اختيار رئيس الهيئة ونائبيه عن طريق ما ذكرناه سابقاً، وهذه العلاقة أو الدور الذي يلعبه مجلس النواب يكون في غاية الأهمية ويساهم بشكل ملحوظ في عمل الهيئة وآلياتها⁽³¹⁾. ولمجلس النواب وفقاً للمادة (٧) من قانون الهيئة حقه في استجواب رئيس الهيئة وفقاً لإجراءات استجواب الوزراء، والمنصوص عليها في الدستور في المادة (٦١) في الفقرتين سابعاً وثامناً. كما يحظى رئيس الهيئة بالإجراءات نفسها التي أعفي الوزير بموجبها⁽³²⁾. وتعد العلاقة بين مجلس النواب وهيئة النزاهة علاقة تعاونية يكون الهدف منها مكافحة الفساد عن طريق تقديم المعلومات عن أي نائب متهم بقضية فساد تحاول الهيئة الوصول له.

ثالثاً: علاقة هيئة النزاهة بالسلطة القضائية: وعلى الرغم من استقلال هيئة النزاهة والسلطة القضائية، فإن هناك علاقة قوية ومتينة وممتدة وتكاملية بينهما، فالسلطة القضائية هي الجهة المختصة بتنفيذ وإنزال العقوبة المناسبة على المتهمين بقضايا الفساد الإداري والمالي المنظورة من قبل هيئة النزاهة، وتمثل جوانب هذه العلاقة بين هيئة النزاهة الاتحادية والسلطة القضائية بامتداد سلطة الهيئة على متابعة كل قضايا الفساد الناشئة في السلطة القضائية من الموظفين والقضاة، سواء أكانوا قضاة عاملين أم قضاة ادعاء عام عن طريق كشف الذمم المالية ولائحة السلوك للموظفين، أو أي ممارسة فساد تصدر عن الموظفين⁽³³⁾.

فالعلاقة بين هيئة النزاهة الاتحادية والسلطة القضائية إذن هي علاقة تكاملية لأنه لا يمكن لهيئة النزاهة أداء أعمالها من دون أن ترفدها السلطة القضائية بالأشخاص والأدوات والإجراءات القانونية التي تمثل الطابع الشرعي والإجرائي الذي يمنحها سلطة القرار وقوته في التنفيذ³⁴. وبعد معرفة العلاقة بين هيئة النزاهة الاتحادية والسلطات الاتحادية الثلاث، يتضح أن الأصل في الرقابة أنها تمارس من السلطة التشريعية التي أجازت للسلطة التنفيذية الجباية والإنفاق ضمن الحدود التي رسمتها لها، حتى تتأكد من حسن التنفيذ، إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصاً وتقرراً لا يتوفران في الغالب لدى السلطة التشريعية، وبما أن إناطة مهمة الرقابة بالسلطة التنفيذية أمر غير وارد لأنها هي في الأصل موضوع الرقابة، لذلك تقوم السلطة التشريعية في معظم الدول بإناطة هذه المهمة بالهيئات الرقابية المتخصصة كهيئة النزاهة الاتحادية.

المطلب الثاني: العلاقة بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادية

يُعد ديوان الرقابة المالية من أعرق أجهزة الرقابة في العراق، وقد نصت معظم الدساتير على تكوينه. وهو الجهة العليا المختصة بالتدقيق المالي والمحاسبي، ويعنى بكشف الغش والتبذير وسوء التصرف والفساد المالي والإداري، بهدف حماية المال العام وضمان كفاءة استخدامه وتطوير أداء الجهات الخاضعة لرقابته⁽³⁵⁾، تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابته، وتقديم المعونة الفنية في المجالات الرقابية والمحاسبية والإدارية، وكل ما يرتبط بها من أمور تنظيمية، وتقويم الخطط والسياسات الاقتصادية والمالية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المنشودة للدولة والالتزام بها³⁶، أما هيئة النزاهة، فهي مسؤولة عن كشف جرائم الفساد المالي والإداري، وتسعى لتعزيز ثقافة النزاهة والمساءلة. ونظراً لتكامل أدوار الجهازين، فلا يمكن لأي منهما تحقيق أهدافه القانونية دون تعاون منظم بينهما في مكافحة الفساد والوقاية منه⁽³⁷⁾. ويظهر قانونا الجهازين وجود علاقة تعاون وثيقة بينهما. فالديوان، عند كشفه لتصرفات مالية خاطئة كالتبذير والغش، يُحيل القضايا للتحقيق الإداري، ويبلغ هيئة النزاهة والجهات التحقيقية إذا تبين أن التصرف يشكل جريمة، نظراً لاختصاص الهيئة بالتحقيق الجنائي⁽³⁸⁾، وفي الجهات التي لا يوجد فيها مكتب مفتش عام، يقوم الديوان بالتحقيق الإداري ويحيل النتائج إلى هيئة النزاهة. كما يجوز للهيئة أن تطلب من الديوان إجراء تدقيق مالي في القضايا ذات الطابع المالي، ويقوم الديوان بتزويدها بالنتائج بعد التدقيق⁽³⁹⁾.

ثانياً: علاقة الرقابة المتبادلة بين الديوان والهيئة تخضع هيئة النزاهة لرقابة ديوان الرقابة المالية من الناحيتين المالية والمحاسبية، باعتبارها جهة تتصرف في المال العام. ولم يستثن القانون الهيئة من رقابة الديوان، الذي يُعد تقاريره بشأنها ويعرضها على مجلس النواب، ويُعلنها للجمهور ووسائل الإعلام، مما يُعزز الثقة بعمل الهيئة ويمنح تصرفاتها المالية المشروعية.

كما يلزم القانون الهيئة بالتعاون مع الديوان وتزويده بكل ما يحتاجه من وثائق، ما يدعم مكافحة الفساد داخل الهيئة نفسها، ويظهر أن خضوع الهيئة لرقابة الديوان هو إجراء ضروري لضمان النزاهة الداخلية قبل مراقبة بقية مؤسسات الدولة. أما من جهة الهيئة، فهي تمارس رقابتها على ديوان الرقابة المالية من خلال صلاحيتها في التحقيق في قضايا الفساد، بما يشمل موظفي الديوان. وإذا ثبت ارتكاب جريمة، يحق للهيئة إحالة مرتكبها إلى القضاء واتخاذ إجراءات مثل منع السفر⁽⁴⁰⁾، ورغم أن رقابة الديوان على الهيئة تنحصر في الجوانب المالية، إلا أن رقابة الهيئة على الديوان تتعلق بالتحقيق في جرائم الفساد، ما يجعل أثرها المباشر أقوى⁽⁴¹⁾. ومع ذلك، تبقى العلاقة تكاملية ولا تؤثر على اختصاصات أي من

الطرفين. كما تُعقد اجتماعات دورية بين موظفي الجهازين لبحث العقبات وتبادل الخبرات، مما يُسهم في تعزيز التعاون وتسريع إجراءات مكافحة الفساد⁽⁴²⁾. ويُعد هذا النوع من التنسيق غير موجود في بعض الدول الأخرى التي تعتمد نظام الرقابة الأحادية أو تربط جميع الأجهزة الرقابية بالسلطة التنفيذية، مما يُضعف استقلالها.

المطلب الثالث: القصور التشريعي في العلاقة بين الأجهزة الرقابية في العراق

يُلاحظ أن الإطار التشريعي المنظم للعلاقة بين هيئة النزاهة وبقية الأجهزة الرقابية في العراق، رغم إقراره بمبدأ الاستقلال والتعاون، يعاني من عدد من أوجه القصور، أبرزها غياب نصوص قانونية دقيقة تحدد آليات التنسيق العملي وحدود الاختصاص الفاصل بين هذه الجهات. فالقوانين غالباً ما تكتفي بإيراد عبارات عامة من قبيل "التعاون" و"تبادل المعلومات" دون بيان وسائل التنفيذ أو ترتيب آثار قانونية واضحة على الإخلال بها، مما يفتح المجال أمام التداخل الوظيفي أو التراخي في الأداء. فالواقع العملي أفرز جملة من التحديات التي تعيق أداءه، من أبرزها ضعف التنسيق مع بعض الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وتأخر إصدار التعليمات التنفيذية الكاملة، فضلاً عن محدودية الدعم السياسي والمؤسسي، مما يؤكد الحاجة إلى إعادة تفعيل دوره وتوفير البيئة التشريعية والتنظيمية الداعمة لتمكينه من أداء مهامه بفعالية⁽⁴³⁾. كما أن التشريعات النافذة لم تضع تنظيمياً اجرائياً موحداً يحدد تسلسل الحالات بين ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة والجهات التحقيقية والقضائية، الأمر الذي يؤدي في الواقع العملي إلى ازدواج التحقيقات أو تأخر حسم القضايا، فضلاً عن تضارب التوصيات الصادرة عن أكثر من جهة رقابية بشأن الواقعة الواحدة. ويُضاف إلى ذلك غياب الجزاءات القانونية الصريحة بحق الجهات التي تمتنع عن التعاون أو تتأخر في تزويد الأجهزة الرقابية بالمعلومات والوثائق المطلوبة. حيث إن الديوان يعمل على تدقيق حسابات الدولة ومراقبة الإنفاق العام وكفاءة الأداء المالي والإداري. ويصدر تقارير سنوية مهمة، غالباً ما تكشف عن حالات فساد إداري ومالي، لكنها لا تتخذ كأساس للمساءلة القضائية، مما يُضعف من فاعلية القانون⁽⁴⁴⁾. وأبرز هذا القصور التشريعي مجموعة من الإشكالات العملية، من أبرزها ضعف التنسيق المؤسسي الفعلي بين الأجهزة الرقابية، حيث يغلب الطابع الشخصي أو الاجتهادي على التعاون، بدلاً من أن يكون تعاوناً مؤسسياً محكوماً بقواعد واضحة. كما يؤدي تداخل الاختصاصات بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية إلى إرباك الجهات الخاضعة للرقابة، ويُضعف من سرعة الاستجابة لملاحظات الرقابة. وتظهر المشكلة كذلك في بطء الإجراءات، ولاسيما في القضايا الكبرى ذات الطابع المالي، إذ تتطلب إحالتها المرور بعدة حلقات رقابية وتحقيقية، دون وجود مدد زمنية ملزمة، مما يسمح بتقادم الوقائع أو طمس الأدلة. كما أن خضوع بعض الأجهزة الرقابية لتأثيرات سياسية أو إدارية غير مباشرة، رغم النص الدستوري على استقلالها، يحد من فاعليتها ويؤثر على ثقة الرأي العام بنتائج أعمالها⁽⁴⁵⁾. وتقتضي معالجة هذه الإشكالات إجراء مراجعة تشريعية شاملة لقوانين الأجهزة الرقابية، وبالأخص قانون هيئة النزاهة وقانون ديوان الرقابة المالية، بما يضمن وضع نصوص صريحة تحدد بدقة آليات التنسيق، وتسلسل الحالات، وحدود الاختصاص بين كل جهة وأخرى، مع النص على جزاءات واضحة في حال الإخلال بواجب التعاون.

كما يُقترح استحداث إطار قانوني موحد أو نظام داخلي مشترك ينظم العمل الرقابي المشترك، يتضمن تشكيل لجان تنسيقية دائمة، وتحديد قنوات رسمية لتبادل المعلومات، وربط قواعد البيانات الخاصة بالقضايا المالية والإدارية، بما يُسهم في تسريع الكشف عن الفساد ومنع تكرار الجهود. ويُعد تحديد مدد زمنية ملزمة لإنجاز التدقيق والتحقيق من الوسائل المهمة للحد من البطء الإجرائي. ومن الضروري أيضاً تعزيز الاستقلال الفعلي للأجهزة الرقابية من خلال تحصينها تشريعياً من الضغوط السياسية والإدارية، ولاسيما في ما يتعلق بآليات اختيار قياداتها وضمان عدم عزلهم أو التأثير عليهم إلا وفق ضمانات قانونية صارمة. وإلى جانب ذلك، فإن تطوير القدرات الفنية والرقابية، وتكثيف التدريب المشترك بين موظفي هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، يُعد عاملاً مكملاً لتفعيل النصوص القانونية وتحويلها إلى واقع عملي فعال. ويمكن القول هنا أن العراق يمتلك منظومة غنية على المستوى القانوني، إلا أن فاعلية هذه الآليات تتوقف على توفر الإرادة السياسية الداعمة للنزاهة، وضمان استقلال الأجهزة الرقابية، ودعم البنية الإدارية والمؤسسية، إشراك المجتمع المدني ووسائل الإعلام في الرقابة⁽⁴⁶⁾.

المبحث الثالث: العلاقة بين الأجهزة الرقابية المعنية بالكشف عن الفساد الحكومي في الأردن

تعد العلاقة بين الأجهزة الرقابية المعنية بالكشف عن الفساد الحكومي في الأردن من الجوانب المهمة التي تساهم في تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع العام.

المطلب الأول: العلاقة بين هيئة مكافحة الفساد مع ديوان المحاسبة في الأردن

تتولى هيئة مكافحة الفساد، وفقاً لما نصت عليه المادة (5) من قانون رقم (62) لسنة 2006، مهمة التحري والكشف عن جرائم الفساد المالي والإداري، وجمع الأدلة والمعلومات المتعلقة بها سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على إخبار وارد من أي جهة. وتمارس الهيئة هذه المهام بواسطة أفراد الضابطة العدلية، إلى جانب ضباط وأفراد الأجهزة الأمنية والعسكرية الذين يتم انتدابهم من قبل رئيس الهيئة استناداً إلى المادة (15) من قانونها، وفي حال توافرت الأدلة التي تشكل جريمة فساد، تُحال القضية إلى أحد المدعين العامين المنتدبين لدى الهيئة، والذين يمارسون صلاحياتهم وفقاً للتشريعات النافذة. وتمتد صلاحيات الهيئة لتشمل اتخاذ تدابير احترازية مثل منع السفر، حجز الأموال المنقولة وغير المنقولة، كف اليد عن العمل، ووقف الرواتب والعلاوات والاستحقاقات المالية، مع إمكانية تعديل أو إلغاء أي من هذه القرارات ضمن الإطار القانوني⁽⁴⁷⁾. أما ديوان المحاسبة، فإن دوره يتمحور حول الرقابة المالية على الأموال العامة والتأكد من قانونية وسلامة إنفاقها⁽⁴⁸⁾.

ويتحقق الديوان من مدى تطابق القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابته مع التشريعات النافذة، من خلال تدقيق النفقات، الضرائب، الرسوم، معاملات بيع الأراضي والعقارات، وتحصيلات الواردات بمختلف أنواعها. ويتم تنفيذ هذه المهام من قبل مدققي الديوان، سواء في مكاتبه أو في مواقع العمل المعنية، وذلك حسب ما يقرره رئيس الديوان.⁽⁴⁹⁾ وبذلك، يظهر أن هناك استقلالاً تشريعياً في الاختصاص بين الهيئة والديوان، حيث تتولى الهيئة أعمال التحري والتحقيق في جرائم الفساد، بينما ينحصر دور الديوان في الرقابة المالية الفنية لضمان حماية المال العام، من خلال تقييم قانونية التصرفات المالية للإدارة. كما يمتلك الديوان حق تقديم مذكرات واستيضاحات للوزراء المعنيين في حال اكتشاف نقصاً في التشريعات أو تقصيراً في تطبيقها، ويمكنه أن يوصي بتعديل الأنظمة والتعليمات المالية⁽⁵⁰⁾، وفي حال ثبت لدى الوزير، بناءً على تقارير الديوان، وجود اختلاس أو تلاعب أو تزوير في الوثائق أو السجلات المالية، فإنه ملزم بإبلاغ وزير المالية فوراً، واتخاذ الإجراءات المناسبة، بما في ذلك تشكيل لجان تحقيق بمشاركة ممثلين من وزارة المالية والديوان والجهة المعنية، على أن تُرفع نتائج التحقيق إلى وزير المالية. وبالرجوع إلى المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد، فإن أي شخص طبيعي أو اعتباري ارتكب جريمة فساد، يخضع لاختصاص الهيئة، ولا يُستثنى من ذلك سوى الحالات التي يشترط فيها الدستور أو القوانين الخاصة اتباع إجراءات محددة للتحقيق مع بعض الفئات (كالوزراء أو كبار المسؤولين)، ويُراعى في تلك الحالات اتباع الإجراءات الخاصة دون أن يُسقط ذلك ولاية الهيئة.⁽⁵¹⁾ أما الجهات التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة فقد حددتها المادة (4) من قانون الديوان حصرياً، وتشمل: الوزارات والدوائر الحكومية، المؤسسات الرسمية العامة، المجالس البلدية، مجالس الخدمات المشتركة، إضافة إلى الشركات التي تملك الحكومة نسبة (50%) فأكثر من أسهمها⁽⁵²⁾، وعلى الرغم من وضوح الحدود التشريعية، يرى الباحث - استناداً إلى خبرته في هيئة مكافحة الفساد - أن الاستقلال بين الهيئة والديوان هو استقلال شكلي فقط، إذ تتقاطع مهام الطرفين من الناحية الفنية. فالديوان، من خلال أعماله في تدقيق تنفيذ أحكام قانون الموازنة والتشريعات المالية، يكون في الواقع بصدد التحري عن مواطن الفساد، وهو ما يشكل جوهر اختصاص هيئة مكافحة الفساد.

المطلب الثاني: العلاقة بين هيئة مكافحة الفساد مع ديوان المظالم

تركز هيئة مكافحة الفساد على عنصر الفساد في القرار الإداري أو في الممارسة الإدارية، وتُباشر بحق مرتكبي هذه الأفعال إجراءات جزائية ذات طابع عقابي، إذ إن هدفها الأساسي يتمثل في الكشف عن الفساد في الفعل الإداري الصادر عن الإدارة العامة أو أحد موظفيها. ويُعد هذا الهدف جوهرياً في إطار أي عملية إصلاح إداري شامل، إلا أنه لا يشمل جميع صور الخلل الإداري، مما يستدعي وجود جهة تُعنى بجوانب أخرى من التقصير أو الانحراف في الأداء الإداري، وهي المهمة التي يتولاها ديوان المظالم.⁽⁵³⁾ فديوان المظالم يهدف إلى تطوير الإدارة العامة من خلال معالجته لأشكال سوء الإدارة التي قد لا تُشكل بالضرورة أفعال فساد، مثل مخالفة القوانين والأنظمة دون أن يرافقها قصد جنائي، أو الخطأ في تطبيق القانون، أو الإهمال، أو التعسف في استعمال السلطة، أو التصرفات غير اللائقة، أو التمييز، أو انعدام الشفافية. وهذه كلها مظاهر قد تساهم في تهيئة بيئة للفساد دون أن تشكل بذاتها جرائم فساد⁽⁵⁴⁾. وهذا التمايز في طبيعة المهام والاختصاصات يعني أن ديوان المظالم لا يتقاطع وظيفياً مع هيئة مكافحة الفساد، بل يُكمل عملها في المجال الإداري الرقابي. ويؤكد ذلك ما نصّت عليه المادة (12) من قانون ديوان المظالم، والتي تُقيد اختصاص الديوان بعدم قبول الشكاوى في حال وجود طريق طعن قانوني قائم يمكن سلوكه أمام جهة إدارية مختصة. وقد تنبّه المشرع للحالة التي قد يتحول فيها الخلل الإداري إلى فعل يُشكل جريمة فساد وفقاً لقانون هيئة مكافحة الفساد، فنصّت المادة (16) من قانون ديوان المظالم على أنه: "في أي من الحالات التي يتبين فيها وجود جريمة جزائية، يتوجب على الرئيس إحالة الشكاوى بجميع مرفقاتها إلى الجهة المختصة"، وهو ما يعكس وضوح حدود اختصاص ديوان المظالم بما لا يطغى على صلاحيات الهيئة، ويضمن التكامل بينهما دون تداخل أو ازدواجية.⁽⁵⁵⁾ أما فيما يتعلق بهيئة مكافحة الفساد، فإن المادة (7) من قانون الهيئة تُحدد بشكل دقيق اختصاصاتها، حيث تتولى: التحري عن الفساد المالي والإداري؛ والكشف عن المخالفات والتجاوزات؛ وجمع الأدلة والمعلومات المتعلقة بها؛ ومباشرة التحقيقات والإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة؛ وملاحقة كل من يخالف أحكام القانون؛ وحجز الأموال المنقولة وغير المنقولة؛ ومنع السفر؛ وكف اليد عن العمل؛ ووقف الرواتب والعلاوات والاستحقاقات المالية عند الاقتضاء؛ وتعديل أو إلغاء هذه الإجراءات وفقاً للتشريعات النافذة. ويُمارس ذلك من خلال موظفي الهيئة الذين يتمتعون بصفة الضابطة العدلية بموجب المادة (16) من قانون الهيئة، وضباط وأفراد الأجهزة الأمنية والعسكرية المنتدبين للعمل لديها. وإذا تبين من خلال هذه التحريات وجود جريمة فساد، يتم إحالة الملف إلى المدعين العامين المنتدبين لدى الهيئة، كما تنص على ذلك المادة (14) من قانون الهيئة.⁽⁵⁶⁾ ومن خلال هذه النصوص، يتضح أن هيئة مكافحة الفساد تُعد جهة تحقيقية في المقام الأول، إذ تتولى التحقيق الأولي عبر موظفيها من الضابطة العدلية، والتحقيق الابتدائي بواسطة المدعين العامين المنتدبين. كما أن الهيئة تمارس بعض المهام الرقابية أو التدقيقية من خلال قسم المتابعة فيها، الأمر الذي يمنحها أيضاً طابعاً رقابياً محدوداً. غير أن هذه الأعمال الرقابية لا تُغيّر من طبيعة الهيئة باعتبارها جهة تحقيقية، إذ أن الهدف منها هو التحري والاستقصاء عن مواضع الفساد، وجمع الأدلة والبراهين التي تدعم الملفات التحقيقية لدى ضابطة الهيئة.⁽⁵⁷⁾ وعليه، يرى الباحث أن هيئة مكافحة الفساد هي جهة ذات طبيعة قانونية مزدوجة، تجمع بين الوظائف الرقابية والمهام القضائية المتصلة بالتحقيق الأولي والابتدائي، وهو ما يُضفي عليها طابعاً قانونياً مختلطاً في إطار النظام المؤسسي لمكافحة الفساد.

المطلب الثالث: العلاقة بين ديوان المحاسبة وديوان المظالم

يقوم ديوان المحاسبة بالمهام المنوطة به بموجب قانونه سعياً لتحقيق أهدافه المتمثلة بالمحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه وتطوير إدارته، وقد حدد الدستور بصيغة عامة مبدأ صلاحيات الديوان فجاءت المادة ١١٩ لتبين مهمة الديوان وهي مراقبة نفقات الدولة ووارداتها وطرق صرفها⁽⁵⁸⁾ ويمارس الديوان رقابته المالية على الجهات الخاضعة لرقابته والمذكورة بنص المادة 4 من قانون الديوان حيث تشمل رقابة ديوان المحاسبة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة، والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة وأي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة أو أن جبايتها تمت بموجب أحكام القانون، والشركات التي تملك الحكومة ما نسبته ٥٠% فأكثر من أسهمها، ومن جهة أخرى يكون ديوان المحاسبة مسؤولاً فيما يتعلق بالنفقات عن التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للإغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة والتدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتثبت من صحتها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود والتثبت من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة، والتثبت من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة، والتثبت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة، والتثبت من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة، والتثبت من تنفيذ أحكام قانون الميزانية العام وملاحقه ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه⁽⁵⁹⁾ وعليه فإن ديوان المحاسبة يمارس رقابته على تصرفات الإدارة وقراراتها في بعدها المالي ويهتم بالمسؤولية المالية من خلال قانونية النفقات وتخصيص الميزانيات أما الرقابة الإدارية فتتمثل في رقابة الأداء والفعالية التي تقوم على مراقبة كفاءة وفعالية الإنفاق الحكومي فهي بالنتيجة حماية للحق العام المالي. ويمكن الدور الرئيسي للديوان بقيامه بمهام التحقيق من تلقاء نفسه لحماية المال العام ولا يعتمد على شكاوى المواطنين فقط⁽⁶⁰⁾ كما قد حصر القانون دور ديوان المظالم في النظر بالشكاوى فقط دون إعطاء الديوان صلاحية التقصي والتحري عن مواطن الخلل بالقرارات الإدارية التي يمكن أن تتطوي على أفعال تؤدي إلى انحراف الإدارة عن أداء المهام الموكولة لها. عمل ديوان المظالم لا يقتصر دائماً على التصرف بناء على الشكاوى ويجوز أن يكون بمقتوره أن يبدأ تحقيقاً ما بناءً على مبادرته الذاتية وذلك بمبادرة من جانبه بالقضايا التي يقرر أنها تثير اهتماماً عريضاً لدى الجمهور، أو القضايا التي تمس حقوق مجموعات أو قطاعات عامة ومن ثم لا يحتمل أن تكون موضع شكاوى، إضافة إلى أن المادة السابقة قد اقتضت النظر بالشكاوى المتعلقة بالإدارة العامة أو موظفيها⁽⁶¹⁾ ويرى الباحث في هذا الإطار أن هناك فئات كبيرة قد خرجت من ولاية ديوان المظالم وبالأخص الشركات المساهمة العامة والقطاع الخاص الذي يؤثر بشكل فاعل بالاقتصاد الوطني، كذلك لم يبين قانون الديوان مصير الشكاوى المنظورة أمامه إذا تبين أن هناك جهة أخرى بدأت بالنظر بها بعد تقديمها لدى الديوان سواء كانت جهة إدارية أو قضائية. يستخدم ديوان المظالم وسائل محددة بموجب منظومته القانونية ليمارس المهام والصلاحيات الممنوحة له، وتتمثل بالشكاوى المقدمة له، حيث أقر الديوان تعليمات خاصة بتقديم ونظر الشكاوى التي تدخل ضمن نطاق عمله وقد اعتمدت هذه التعليمات نموذجاً خاصاً بالشكاوى المقدمة، وكذلك المبادرة الذاتية بالتحقيق حيث لا يقتصر عمل ديوان المظالم دائماً على التصرف بناء على الشكاوى ويجوز أن يكون بمقتوره أن يبدأ تحقيقاً ما بناءً على مبادرته الذاتية⁽⁶²⁾.

الخاتمة:

ختاماً يشير البحث إلى أن العلاقة بين الأجهزة الرقابية في كل من العراق والأردن تتسم بدرجة متفاوتة من التنسيق والتكامل، حيث يمتلك كلا البلدين منظومة رقابية متعددة الجهات تتنوع بين الأجهزة المالية والإدارية والقضائية، مثل هيئات النزاهة ودواوين الرقابة المالية والإدارية. ورغم الاختلافات في البنية التشريعية والتنظيمية، إلا أن الهدف المشترك يتمثل في تعزيز الشفافية ومساءلة الإدارة العامة والحد من ممارسات الفساد الإداري. غير أن التحديات التي تواجه هذه الأجهزة، كالتدخل في الاختصاصات وضعف استقلالية بعض الجهات، قد تُضعف من فعالية أدائها وتُقلل من قدرتها على ردع الفساد وملاحقته بفعالية. ومن خلال المقارنة، تبين أن الأردن يميل إلى تنظيم العلاقة بين أجهزته الرقابية بشكل أكثر اتساقاً من خلال تحديد الصلاحيات القانونية بوضوح، مما ينعكس إيجاباً على مستوى الأداء الرقابي، بينما لا تزال المنظومة العراقية بحاجة إلى مزيد من التنسيق المؤسسي وتعزيز استقلالية الهيئات الرقابية وتفعيل آليات المحاسبة. وعليه، فإن تعزيز العلاقة بين الأجهزة الرقابية في البلدين يجب أن يستند إلى رؤية إصلاحية شاملة تُعالج أوجه التدخل والازدواجية، وتدعم استقلال الهيئات الرقابية، بما يساهم في بناء إدارة عامة أكثر كفاءة ونزاهة، وقادرة على التصدي لمظاهر الفساد الإداري بشكل منهجي وفعال.

أولاً: النتائج:

1. تُظهر التجربة العراقية أن استقلال الأجهزة الرقابية، رغم النص عليه دستورياً، يبقى استقلالاً نسبياً يتأثر بالبيئة السياسية والإدارية، الأمر الذي ينعكس على فاعلية الأداء الرقابي وثقة الجمهور بنتائجه. أما في الأردن، فإن استقلال هيئة مكافحة الفساد وديوان المحاسبة يستند بدرجة أكبر إلى تنظيم قانوني تفصيلي، ولا سيما في ما يتعلق بإجراءات التحقيق والتحري، غير أن هذا الاستقلال لا يخلو من تأثيرات مؤسسية تجعل التعاون بين الأجهزة أقرب إلى التنسيق الفني منه إلى الاستقلال الكامل.

2. تتميز العلاقة بين الأجهزة الرقابية في الأردن بطابع تكاملي مؤسسي نسبياً، في حين تتسم العلاقة بين الأجهزة في العراق أحياناً بالتنافس أو التضارب نتيجة غموض الصلاحيات.
3. يعتمد الأردن على آليات تنسيق محددة بين ديوان المحاسبة وهيئة النزاهة والجهات القضائية، ما يسهم في معالجة قضايا الفساد بفاعلية أكبر، في حين يفتقر العراق إلى خطة وطنية موحدة للتنسيق بين الأجهزة الرقابية.
4. تتولى هيئة النزاهة في العراق والهيئة في الأردن صلاحيات التحقيق الأولي، لكن في الأردن هناك وضوح في آلية إحالة القضايا إلى الادعاء العام
5. تخضع الوزارات والمؤسسات العامة في الأردن لرقابة ديوان المحاسبة بشكل شامل، فيما لا تزال بعض الجهات في العراق خارج رقابة الديوان الفعلية، بسبب نقص الكوادر أو الصلاحيات المحدودة في الميدان.
6. في الأردن، تم إنشاء قنوات واضحة للإبلاغ عن الفساد ومتابعة الشكاوى، بينما يعاني العراق من ضعف الثقة في هذه القنوات، مما يقلل من نسبة الإبلاغ الشعبي عن قضايا الفساد.
7. ينشر ديوان المحاسبة وهيئة النزاهة الأردنية تقارير دورية علنية، في حين أن التقارير الرقابية العراقية لا تُنشر بشكل منظم أو بشفافية كافية، مما يضعف الرقابة المجتمعية.
8. أظهرت التجربة الأردنية قدرة نسبية على تقليص ممارسات الفساد في قطاعات معينة من خلال التتبع القضائي، بينما لا يزال العراق يعاني من ضعف الأثر الفعلي للأجهزة الرقابية في الحد من الفساد الإداري رغم الجهود المبذولة.
9. كلا البلدين بحاجة إلى إصلاحات لتعزيز فعالية الأجهزة الرقابية، لكن العراق يتطلب إصلاحاً هيكلياً أعمق يشمل توحيد المهام الرقابية، وتحقيق الاستقلالية الفعلية، وبناء ثقة عامة بأداء هذه الأجهزة.

ثانياً: التوصيات:

1. نتيجة الارتباك في تنظيم وتوزيع الاختصاصات بين ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة، ندعو المشرع إلى دمج هذان الجهازان الرقابين في جهاز رقابي واحد تحت مسمى ديوان المحاسبة والنزاهة وبذلك يكون هذا الجهاز هو الجهة الرقابية الوحيدة في العراق تمتلك سلطات الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والتحقيق فيها تحقيقاً إدارياً وجنائياً، وتوسيع صلاحياته القضائية كما هو الحال في الدول المقارنة، وجعله طرفاً في جميع القضايا المعروضة أمام القضاء والمتعلقة بأموال الدولة..
2. تعديل المادة (١٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل، والذي ينبغي أن يكون (على ديوان الرقابة المالية عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة آثارها) وفقاً للقانون والمادة المراد تعديلها.
3. يوصى بإجراء مراجعة شاملة للتشريعات النازمة لعمل الأجهزة الرقابية في العراق والأردن لضمان وضوح المهام، وإزالة التكرار، وتعزيز أدوات الرقابة الفعالة والوقائية.
4. ينبغي فتح قنوات واضحة وسهلة للمواطنين للإبلاغ عن الفساد، وضمان حماية المبلغين، وزيادة التوعية بدور الأجهزة الرقابية في تعزيز الثقة العامة والتعاون الشعبي.
5. يوصى بزيادة الاستثمار في تأهيل وتدريب العاملين في الأجهزة الرقابية، وتزويدهم بالأدوات التقنية والقانونية التي تواكب تطورات الفساد وأساليبه الحديثة.
6. ضرورة إلزام الأجهزة الرقابية بنشر تقاريرها السنوية والفصلية للعلن، بما يسهم في تعزيز الرقابة البرلمانية والإعلامية والشعبية، ويزيد من المساءلة والشفافية.

الهوامش:

- (1). أبو الحسن احمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، دار الفكر، بيروت، بدون سنة نشر، ص 321
- (2). ابن منظور، لسان العرب، المحيط، دار لسان العرب، بدون سنة طبع، ج3، ص 335.
- (3). سورة الأنبياء، الآية 22
- (4). صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، 2008، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، فلسفة القانون العام، جامعة بغداد، ص 52 - ص 53
- (5). صلاح الدين فهمي محمود، 1994، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ص 27
- (6). آمال دحماني، 2016، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. الطاهر مولاي، سعيدة، ص 3
- (7). أمين السيد أحمد لطفي، 2018، الحرب ضد الفساد، ط 1، الدار الجامعية، الإسكندرية، ص 5.
- (8). المادة (2) من الاتفاقية الأوروبية لمكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوربية لعام 1997
- (9). البند (4) من القسم (2) من القانون التنظيمي الصادر من مجلس الحكم (المنحل) الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) المرقم (55) لسنة (2004) والأمر المذكور في الوقائع العراقية بالعدد 3981 لسنة 2004

- (10) . المادة (1) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011، نشر في الوقائع العراقية بالعدد 4217 في 2011/11/14.
- (11) . فيصل عبدالحافظ الشوابكة، 2018، مكافحة الفساد الإداري التجربة الأردنية نموذج، دراسة قانونية، مجلة دراسات، العدد 45 ص 5.
- (12) . ابن منظور، لسان العرب، مصدر سابق، ص 841.
- (13) . عصام عبد الوهاب البرزنجي؛ علي محمد الدير؛ مهدي ياسين السلامي، 2004، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص 413.
- (14) . نص دستور جمهورية العراق لعام (2005) في المادة 102 منه على ما يلي تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون وكذلك نصت المادة 103 الفقرة أولاً على ما يلي (أولاً: يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئة منها).
- (15) . المادة (20) من قانون المرافعات المدنية والتجارية العراقي الملغي المرقم 88 لسنة 1956.
- (16) . قرار محكمة التمييز المرقم 26 / الهيئة الموسعة الجزائية / 2020 في 2020 / 1 / 27.
- (17) . وليد محمد الشناوي، 2009، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، ط1، المكتبة العصرية، بلا مكان نشر، ص 207.
- (18) . محمد علي أحمد قطب، 2006، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ط1، بلا دار نشر، القاهرة، ص 428.
- (19) . محمود أحمد محمود المبيضين، 2023، المصالحة في جرائم الفساد، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ص 34.
- (20) . سليمان الطماوي، 1995، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 40.
- (21) . عبد الفتاح حسن، 1964، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 220.
- (22) . عزيز الشريف، 1997، مساءلة الموظف العام، دار الفكر العربي، ص 214.
- (23) . حمدي طنطاوي، 2003، الجرائم التأديبية، الولاية والاختصاص، ط2، بلا دار ومكان نشر، ص 231.
- (24) . فوان عبد المجيد الدلاهمة، 2021، دور المؤسسات الرقابية الأردنية في الحد من مشكلة الفساد الإداري، دراسة تطبيقية على المؤسسات المعنية، مجلة التربية، العدد 189، ج 3، ص 518.
- (25) . وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، مصدر سابق، ص 208.
- (26) . ليث علي عبد الكريم الاسدي، 2017، دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الإداري في العراق ومقارنتها مع الجهات الرقابية الأخرى، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ص 66.
- (27) . عطا، علي محمد، الوسائل الحكومية في مكافحة جريمة استغلال الصفة النيابية، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، مجلد 6، العدد 8، ص 862.
- (28) . صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، 2016، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد في العراق، الدار العربية للعلوم ناشرون، لبنان، ص 252.
- (29) . ليث علي عبد الكريم الاسدي، دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الإداري في العراق ومقارنتها مع الجهات الرقابية الأخرى، مصدر سابق، ص 67.
- (30) . حيدر علي عبد الله، ٢٠١٣، مشكلة الفساد في العراق وآليات هيئة النزاهة في مكافحته، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية في جامعة النهرين، العراق، ص 183.
- (31) . المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
- (32) . المادة (٧) (أولاً) و (٧ / ثانياً) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة ٢٠١١.
- (33) . المادة الأولى من لائحة كشف المصالح رقم 1 لسنة ٢٠٠٥.
- (34) . حيدر علي عبد الله، ٢٠١٣، مشكلة الفساد في العراق وآليات هيئة النزاهة في مكافحته، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية في جامعة النهرين، العراق، ص 183.
- (35) . المادة (21/ ثانياً) من قانون هيئة النزاهة.
- (36) . الفقرات (ثانياً ثالثاً رابعاً) من المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لعام 2011 المعدل -
- (37) . علي حسين عبد الأمير، 2019، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية، جامعة بابل، كلية القانون، ص ٣٧.
- (38) . المادة (21/ رابعاً) من قانون هيئة النزاهة، المادة (7/ ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي.
- (39) . حامد جوسم حمزة، ٢٠١٥، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل، ص ١٨٩.
- (40) . عبد الواحد غادي النعيمي؛ سوسن احمد سعيد، 2014، دور المحاسبة والتدقيق في الحد من الفساد المالي والإداري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 6، ص 543.
- (41) . المادة (15/ ثانياً) من قانون هيئة النزاهة (تضمن الهيئة خلال قيامها بواجبها ألا تتدخل في عمل ... وتحترم صلاحيات واختصاصات...).

- (42) . المادة (٩) / (تاسعا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، إبراهيم حميد كامل، ٢٠١٣، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، ص ٤٠.
- (43) . خليل إبراهيم العاني، ٢٠٢٠، النظام الإداري في العراق: دراسة تحليلية بغداد: دار الكتب القانونية، ص ٤٣.
- (44) . قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.
- (45) . عادل كريم السوداني، ٢٠٢١، التدقيق الداخلي كأداة للرقابة الوقائية في الوحدات الحكومية العراقية، بغداد، ص ١٦٥.
- (46) . رياض حميد الطائس، 2025، آليات القانون الإداري في مكافحة الفساد في العراق - دراسة تحليلية في ضوء الواقع القانوني والرقابي العراقي، مجلة الجامعة العراقية المجلد (٧٤) العدد (٤) تشرين، ص 719.
- (47) . فوان عبد المجيد الدلاهمة، 2021، دور المؤسسات الرقابية الأردنية في الحد من مشكلة الفساد الإداري، مصدر سابق، ص 517.
- (48) . المادة ١٥ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.
- (49) . المادة 13 من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.
- (50) . المادة ٥٤ من النظام المالي رقم 3 لسنة ١٩٩٤.
- (51) . قرار تفسيري رقم 1 لسنة ١٩٩٢ (قرار بالأكثرية) تاريخ ١٩٩٢/٢/٢٩ المنشور على الصفحة ٥٠٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٨١١.
- (52) . فوان عبد المجيد الدلاهمة، دور المؤسسات الرقابية الأردنية في الحد من مشكلة الفساد الإداري، مصدر سابق، ص 519.
- (53) . صالح دواس الخوالدة، 2011، مواءمة الإتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد مع التشريعات الأردنية وآلية تطوير وتفعيل القطاع الإداري، رسالة دكتوراه، منشورات مكتبة الجامعة الأردنية، عمان، ص 367.
- (54) . إبراهيم أحمد الطراونة، 2013، أثر أجهزة الرقابة الحكومية في الحد من الفساد الإداري والمالي في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، ص 148.
- (55) . محمد سعيد البديرات، 2014، مظاهر الفساد الإداري والمالي وأثره على مستوى أداء المجالس المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية دراسة ميدانية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، ص 79.
- (56) . المصدر نفسه، ص 81.
- (57) . عاصم عادل محمد العضيلية، 2019، التحقيق الأولي في جرائم الفساد، دراسة تحليلية نقدية في قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني، مجلة كلية القانون الكويتية، العالمية، مجلد 7، العدد 28، كلية القانون الكويتية، ص 492.
- (58) . عبد الرؤوف جابر، 2004، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة المالية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 180.
- (59) . إياد هارون، 2016، فاعلية التشريعات الجنائية في مكافحة الفساد، مجلة الشريعة والقانون الجامعة الأردنية، ص 58.
- (60) . عمر شوبكي، 1981، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، بدون طبعة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بدون ناشر، عمان، الأردن، ص 211.
- (61) . حمدي عبد المنعم، 1981، ديوان المظالم، نشأته وتطوره واختصاصاته، دار الجيل، بيروت، لبنان، ص 123.
- (62) . نص المادة (١٩) من قانون ديوان المظالم

قائمة المراجع:

1. ابن منظور، لسان العرب، المحيط، دار لسان العرب، بدون سنة طبع، ج3.
2. أبو الحسن احمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، دار الفكر، بيروت، بدون سنة نشر.
3. محمد علي أحمد قطب، 2006، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ط1، بلا دار نشر، القاهرة.
4. وليد محمد الشناوي، 2009، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، ط1، المكتبة العصرية، بلا مكان نشر.
5. أمين السيد أحمد لطفي، 2018، الحرب ضد الفساد، ط 1، الدار الجامعية، الإسكندرية.
6. حمدي طنطاوي، 2003، الجرائم التأديبية، الولاية والاختصاص، ط2، بلا دار ومكان نشر.
7. حمدي عبد المنعم، 1981، ديوان المظالم، نشأته وتطوره واختصاصاته، دار الجيل، بيروت، لبنان.
8. سليمان الطماوي، 1995، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة.
9. صلاح الدين فهمي محمود، 1994، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض.
10. طارق سلطان، 2009، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
11. عبد الرؤوف جابر، 2004، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة المالية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
12. عبد الفتاح حسن، 1964، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
13. عزيز الشريف، 1997، مساءلة الموظف العام، دار الفكر العربي.
14. عصام عبد الوهاب البرزنجي، علي محمد الديري، مهدي ياسين السلامي، 2004، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة.
15. علي حسين عبد الأمير، 2019، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية، جامعة بابل، كلية القانون.

16. عمر شويكي، 1981، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، بدون طبعة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بدون ناشر، عمان، الأردن.
17. صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، 2016، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد في العراق، الدار العربية للعلوم ناشرون، لبنان.
18. خليل إبراهيم العاني، ٢٠٢٠، النظام الإداري في العراق: دراسة تحليلية بغداد: دار الكتب القانونية.
19. عادل كريم السوداني، ٢٠٢١، التدقيق الداخلي كأداة للرقابة الوقائية في الوحدات الحكومية العراقية، بغداد.

ثانياً : الرسائل والاطاريح

1. أمال دحماني، 2016، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. الطاهر مولاي، سعيدة.
2. حامد جسوم حمزة، ٢٠١٥، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل.
3. صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، 2008، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، فلسفة القانون العام، جامعة بغداد.
4. محمد سعيد الديرات، 2014، مظاهر الفساد الإداري والمالي وأثره على مستوى أداء المجالس المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية دراسة ميدانية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.
5. محمود أحمد محمود المبيضين، 2023، المصالحة في جرائم الفساد، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة.
6. إبراهيم حميد كامل، ٢٠١٣، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، رسالة ماجستير، جامعة النهرين.
7. الخوادة، صالح دواس، 2011، مواءمة الإتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد مع التشريعات الأردنية وآلية تطوير وتفعيل القطاع الإداري، رسالة دكتوراه، منشورات مكتبة الجامعة الأردنية، عمان.
8. ليث علي عبد الكريم الاسدي، 2017، دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الإداري في العراق ومقارنتها مع الجهات الرقابية الأخرى، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق.
9. حيدر علي عبد الله، ٢٠١٣، مشكلة الفساد في العراق وآليات هيئة النزاهة في مكافحته، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية في جامعة النهرين، العراق.

ثالثاً : البحوث

1. إبراهيم أحمد الطراونة، 2013، أثر أجهزة الرقابة الحكومية في الحد من الفساد الإداري والمالي في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات.
2. إياد هارون، 2016، فاعلية التشريعات الجنائية في مكافحة الفساد، مجلة الشريعة والقانون الجامعة الأردنية.
3. عاصم عادل محمد العضائية، 2019، التحقيق الأولى في جرائم الفساد، دراسة تحليلية نقدية في قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني، مجلة كلية القانون الكويتية، العالمية، مجلد 7، العدد 28، كلية القانون الكويتية.
4. عبد الواحد غادي النعيمي وسوسن احمد سعيد دور المحاسبة والتدقيق في الحد من الفساد المالي والإداري بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، ٢٠١٤ المجلد 6.
5. فوان عبد المجيد الدلاهمة، 2021، دور المؤسسات الرقابية الأردنية في الحد من مشكلة الفساد الإداري، دراسة تطبيقية على المؤسسات المعنية، مجلة التربية، العدد 189، ج3.
6. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، 2018، مكافحة الفساد الإداري التجربة الأردنية نموذج، دراسة قانونية، مجلة دراسات، العدد 45.
7. عطا، علي محمد، الوسائل الحكومية في مكافحة جريمة استغلال الصفة النيابية، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، مجلد 6، العدد 8.
8. عبد الواحد غادي النعيمي؛ سوسن احمد سعيد، 2014، دور المحاسبة والتدقيق في الحد من الفساد المالي والإداري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 6.
9. رياض حميد الطائيس، 2025، آليات القانون الإداري في مكافحة الفساد في العراق - دراسة تحليلية في ضوء الواقع القانوني والرقابي العراقي، مجلة الجامعة العراقية المجلد (٧٤) العدد (٤) تشرين.

رابعاً : القوانين

- + قرار تفسيري رقم 1 لسنة ١٩٩٢ (قرار بالأكثرية) تاريخ ١٩٩٢/٢/٢٩ المنشور على الصفحة ٥٠٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٨١١.
1. قرار محكمة التمييز المرقم 26 / الهيئة الموسعة الجزائية / 2020 في 27 / 1 / 2020
 2. قانون ديوان المظالم.
 3. نص دستور جمهورية العراق لعام (2005)
 4. القانون التنظيمي الصادر من مجلس الحكم (المنحل) الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) المرقم (55) لسنة (2004) والأمر المذكور في الوقائع العراقية بالعدد 3981 لسنة 2004
 5. قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011، نشر في الوقائع العراقية بالعدد 4217 في 2011/11/14.
 6. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.
 7. الاتفاقية الأوروبية لمكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية لعام 1997
 8. قانون المرافعات المدنية والتجارية العراقي الملغي المرقم 88 لسنة 1956
 9. قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢.
 10. النظام المالي رقم 3 لسنة ١٩٩٤.
 11. لائحة كشف المصالح رقم 1 لسنة ٢٠٠٥.