



Oversight Bodies in Iraqi Legislation and the Regulation of the Relationship Between Them

Mohammad Taqi Tabarsa ^{1*}, Maytham Zoghair ²

1. Assistant Professor, Department of Law, University of Religions and Denominations and Lecturer at Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

2. PhD Student, Public Law Department Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Type of Article:

Original Research

Pages: 1-15

Article history:

Received: 17 Nov 2024

Published online: 19 Feb 2025

Keywords:

Regulatory Bodies, Iraqi Legislation, Integrity and Illicit Gains Commission, Federal Board of Supreme Audit, Parliamentary Oversight, Combating Corruption.

ABSTRACT

This study examines the regulatory bodies in Iraqi legislation and the nature of the relationship between them by identifying the types of these bodies, their legal jurisdictions, and their role in supervising the activities of state institutions, protecting public funds, and combating administrative and financial corruption. The importance of this research lies in the multiplicity of regulatory bodies within the Iraqi legal system, as regulatory tasks are distributed among judicial nature bodies represented by the Integrity and Illicit Gains Commission and the Public Prosecution, specialized regulatory bodies such as the Federal Board of Supreme Audit, in addition to parliamentary oversight. This situation requires studying the nature of the relationship between these bodies and the extent to which they achieve regulatory integration. The research problem lies in the fact that the multiplicity of regulatory bodies may, in practice, lead to cases of overlapping or duplication of jurisdictions and regulatory procedures, which may affect the effectiveness of oversight, despite the existence of legal provisions emphasizing the necessity of cooperation and information exchange among them. The research aims to identify the types of regulatory bodies in Iraqi legislation, analyze their jurisdictions, and reveal the nature of the legal and organizational relationship between them. The study adopts the analytical method by examining the legal texts regulating the work of regulatory bodies and analyzing their consistency in achieving the objectives of oversight. The research concludes that the multiplicity of regulatory bodies represents a necessity for achieving effective oversight; however, achieving the desired objectives requires strengthening coordination and cooperation among them to prevent overlapping jurisdictions and achieve integration in protecting public funds.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2025 The Authors.

How to Cite This Article: Tabarsa, M. T & Zoghair, M (2025). "Oversight Bodies in Iraqi Legislation and the Regulation of the Relationship Between Them". *Journal of Comparative Criminal Jurisprudence*, 4(5): 1-15.



دوره چهارم، شماره چهارم، اسفند ۱۴۰۳

الجهات الرقابية في التشريع العراقي وكيفية تنظيم العلاقة بينها

محمدتقی طبرسا^{۱*}، میثم حبیب زغیر^۲

۱. الأستاذ مساعد، كلية القانون، جامعة الأديان و المذاهب، محاضر، كلية القانون، جامعة قم، قم، إيران.

۲. طالب دكتوراه، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة قم، قم، إيران.

چکیده

تتناول هذه الدراسة الجهات الرقابية في التشريع العراقي وكيفية العلاقة بينها، من خلال بيان أنواع هذه الجهات واختصاصاتها القانونية ودورها في تحقيق الرقابة على أعمال مؤسسات الدولة وحماية المال العام ومكافحة الفساد الإداري والمالي. وتكمن أهمية البحث في تعدد الجهات الرقابية في النظام القانوني العراقي، إذ تنوزع المهام الرقابية بين جهات ذات طبيعة قضائية، تتمثل بهيئة النزاهة والكسب غير المشروع والادعاء العام، وجهات رقابية متخصصة كديوان الرقابة المالية، فضلا عن الرقابة البرلمانية، الأمر الذي يستدعي دراسة طبيعة العلاقة التي تربط بين هذه الجهات ومدى تحقيقها للتكامل الرقابي. وتتمثل مشكلة البحث في أن تعدد الجهات الرقابية قد يؤدي في الواقع العملي إلى ظهور بعض حالات التداخل أو الازدواجية في الاختصاصات والإجراءات الرقابية، مما قد يؤثر في فاعلية العمل الرقابي، على الرغم من وجود نصوص قانونية تؤكد ضرورة التعاون وتبادل المعلومات بينها. ويهدف البحث إلى بيان أنواع الجهات الرقابية في التشريع العراقي، وتحليل اختصاصاتها، والكشف عن طبيعة العلاقة القانونية والتنظيمية فيما بينها. وقد اعتمد البحث على المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية المنظمة لعمل الجهات الرقابية وتحليل مدى انسجامها في تحقيق أهداف الرقابة. وتوصل البحث إلى أن تعدد الجهات الرقابية يمثل ضرورة لتحقيق الرقابة الفعالة، إلا أن تحقيق الغاية المرجوة منها يتطلب تعزيز التنسيق والتعاون بينها، بما يضمن منع تداخل الاختصاصات وتحقيق التكامل في حماية المال العام.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱-۱۵

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۲۷

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۰۱

واژگان کلیدی:

الجهات الرقابية، التشريع العراقي، هيئة النزاهة والكسب غير المشروع، ديوان الرقابة المالية، الرقابة البرلمانية، مكافحة الفساد.



مقدمه

تقوم إشكالية هذا البحث على أن تعدد الجهات الرقابية في التشريع العراقي، رغم أهميته في تعزيز الرقابة على أعمال مؤسسات الدولة وحماية المال العام ومكافحة الفساد الإداري والمالي، يثير مجموعة من التحديات القانونية والتنظيمية التي تؤثر في مدى فاعلية النظام الرقابي وقدرته على تحقيق أهدافه. فالنظام الرقابي العراقي يقوم على توزيع الاختصاصات بين جهات متعددة تختلف في طبيعتها ووظائفها، منها جهات ذات طبيعة قضائية وتحقيقية تمثل بهيئة النزاهة والكسب غير المشروع والادعاء العام، وجهات رقابية متخصصة كديوان الرقابة المالية الاتحادية، فضلا عن الرقابة البرلمانية، الأمر الذي يجعل تنظيم العلاقة بين هذه الجهات وتحديد حدود اختصاصاتها من المسائل الأساسية لضمان التكامل الرقابي.

وتبرز أهمية هذه الإشكالية من أن وجود جهات رقابية متعددة لا يحقق بذاته رقابة فعالة ما لم يقتزن بإطار قانوني وتنظيمي واضح يحدد طبيعة العلاقة بينها وآليات التعاون والتنسيق فيما بينها. فاختلاف طبيعة الاختصاصات الرقابية قد يؤدي في الواقع العملي إلى ظهور بعض الإشكالات، مثل تداخل الاختصاصات، وازدواجية الإجراءات، وضعف تبادل المعلومات، الأمر الذي قد يؤثر في سرعة وفاعلية معالجة المخالفات، رغم وجود نصوص قانونية تؤكد أهمية التعاون بين هذه الجهات.

وتتمثل مشكلة البحث في أن الجهات الرقابية في العراق تواجه تحديات متعددة لا ترتبط بوجودها أو تعددها فقط، وإنما بكيفية تنظيم عملها والعلاقة القائمة بينها. وتظهر هذه التحديات في الجوانب التنظيمية المتعلقة بآليات التنسيق وتبادل المعلومات وتوزيع الأدوار، فضلا عن الجوانب التشريعية المرتبطة بمدى وضوح النصوص القانونية المنظمة لاختصاصات هذه الجهات وحدود تدخلها، مما يستدعي البحث عن حلول قادرة على تحقيق التوازن بين استقلال كل جهة وضرورة التكامل فيما بينها.

ويهدف البحث إلى بيان مفهوم الجهات الرقابية في التشريع العراقي وتحديد طبيعة اختصاصاتها، ثم تحليل أبرز التحديات التي تواجه عملها، سواء كانت تحديات تنظيمية أم تشريعية، مع دراسة الحلول القانونية والتنظيمية المناسبة لمعالجتها. كما يسعى البحث إلى توضيح أن تطوير النظام الرقابي لا يتطلب إلغاء تعدد الجهات الرقابية، وإنما يستلزم إعادة تنظيم العلاقة بينها، وتعزيز وسائل التعاون والتنسيق بما يضمن تحقيق التكامل في أداء وظائفها.

وتنبع أهمية البحث من أن الرقابة تمثل إحدى الوسائل الأساسية لضمان احترام المشروعية وتحقيق النزاهة والشفافية في إدارة المرافق العامة، وأن فاعلية الجهات الرقابية لا تعتمد فقط على منحها الاختصاصات القانونية، وإنما ترتبط كذلك بمدى وضوح البناء المؤسسي الذي يحكم عملها وقدرتها على مواجهة التحديات التي تعيق أداءها. فكلما كانت العلاقة بين الجهات الرقابية أكثر تنظيماً، وكانت وسائل التعاون وتبادل المعلومات أكثر فاعلية، أمكن تحقيق حماية أكبر للمال العام وتعزيز المساءلة ومواجهة صور الفساد الإداري والمالي.

ويعتمد البحث المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية المنظمة لعمل الجهات الرقابية في العراق، وتحليل طبيعة اختصاصاتها والعلاقة القائمة بينها، فضلا عن الاستفادة من الدراسات القانونية المتعلقة بالرقابة ومكافحة الفساد، بهدف الكشف عن أسباب التحديات التي تواجه النظام الرقابي واقتراح الحلول التي يمكن أن تساهم في تطوير أدائه وتحقيق الغاية من وجوده.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة

تعد الرقابة من المفاهيم الأساسية المرتبطة بتنظيم عمل المؤسسات العامة وضمان خضوعها للقواعد القانونية والإدارية، إذ تمثل وسيلة لتحقيق المشروعية وحماية المال العام وتقويم الأداء. ويتطلب بيان دور الرقابة في النظام القانوني تحديد مفهومها وبيان عناصرها الأساسية، ثم توضيح أقسامها وصورها المختلفة بحسب الجهة القائمة بها وطبيعة الاختصاص والتوقيت، بما يساعد على فهم الإطار العام الذي تعمل ضمنه الجهات الرقابية في التشريع العراقي.

المطلب الاول: تعريف الرقابة

يعد تحديد مفهوم الرقابة من المسائل الأساسية التي تسبق دراسة الجهات الرقابية واختصاصاتها، إذ إن فهم طبيعة العمل الرقابي يتطلب الوقوف على مدلول هذا المصطلح وحدوده الوظيفية. فالرقابة في الدولة الحديثة لم تعد مجرد وسيلة لاحقة لاكتشاف الأخطاء أو المخالفات، وإنما أصبحت وظيفة مؤسسية ترتبط بمبادئ سيادة القانون، وضمان احترام المشروعية، وتحقيق الشفافية والمساءلة، فضلا عن دورها في حماية المال العام ومنع صور الانحراف الإداري والمالي.^١

ومن الناحية اللغوية، ترتبط الرقابة بمعاني الحفظ والمتابعة والإشراف، وهي دلالات تعكس طبيعة هذه الوظيفة باعتبارها نشاطا يقوم على الملاحظة المستمرة والتحقق من سلامة التصرفات وعدم خروجها عن الإطار المحدد لها. فمفهوم الرقابة لا يقتصر على مجرد الكشف عن المخالفات بعد وقوعها، وإنما يمتد ليشمل المتابعة والتأكد من حسن الأداء والالتزام بالقواعد المنظمة للعمل.^٢

أما من الناحية الاصطلاحية، فإن الرقابة تعني مجموعة الإجراءات والوسائل التي تهدف إلى التحقق من مدى توافق أعمال وتصرفات الجهات الخاضعة للرقابة مع القواعد القانونية والمالية والإدارية المنظمة لها، وذلك من خلال الفحص والتقييم والمتابعة واتخاذ الإجراءات المناسبة عند وجود مخالفة. وبذلك تمثل الرقابة إحدى الضمانات الأساسية لضمان انتظام عمل المرافق العامة وخضوع الإدارة للقانون.^٣

وتزداد أهمية الرقابة في النظام القانوني العراقي بالنظر إلى تعدد صورها وتنوع الجهات التي تمارسها، إذ لم يعتمد المشرع العراقي على نموذج رقابي قائم على جهة واحدة، وإنما وزع الوظائف الرقابية بين جهات متعددة تختلف في طبيعة اختصاصاتها؛ فمنها جهات ذات طبيعة قضائية وتحقيقية، وأخرى ذات طبيعة مالية وفنية، فضلا عن الرقابة البرلمانية. ويهدف هذا التنوع إلى تحقيق قدر من التكامل في متابعة أعمال مؤسسات الدولة وضمان عدم إساءة استعمال السلطة أو الإخلال بقواعد إدارة المال العام.^٤

إن الرقابة تمثل إطارا قانونيا ومؤسسيا يهدف إلى تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من أداء وظائفها من جهة، وضمان خضوعها للقانون والمساءلة من جهة أخرى، الأمر الذي يجعلها من الركائز الأساسية في بناء دولة المؤسسات وتعزيز مبادئ النزاهة والحوكمة الرشيدة.

المطلب الثاني: أقسام الرقابة

لا يمكن الإحاطة بمفهوم الرقابة ودورها في النظام القانوني دون بيان صورها وأقسامها المختلفة، إذ إن الرقابة ليست نموذجا واحدا يمارس بطريقة موحدة، وإنما تتعدد أشكالها بحسب المعيار الذي يعتمد في تقسيمها. فقد ينظر إليها من حيث الجهة التي تمارسها، أو من حيث الزمن الذي يتم فيه التدخل الرقابي، أو من حيث طبيعة الاختصاص الذي تستند إليه الجهة القائمة بالرقابة. ويكشف هذا التنوع عن أن الرقابة أصبحت وظيفة مؤسسية متعددة الأبعاد، تهدف إلى ضمان احترام المشروعية، وتحقيق حسن إدارة الموارد العامة، ومنع الانحراف في استعمال السلطة.

وتتضح أهمية دراسة أقسام الرقابة في التشريع العراقي من خلال طبيعة النظام الرقابي القائم على تعدد الجهات والمؤسسات التي تتولى مهام الرقابة، إذ لم يحصر المشرع العراقي وظيفة الرقابة في جهاز واحد، وإنما وزعها بين جهات تختلف في طبيعتها القانونية واختصاصاتها العملية. فهناك جهات

^١ محمد ناصر باصم، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، مجلة جامعة أم القرى، العدد ٧٧، ٢٠١٩م، ص ٥٧٣.

^٢ مجمع اللغة العربية (إبراهيم أنيس وآخرون)، المعجم الوسيط، ج ١، ط ٣، القاهرة: مجمع اللغة العربية، ١٩٧٢م، ص ٣٦؛ ابن منظور، جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم الأنصاري، لسان العرب، ج ٥، ط ١، بيروت: دار إحياء التراث العربي، ١٩٨٨م، ص ٢٢٤.

^٣ حسان علي عبدالحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة، دائرة الشؤون القانونية، قسم البحوث والدراسات، ص ٥٩.

^٤ علي وادي عبد علي الكريطي، دور المؤسسات الرقابية في ضبط الأداء الحكومي في العراق، مجلة الجامعة العراقية، بغداد، ٢٠٢٥م، ص ٣٣٧.

تمارس الرقابة من داخل الجهاز الإداري، وجهات تمارسها من خارجه، كما توجد جهات ذات اختصاص مالي وفني، وأخرى ذات طبيعة تحقيقية أو سياسية، الأمر الذي يجعل فهم هذه الأقسام ضروريا لتحديد نطاق عمل كل جهة وبيان حدود العلاقة بينها.

كما أن تعدد صور الرقابة لا يعني وجود تعارض بينها، بل إن الأصل أن تعمل هذه الصور ضمن إطار متكامل، بحيث تؤدي كل جهة دورها في المرحلة والمجال الذي حدد لها قانونا. فالرقابة الداخلية لا تغني عن الرقابة الخارجية، والرقابة الوقائية لا تمنع الحاجة إلى الرقابة اللاحقة، كما أن الرقابة الفنية تحتاج إلى تكامل مع الرقابة القانونية والقضائية. ومن هنا فإن فاعلية النظام الرقابي لا تقاس بعدد الجهات الموجودة، وإنما بمدى انسجام وظائفها وتكامل أدوارها.^١

الفرع الأول: أنواع الرقابة من حيث الجهة والتوقيت

تقسم الرقابة من حيث الجهة التي تمارسها إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، ويقوم هذا التقسيم على أساس مدى ارتباط الجهة الرقابية بالجهة الخاضعة للرقابة. فالرقابة الداخلية هي التي تمارسها المؤسسة أو الوحدة الإدارية على أعمالها من خلال أجهزة أو وحدات تابعة لها، بهدف متابعة سير العمل والتأكد من التزام العاملين بالقواعد والتعليمات المنظمة للأداء الإداري والمالي.

وتتميز الرقابة الداخلية بكونها أكثر اتصالا بالعمل اليومي للمؤسسة، إذ تمكن الإدارة من اكتشاف أوجه القصور والانحراف في مراحل مبكرة، كما تساعد في تصحيح الأخطاء وتحسين الأداء قبل أن تتحول إلى مخالفات يصعب تدارك آثارها. ولذلك فإن هذه الرقابة لا تقتصر وظيفتها على الكشف عن الأخطاء، وإنما تؤدي دورا وقائيا من خلال تعزيز الانضباط الإداري وترسيخ الالتزام بالقواعد التنظيمية.

وتظهر أهمية الرقابة الداخلية بصورة خاصة في المؤسسات العامة، لأن الإدارة لا تستطيع الاعتماد فقط على الرقابة الخارجية اللاحقة، وإنما تحتاج إلى وسائل داخلية تمكنها من المتابعة المستمرة لأعمالها. فكلما كانت أنظمة الرقابة الداخلية أكثر كفاءة، ساهم ذلك في تقليل المخالفات وتحسين مستوى الأداء، كما خفف من العبء الواقع على الجهات الرقابية الخارجية.

ومع ذلك، فإن الرقابة الداخلية قد تواجه بعض الحدود العملية، كونها تمارس داخل الجهة نفسها التي تخضع للرقابة، الأمر الذي قد يؤثر أحيانا في درجة استقلالها، خصوصا عندما يتعلق الأمر بتقييم قرارات أو أعمال صادرة عن مستويات إدارية عليا داخل المؤسسة. ولهذا ظهرت الحاجة إلى الرقابة الخارجية باعتبارها ضمانة إضافية لتحقيق الموضوعية والاستقلال في عملية الرقابة.^٢

أما الرقابة الخارجية فهي التي تمارسها جهة مستقلة أو منفصلة عن الجهة محل الرقابة، وتهدف إلى التحقق من مدى التزام المؤسسات بالقوانين والأنظمة، والكشف عن المخالفات أو أوجه القصور التي قد لا تظهر من خلال الرقابة الداخلية. وتتميز هذه الرقابة بكونها أكثر استقلالا، مما يمنحها قدرة أكبر على تقديم تقييم موضوعي لأداء الجهات العامة.

ويعد النظام العراقي من الأنظمة التي تعتمد على الرقابة الخارجية من خلال وجود جهات متعددة، يأتي في مقدمتها ديوان الرقابة المالية الاتحادية الذي يمارس اختصاصات مالية وفنية في مجال التدقيق والفحص، وهيئة النزاهة التي تختص بجوانب الكشف والتحقيق في قضايا الفساد، فضلا عن الجهات الأخرى التي تمارس أدوارا رقابية بحسب طبيعة اختصاصها.^٣

^١ محمد ناصر باصم، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، مجلة جامعة أم القرى، العدد ٧٧، ٢٠١٩م، ص ٥٧٣.

^٢ محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، مصر: الدار الجامعية، ٢٠٠٦م، ص ١٣.

^٣ علي وادي عبد علي الكريطي، دور المؤسسات الرقابية في ضبط الأداء الحكومي في العراق، مجلة الجامعة العراقية، بغداد، ٢٠٢٥م، ص ٣٣٧.

ومن جانب آخر، تنقسم الرقابة من حيث توقيت ممارستها إلى رقابة قبلية ورقابة بعدية. فالرقابة قبلية تمارس قبل تنفيذ التصرف أو القرار الإداري أو المالي، وتهدف إلى التأكد من سلامة الإجراءات ومشروعيتها قبل ترتيب آثارها. وتقوم فلسفة هذا النوع من الرقابة على منع الخطأ قبل وقوعه، ولذلك تعد من أهم صور الرقابة الوقائية التي تساعد على الحد من المخالفات المالية والإدارية.

وتبرز أهمية الرقابة قبلية في المجال المالي بشكل خاص، لأن بعض التصرفات المتعلقة بالإنفاق العام أو الالتزامات المالية تحتاج إلى مراجعة مسبقة للتأكد من توافقها مع القواعد القانونية والاعتمادات المالية المقررة. فالتدخل الرقابي في هذه المرحلة قد يمنع حدوث ضرر مالي يصعب إصلاحه لاحقاً.

أما الرقابة البعدية فتتم بعد انتهاء العمل أو تنفيذ التصرف، وتهدف إلى فحص مدى سلامته ومطابقته للقوانين والأنظمة النافذة. وتقوم هذه الرقابة على مراجعة النتائج الفعلية للأعمال المنجزة، والكشف عن المخالفات التي حدثت، وتحديد أسبابها والمسؤوليات المترتبة عليها.^١

وتعد الرقابة البعدية من أكثر صور الرقابة ارتباطاً بعمل الأجهزة الرقابية المتخصصة، إذ تعتمد عليها الجهات المالية والتحقيقية في مراجعة الملفات والوثائق والتقارير بعد التنفيذ. كما تسمح هذه الرقابة بتقييم الأداء والكشف عن أوجه الخلل واقتراح الوسائل المناسبة لمعالجتها، ولذلك فهي لا تقتصر على جانب العقاب، وإنما تهدف أيضاً إلى تطوير الأداء المؤسسي.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة من حيث طبيعة الاختصاص

تتعدد أنواع الرقابة كذلك بحسب طبيعة الاختصاص الذي تقوم عليه الجهة الرقابية، إذ تختلف الرقابة القضائية أو التحقيقية عن الرقابة المالية والفنية وعن الرقابة البرلمانية، سواء من حيث الهدف أو الوسائل أو الآثار القانونية المترتبة عليها.

فالرقابة ذات الطبيعة القضائية أو التحقيقية ترتبط بوجود شبهة مخالفة قانونية أو فعل قد يشكل جريمة، ولذلك تركز على كشف الوقائع وجمع الأدلة وتحديد المسؤولية القانونية. وتتميز هذه الرقابة بأنها لا تقتصر على تقييم الأداء الإداري، وإنما تهدف إلى الوصول إلى مدى وجود مسؤولية جزائية أو قانونية عن الأفعال المرتكبة.

وتظهر هذه الصورة في عمل هيئة النزاهة والادعاء العام في العراق، إذ تضطلع هذه الجهات بأدوار مرتبطة بمكافحة الفساد ومتابعة الجرائم التي تمس الوظيفة العامة والمال العام. وتكتسب هذه الرقابة أهمية خاصة لأنها تمثل المرحلة التي تنتقل فيها المخالفات من المجال الإداري أو المالي إلى مجال المساءلة القانونية.^٢

أما الرقابة المالية والفنية فتقوم على أساس الفحص المتخصص للعمليات المالية والإدارية، وتعتمد على أدوات التدقيق والتحليل والتقييم الفني. ويعد ديوان الرقابة المالية الاتحادية نموذجاً لهذه الرقابة، إذ يقوم بمراجعة الحسابات العامة، وتدقيق التصرفات المالية، وتقوم أداء المؤسسات العامة، بهدف التأكد من سلامة استخدام الموارد العامة.

ولا تقتصر وظيفة الرقابة المالية على اكتشاف المخالفات فقط، وإنما تمتد إلى تقديم التوصيات التي تساعد على تحسين الأداء وترشيد الإنفاق العام. ولذلك فإن هذا النوع من الرقابة يمثل أداة مهمة لتحقيق الكفاءة الاقتصادية والإدارية داخل مؤسسات الدولة.^٣

^١ سبروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٨م، ص ٧٥.

^٢ محمد إسماعيل إبراهيم وآخرون، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، جامعة بابل، ٢٠١١م، ص ٢١٤.

^٣ علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤م، ص ٦٥.

أما الرقابة البرلمانية فتختلف عن الأنواع السابقة من حيث طبيعتها، لأنها تمارس من قبل السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، وتهدف إلى ضمان خضوع الحكومة للمساءلة ومتابعة مدى التزامها بتنفيذ القوانين والسياسات العامة. وتمارس هذه الرقابة من خلال وسائل متعددة مثل الأسئلة البرلمانية والاستجواب وتشكيل اللجان المختصة.

وتتميز الرقابة البرلمانية بأنها ذات طبيعة سياسية إلى جانب بعدها القانوني، فهي لا تقتصر على فحص الجوانب المالية أو الإدارية، وإنما تهدف إلى متابعة أداء السلطة التنفيذية بصورة عامة وضمان خضوعها لمبدأ المسؤولية أمام ممثلي الشعب.^١

من خلال هذه التقسيمات يتضح أن الرقابة في التشريع العراقي تقوم على منظومة متعددة المستويات، بحيث تتكامل الرقابة الداخلية مع الخارجية، والرقابة الوقائية مع اللاحقة، والرقابة المالية مع الرقابة القانونية والسياسية. إلا أن تحقيق الفاعلية المطلوبة لهذه المنظومة يتوقف على وجود تنظيم واضح للعلاقة بين الجهات المختلفة، بما يمنع التداخل ويضمن توجيه كل نوع من أنواع الرقابة لتحقيق الغاية التي أنشئ من أجلها.

المبحث الثاني: الجهات الرقابية ذات الطبيعة القضائية في التشريع العراقي

تحتل الجهات الرقابية ذات الطبيعة القضائية مكانة مهمة ضمن منظومة الرقابة في التشريع العراقي، لما تضطلع به من دور يرتبط بالكشف عن المخالفات ومتابعة الجرائم المرتبطة بالوظيفة العامة وحماية المشروعية. ويتميز هذا النوع من الرقابة بارتباطه بالاختصاصات التحقيقية والقضائية، الأمر الذي يجعله يمثل حلقة أساسية بين العمل الرقابي والإجراءات القانونية. ويتناول هذا المبحث بيان دور كل من هيئة النزاهة والكسب غير المشروع والادعاء العام، من خلال توضيح اختصاصاتهما وطبيعتهما القانونية ومساهمتهما في تعزيز الرقابة ومكافحة الفساد.

المطلب الأول: هيئة النزاهة والكسب غير المشروع

تعد هيئة النزاهة والكسب غير المشروع إحدى الركائز الأساسية في البنية المؤسسية للرقابة في النظام القانوني العراقي، إذ تمثل إحدى الأدوات التي اعتمدها المشرع العراقي لمواجهة ظاهرة الفساد الإداري والمالي، وضمان خضوع الوظيفة العامة لمبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة. ويستند إنشاء الهيئة إلى فلسفة قانونية تقوم على أن حماية المال العام وتعزيز الثقة بالمؤسسات العامة لا يتحققان بمجرد تجريم أفعال الفساد، وإنما يتطلبان وجود جهاز متخصص يمتلك اختصاصات واضحة وصلاحيات تمكنه من كشف مواطن الخلل وملاحقة مرتكبي الجرائم المرتبطة بالوظيفة العامة.^٢

وقد بدأت الهيئة عملها في عام ٢٠٠٤، ثم تطور تنظيمها القانوني في ظل المبادئ التي أقرها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ولاسيما ما يتعلق بسيادة القانون وحماية المال العام ومكافحة الفساد وخضوع الموظفين العموميين للمساءلة القانونية. وقد نظمت التشريعات اللاحقة تشكيل الهيئة واختصاصاتها وآليات عملها، وحددت طبيعتها القانونية باعتبارها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، بما يعزز قدرتها على أداء دورها الرقابي بعيداً عن التأثيرات غير المشروعة.^٣

وتتميز هيئة النزاهة بطبيعة قانونية خاصة؛ فهي لا تعد جهة قضائية بالمعنى التقليدي لأنها لا تختص بالفصل في الخصومات أو إصدار الأحكام، إلا أنها لا تعد جهازاً إدارياً عادياً، لما تتمتع به من صلاحيات تحقيقية وشبه قضائية تقرّبها من الجهات ذات الطبيعة القضائية. فهي تمارس جمع الأدلة والتحقيق في جرائم الفساد وإحالة المتهمين إلى القضاء المختص، الأمر الذي يجعلها حلقة مهمة بين العمل الإداري والسلطة القضائية.^٤

^١ د. آلاء ناصر حسين وعلي عطية، التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد ٣٦، العدد ٤، ٢٠٢١م، ص ١٧.

^٢ أحمد مجيد فليفل الجناح، الاختصاص النوعي لهيئة النزاهة في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢١، ص ٢٢.

^٣ نفس المصدر.

^٤ قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل بالقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩.

كما يبرز دور الهيئة في مجال مكافحة الكسب غير المشروع، إذ تختص بمتابعة تضخم الأموال لدى شاغلي المناصب العامة والتحقق من مدى تناسبها مع الموارد المشروعة، فضلا عن اختصاصها في التحقيق في عدد من الجرائم المرتبطة بالفساد، مثل الرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة والإضرار بالمال العام، ومتابعة إجراءات الكشف عن الذمة المالية باعتبارها إحدى الوسائل الوقائية لتعزيز الشفافية ومنع تضارب المصالح.^١

وبذلك تمثل هيئة النزاهة والكسب غير المشروع نموذجا للجهات الرقابية ذات الطبيعة القضائية في التشريع العراقي، إذ تجمع بين الوظيفة الوقائية من خلال نشر ثقافة النزاهة وتعزيز الشفافية، والوظيفة العلاجية من خلال التحقيق في جرائم الفساد ومتابعة مرتكبيها ضمن الإطار القانوني المحدد لها.

المطلب الثاني: الادعاء العام

يعد الادعاء العام أحد الجهات الرقابية ذات الطبيعة القضائية في التشريع العراقي، إذ يضطلع بدور أساسي في حماية المشروعية وصيانة المصلحة العامة، من خلال اختصاصه في تحريك الدعوى الجزائية ومتابعتها أمام الجهات القضائية المختصة. وتنبع أهمية الادعاء العام من كونه يمثل المجتمع في الدعوى الجزائية، فلا يقتصر دوره على حماية حق شخصي معين، وإنما يستهدف حماية النظام العام وضمان تطبيق القانون.^٢

وبممارسة الادعاء العام اختصاصاته استنادا إلى القواعد القانونية المنظمة لعمله، ولاسيما قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، الذي نظم إجراءات تحريك الدعوى الجزائية والتحقيق والمحاكمة والطعن في الأحكام. وله في هذا الإطار سلطة تحريك الدعوى الجزائية من تلقاء نفسه عند العلم بوقوع الجريمة، فضلا عن متابعة التحقيقات والطعن في القرارات التي يرى فيها مخالفة للقانون أو مساسا بالمصلحة العامة.^٣

ولا يقتصر دور الادعاء العام على مرحلة تحريك الدعوى الجزائية، بل يمتد إلى متابعة مراحل الإجراءات الجزائية المختلفة، والإشراف على تنفيذ الأحكام الجزائية والتأكد من مطابقتها للقانون، بما يضمن تحقيق العدالة وصيانة الحقوق القانونية. ومن ثم فإن وظيفته لا تتمثل في المطالبة بالعقوبة فقط، وإنما في ضمان التطبيق السليم للقانون وتحقيق التوازن بين حق المجتمع في العقاب والضمانات المقررة للأفراد.^٤

وفي مجال مكافحة الفساد الإداري والمالي، يؤدي الادعاء العام دورا محوريا من خلال تحريك ومتابعة الدعاوى الجزائية المتعلقة بجرائم الرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة والإضرار بالمال العام، كما يتكامل دوره مع عمل هيئة النزاهة والكسب غير المشروع، إذ تحال إليه القضايا بعد اكتمال الإجراءات التحقيقية ليتولى ممارسة الاختصاصات القضائية أمام المحاكم المختصة. ويجسد هذا التكامل العلاقة بين جهات التحقيق والالتزام والقضاء في إطار حماية المال العام وتعزيز سيادة القانون.^٥

وبذلك يمثل الادعاء العام حلقة أساسية في منظومة الرقابة ذات الطبيعة القضائية في العراق، إذ يحول القواعد الجزائية من مجرد نصوص قانونية إلى إجراءات عملية تهدف إلى ملاحقة الجرائم وحماية النظام العام، مع المحافظة على استقلال القضاء وضمانات المحاكمة العادلة.

المبحث الثالث: الجهات الرقابية ذات الطبيعة المتخصصة في التشريع العراقي

تختلف الجهات الرقابية المتخصصة عن غيرها من الجهات الرقابية من حيث طبيعة اختصاصها والوسائل الفنية التي تعتمد عليها في أداء مهامها، إذ ترتبط وظيفتها أساسا بالفحص والتدقيق والمتابعة المتخصصة لأعمال مؤسسات الدولة. ويكتسب هذا النوع من الرقابة أهمية خاصة لما يؤديه

^١ إبراهيم حميد كامل، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٠.

^٢ القاضي كاظم عبد جاسم، التنظيم القانوني للادعاء العام في العراق، ط ١، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠١٨، ص ٥١.

^٣ وصفي وائل الطائي، الادعاء العام في العراق والنيابة العامة في مصر، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٤٩.

^٤ سهيب بشار أحمد الجبوري، دور الادعاء العام في مكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ٢٠٢٠، ص ١٧.

^٥ جمعة فرج خلف، دور الادعاء العام في مكافحة الفساد المالي والإداري في مرحلة التحقيق، دار الكتاب للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٢١، ص ١٤.

من دور في ضمان سلامة التصرفات المالية والإدارية وتعزيز مبدأ المساءلة. ويتناول هذا المبحث بيان اختصاصات ديوان الرقابة المالية الاتحادية، فضلا عن دور الرقابة البرلمانية بوصفها إحدى صور الرقابة المتخصصة في متابعة أعمال السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: ديوان الرقابة المالية الاتحادي

يعد ديوان الرقابة المالية الاتحادي من أبرز الجهات الرقابية ذات الطبيعة المتخصصة في التشريع العراقي، إذ يختص بالرقابة على الجوانب المالية لأعمال الدولة، ويشكل أحد أهم الأجهزة المؤسسية التي تهدف إلى حماية المال العام وضمان سلامة التصرفات المالية والإدارية في المؤسسات الحكومية. ويأتي دور الديوان ضمن منظومة الرقابة المتخصصة التي تختلف عن الجهات ذات الطبيعة القضائية، لكون اختصاصه يرتبط أساسا بالتدقيق والفحص والتقييم المالي.^١

ويستند عمل ديوان الرقابة المالية إلى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٤، الذي حدد اختصاصاته وصلاحياته، ولاسيما في مجال فحص الحسابات والميزانيات العامة، والتحقق من مدى انسجام الإيرادات والنفقات مع القوانين واللوائح المالية النافذة. كما يمارس الديوان دورا رقابيا يهدف إلى الكشف عن المخالفات المالية والتجاوزات، فضلا عن تقسيم التوصيات التي تسهم في تطوير النظام المالي والإداري للدولة.^٢

وتتمثل أهمية الديوان في كونه لا يقتصر على الرقابة اللاحقة على التصرفات المالية، بل يمارس دورا رقابيا يساعد على ترشيد استخدام الموارد العامة وضبط الإنفاق الحكومي، إذ تعد تقاريره من الأدوات المهمة في بيان أوجه الخلل والمخالفات المالية ورفعها إلى الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات المناسبة. وبذلك يسهم الديوان في تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة وحماية المال العام.^٣

كما يقوم الديوان بدور في متخصص من خلال اعتماده على كوادر وخبرات مالية ومحاسبية تمكنه من فحص أعمال الجهات الخاضعة لرقابته، الأمر الذي يجعله يمثل الجهاز الأعلى للرقابة المالية في الدولة. وتكمن خصوصية دوره في أنه لا يحل محل الجهات القضائية، وإنما يقدم نتائج أعماله وتقاريره التي يمكن أن تشكل أساسا لاتخاذ الإجراءات القانونية عند وجود مخالفات تستوجب المساءلة.^٤

إن ديوان الرقابة المالية الاتحادي يمثل ركنا أساسيا في البناء الرقابي العراقي، إذ يجمع بين وظيفة التدقيق المالي وتقييم الأداء الإداري، ويسهم في تحقيق الرقابة على المال العام من خلال آليات فنية متخصصة تكمل عمل باقي الجهات الرقابية في الدولة.

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية

تختلف الرقابة البرلمانية عن غيرها من صور الرقابة من حيث مصدرها وطبيعتها وممارستها، فهي رقابة تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في إطار مبدأ التوازن بين السلطات. ولا تقتصر وظيفتها على متابعة مدى تطبيق القوانين، وإنما تمتد إلى مراقبة السياسات العامة وطريقة إدارة الشأن العام، بما يضمن عدم خروج الحكومة عن الحدود الدستورية والقانونية المرسومة لها.^٥

وقد أولى المشرع الدستوري العراقي أهمية خاصة لهذا النوع من الرقابة، إذ منح مجلس النواب مجموعة من الاختصاصات الرقابية التي تمكنه من متابعة أداء الحكومة ومساءلة أعضائها. فقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على عدد من الوسائل التي يمارس من خلالها المجلس دوره الرقابي،

^١ علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤، ص ٦٥.

^٢ قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٤.

^٣ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص ٤٩.

^٤ علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤، ص ٦٥.

^٥ دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (دراسة تحليلية مقارنة)، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بدون مكان طبع، ٢٠١٣، ص ١٨٩.

ومنها توجيه الأسئلة إلى الوزراء، والاستجواب، ومتابعة تنفيذ القوانين والموازنة العامة، وهي أدوات تهدف إلى تعزيز مسؤولية السلطة التنفيذية أمام ممثلي الشعب.^١

ولا تنحصر آثار الرقابة البرلمانية في الجانب السياسي، بل تمتد إلى المجال المالي والإداري، إذ تمثل وسيلة لمتابعة كيفية إدارة الموارد العامة والتحقق من سلامة تنفيذ الخطط والبرامج الحكومية. ومن خلال مناقشة الموازنات العامة، واستجواب المسؤولين، وتشكيل اللجان المختصة، يستطيع البرلمان الكشف عن مواطن الخلل ومساءلة الجهات المقصرة وفقاً للإجراءات الدستورية والقانونية.^٢

وتكتمل فاعلية الرقابة البرلمانية من خلال ارتباطها بباقي الجهات الرقابية في الدولة، فمجلس النواب لا يقوم بالأعمال الفنية للتدقيق المالي أو التحقيق في جرائم الفساد، وإنما يستند في كثير من الأحيان إلى التقارير والنتائج التي تقدمها الجهات المختصة، وفي مقدمتها ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة. ومن ثم فإن العلاقة بين الرقابة البرلمانية وهذه الجهات تقوم على التكامل في الأدوار، بحيث تمارس كل جهة اختصاصها ضمن الإطار القانوني المحدد لها.

تعد الرقابة البرلمانية جزءاً أساسياً من منظومة الرقابة في التشريع العراقي، لأنها تمثل الرقابة السياسية على أداء السلطة التنفيذية، وتوفر وسيلة لمساءلة الحكومة وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في إدارة مؤسسات الدولة.

المبحث الرابع: تنظيم العلاقة بين الجهات الرقابية في التشريع العراقي

لا تقتصر فاعلية النظام الرقابي على وجود جهات متعددة تمارس اختصاصات مختلفة، وإنما ترتبط بمدى تنظيم العلاقة التي تجمع بينها وضمان التكامل في أداء مهامها. فاختلاف طبيعة الجهات الرقابية يقتضي وجود آليات واضحة للتعاون وتبادل المعلومات وتنسيق الإجراءات، بما يمنع التعارض أو التداخل في الاختصاصات. ويتناول هذا المبحث بيان وسائل التعاون والتنسيق بين الجهات الرقابية، فضلاً عن دراسة حدود الاختصاص والإشكالات التي قد تنشأ نتيجة تعدد الجهات وتداخل أدوارها.

المطلب الأول: آليات التعاون والتنسيق بين الجهات الرقابية

لا يمكن تقييم فعالية النظام الرقابي في الدولة بمجرد النظر إلى عدد الجهات التي تمارس الاختصاصات الرقابية، وإنما يتوقف ذلك على مدى قدرة هذه الجهات على العمل ضمن إطار متناسق يضمن تكامل أدوارها. فاختلاف طبيعة الجهات الرقابية في العراق بين جهات ذات اختصاص مالي، وأخرى ذات طابع تحقيقي أو قضائي، فضلاً عن الرقابة البرلمانية، يؤدي بالضرورة إلى الحاجة لتنظيم العلاقة بينها على أساس التعاون وتبادل الأدوار، بما يمنع تكرار الجهود أو تعارض الاختصاصات.^٣

ويقوم التعاون بين الجهات الرقابية على مجموعة من الوسائل العملية، يأتي في مقدمتها تبادل المعلومات والبيانات المتعلقة بالمخالفات والتجاوزات التي يتم اكتشافها أثناء ممارسة العمل الرقابي. فالمعلومات التي تحصل عليها جهة معينة قد تكون ذات أهمية لجهة أخرى تختلف عنها في طبيعة الاختصاص، ولذلك فإن وجود قنوات واضحة لتبادل هذه المعلومات يعد من أهم ضمانات نجاح العمل الرقابي وتحقيق أهدافه.^٤

^١ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (٦١، ١٠٢، ١٠٤، ١٠٦).

^٢ دانا عبد الكريم سعيد، المصدر السابق، ص ١٨٩.

^٣ آلاء ناصر حسين، علي عطية، التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد ٣٦، العدد ٤، العدد الخاص، ٢٠٢١، صص ١٧٥-١٧٦.

^٤ أحمد مجيد فليفل الجناح، الاختصاص النوعي لهيئة النزاهة في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢١، ص ٨٥.

ومن صور التعاون المهمة كذلك نظام الإحالة بين الجهات الرقابية، إذ لا تقتصر مهمة الجهة الرقابية على معالجة جميع المخالفات التي تصل إليها، وإنما تقوم بإحالة الوقائع التي تدخل ضمن اختصاص جهة أخرى. ويظهر ذلك في العلاقة بين ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، حيث يمكن أن تؤدي نتائج التدقيق المالي إلى الكشف عن مؤشرات تستوجب التحقيق الجزائي، فتنتقل القضية إلى الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.^١

كما أن التنسيق بين الجهات الرقابية لا يعني إلغاء استقلال كل جهة أو دمج اختصاصاتها، بل يقوم على تحقيق التوازن بين استقلال الجهة في ممارسة صلاحياتها وبين ضرورة التعاون مع باقي المؤسسات الرقابية. فديوان الرقابة المالية يمارس دوره في الفحص والتدقيق، وهيئة النزاهة تضطلع بمهام الكشف والتحقيق في قضايا الفساد، بينما يمارس مجلس النواب رقابته السياسية والتشريعية، وتتكامل هذه الأدوار من خلال التعاون المنظم بينها.^٢

إن تعدد الجهات الرقابية قد يؤدي في الواقع العملي إلى ظهور بعض الإشكالات، ولا سيما عند غياب آليات واضحة للتنسيق، مثل تداخل الاختصاصات أو تكرار الإجراءات أو بطء معالجة الملفات. لذلك فإن تنظيم العلاقة بين هذه الجهات يتطلب وضع قواعد أكثر وضوحاً تحدد مجالات التعاون وتضمن انتقال المعلومات والملفات بينها بصورة فعالة، بما يعزز قدرة النظام الرقابي على مواجهة الفساد وحماية المال العام.

المطلب الثاني: حدود الاختصاص وإشكالات التداخل بين الجهات الرقابية

إن تنظيم الاختصاصات بين الجهات الرقابية يمثل أحد العناصر الأساسية التي يقوم عليها نجاح النظام الرقابي في الدولة، إذ إن وجود أجهزة متعددة تمارس مهام الرقابة لا يكفي وحده لتحقيق الغاية المرجوة منها، ما لم يكن هناك تحديد واضح للحدود الفاصلة بين اختصاص كل جهة وطبيعة الدور الذي تؤديه. فالتنوع في الجهات الرقابية يعد أمراً ضرورياً بالنظر إلى اختلاف مجالات الرقابة وتعدد صور المخالفات التي قد تواجه مؤسسات الدولة، إلا أن هذا التنوع قد يتحول إلى مصدر إشكال إذا لم يقترن بتنظيم قانوني يحدد العلاقة بين هذه الجهات ويمنع التداخل غير المنظم في الاختصاص.^٣

وتتضح أهمية تحديد الاختصاصات من خلال اختلاف طبيعة الجهات الرقابية في العراق؛ فبعضها يمارس رقابة مالية وفنية تقوم على الفحص والتدقيق ومراجعة التصرفات المالية، بينما تمارس جهات أخرى اختصاصات ذات طابع تحقيقي أو قضائي ترتبط بالكشف عن الجرائم وملاحقة مرتكبيها، في حين تمارس الرقابة البرلمانية دوراً يقوم على متابعة أداء السلطة التنفيذية ومسؤولاتها. ورغم اختلاف هذه الوظائف، فإن الواقع العملي قد يؤدي إلى وجود مناطق مشتركة بين اختصاصات هذه الجهات، خصوصاً في القضايا التي تجمع بين الجانب المالي والجانب الإداري أو الجزائي.^٤

ولا تتمثل مشكلة التداخل بين الجهات الرقابية في وجود أكثر من جهة تتعامل مع موضوع واحد فحسب، وإنما تظهر عندما يؤدي هذا التداخل إلى عدم وضوح الجهة المختصة باتخاذ الإجراء المناسب، أو إلى تكرار الإجراءات ذاتها من أكثر من جهة، أو إلى اختلاف النتائج التي تصل إليها الجهات الرقابية بشأن الواقعة نفسها. لذلك فإن تحديد الاختصاص لا يهدف إلى عزل الجهات الرقابية عن بعضها البعض، بل إلى ضمان قيام كل جهة بدورها ضمن حدود قانونية واضحة مع المحافظة على إمكانية التعاون عندما تقتضي طبيعة العمل ذلك.^٥

^١ قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، المادة (٦)، وقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

^٢ دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (دراسة تحليلية مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣، ص ١٨٩.

^٣ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٣٨١.

^٤ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري: دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٥٢٢.

^٥ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء التأديب — دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٤٥.

ويظهر جانب من هذه الإشكالية في العلاقة بين الجهات التي تتعامل مع قضايا الفساد والمخالفات المالية، إذ قد تبدأ الواقعة من خلال ملاحظات أو تقارير مالية تكشف عنها جهة مختصة بالتدقيق، ثم تنتقل إلى جهة أخرى تملك صلاحية التحقيق أو اتخاذ الإجراءات القانونية. وفي مثل هذه الحالات فإن غياب قواعد واضحة لتنظيم انتقال المعلومات والملفات قد يؤدي إلى إبطاء الإجراءات أو تكرار العمل، في حين أن وجود نظام منظم للإحالة والتعاون يساهم في تحقيق سرعة وفاعلية أكبر في معالجة المخالفات.^١

كما أن استقلال الجهات الرقابية يمثل ضماناً مهماً لحسن قيامها بمهامها، إلا أن هذا الاستقلال لا يعني انفصال كل جهة عن باقي الجهات أو عدم الحاجة إلى التنسيق بينها. فالرقابة الحديثة تقوم على فكرة التكامل الوظيفي، بحيث تؤدي كل مؤسسة دوراً محدداً يكمل دور المؤسسات الأخرى، ولذلك فإن العلاقة بين الجهات الرقابية يجب أن تقوم على التوازن بين المحافظة على استقلال الاختصاص وبين ضرورة التعاون وتبادل المعلومات والخبرات.^٢

ومن الإشكالات التي قد تؤثر في فاعلية هذه العلاقة أيضاً غياب إطار مؤسسي متكامل ينظم التعاون بين الجهات الرقابية، إذ إن الاعتماد على الترتيبات العملية أو المبادرات الفردية بين المؤسسات قد لا يكون كافياً لضمان استمرارية التنسيق. فوجود قواعد قانونية تحدد آليات التعاون، وإجراءات الإحالة، وحدود المسؤولية بين الجهات المختلفة، يعد أمراً ضرورياً لمنع التضارب وتحقيق الانسجام في العمل الرقابي.

كما أن معالجة مشكلة التداخل لا ترتبط فقط بإعادة توزيع الاختصاصات، وإنما تتطلب كذلك تعزيز وسائل الاتصال المؤسسي بين الجهات الرقابية، وتحديد آليات واضحة لتبادل التقارير والبيانات، بحيث تستفيد كل جهة من نتائج عمل الجهات الأخرى دون أن يؤدي ذلك إلى تجاوز حدود اختصاصها. فالتكامل بين الجهات الرقابية لا يتحقق بمجرد النص عليه، وإنما يحتاج إلى وسائل عملية تجعل التعاون واقعا تطبيقيا وليس مجرد مبدأ قانوني.

إن تنظيم حدود الاختصاص بين الجهات الرقابية في التشريع العراقي يمثل خطوة أساسية نحو بناء منظومة رقابية أكثر فاعلية، تقوم على وضوح الأدوار وتكامل الوظائف، بحيث تعمل الجهات المختلفة ضمن إطار منظم يحقق الغاية من إنشائها، وهي حماية المال العام، وضمان حسن سير المرافق العامة، وتعزيز مبادئ النزاهة والمساءلة.

النتائج

أن النظام الرقابي في التشريع العراقي يقوم على تعدد الجهات الرقابية وتنوع طبيعتها اختصاصاتها، إذ تتوزع الوظيفة الرقابية بين جهات ذات طبيعة قضائية، مثل هيئة النزاهة والكسب غير المشروع والادعاء العام، وجهات ذات طبيعة متخصصة، مثل ديوان الرقابة المالية الاتحادية، فضلا عن الرقابة البرلمانية. ويكشف هذا التنوع عن رغبة المشرع في إيجاد منظومة رقابية متعددة الأدوات قادرة على متابعة مختلف جوانب العمل الحكومي وحماية المال العام ومواجهة صور الفساد الإداري والمالي. إلا أن تعدد هذه الجهات لا يحقق بذاته الفاعلية المطلوبة ما لم يقترن بتنظيم دقيق للعلاقة بينها.

أن مفهوم الجهات الرقابية لا يقتصر على كونها مؤسسات منشأة لمراقبة أعمال الإدارة، وإنما تمثل أدوات قانونية ومؤسسية لضمان احترام المشروعية وتعزيز النزاهة والشفافية داخل مؤسسات الدولة. فالوظيفة الرقابية لا تتمثل فقط في كشف المخالفات بعد وقوعها، بل تمتد إلى الوقاية منها من خلال المتابعة والتقييم وتقديم التقارير التي تساعد على تحسين الأداء الإداري وتصحيح الانحرافات.

^١ نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٣١١.

^٢ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٧٤.

أن التشريع العراقي يمثل الأساس القانوني الذي تستند إليه الجهات الرقابية في ممارسة اختصاصاتها، إذ يحدد طبيعة كل جهة وصلاحياتها وحدود تدخلها والعلاقة التي تربطها بباقي المؤسسات. ولذلك فإن فاعلية الرقابة ترتبط بدرجة وضوح النصوص القانونية المنظمة لهذه الجهات، لأن غموض الاختصاص أو عدم كفاية التنظيم القانوني قد يؤدي إلى ظهور حالات من التعارض أو التداخل بين الصلاحيات المختلفة.

أن هيئة النزاهة والكسب غير المشروع تمثل إحدى أهم الجهات ذات الطبيعة القضائية في النظام الرقابي العراقي، نظراً لما تتمتع به من اختصاصات تتعلق بالكشف عن جرائم الفساد والتحقيق فيها ومتابعة قضايا الكسب غير المشروع وتعزيز مبادئ الشفافية في الوظيفة العامة. كما أن خصوصية هذه الهيئة تتمثل في الجمع بين الجانب الوقائي من خلال نشر ثقافة النزاهة، والجانب العلاجي من خلال الإجراءات التحقيقية والإحالة إلى الجهات القضائية المختصة.

أن الادعاء العام يؤدي دوراً محورياً في منظومة الرقابة ذات الطبيعة القضائية، باعتباره الجهة التي تمثل المجتمع في الدعوى الجزائية وتسهم في حماية المشروعية وتطبيق القانون. كما يظهر تكامله مع هيئة النزاهة من خلال انتقال القضايا المرتبطة بالفساد بعد اكتمال الإجراءات التحقيقية إلى الجهات القضائية المختصة، الأمر الذي يجعله حلقة وصل بين العمل الرقابي والإجراءات القضائية.

أن ديوان الرقابة المالية الاتحادية يمثل ركناً أساسياً في الرقابة المتخصصة في العراق، إذ يضطلع بمهام التدقيق والفحص المالي وتقييم الأداء ومتابعة سلامة التصرفات المالية في مؤسسات الدولة. وتكمن أهمية دوره في أن تقاريره لا تقتصر على كشف المخالفات المالية، وإنما يمكن أن تشكل أساساً لاتخاذ الإجراءات القانونية عند وجود مؤشرات تستوجب المساءلة، مما يعزز التكامل بين الرقابة المالية والرقابة القضائية.

أن الرقابة البرلمانية تمثل صورة مختلفة من صور الرقابة، كونها تمارس من قبل السلطة التشريعية تجاه أعمال السلطة التنفيذية، ولا تقتصر وظيفتها على متابعة تنفيذ القوانين، بل تمتد إلى مساءلة الحكومة ومتابعة إدارة الشأن العام. كما تبين أن فاعلية هذه الرقابة ترتبط بمدى تكاملها مع الجهات الرقابية الأخرى، إذ يعتمد مجلس النواب في كثير من الأحيان على التقارير والنتائج التي تقدمها الجهات المتخصصة مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة.

أن الإشكالية الأساسية لا تكمن في تعدد الجهات الرقابية بحد ذاتها، وإنما في احتمال ظهور تداخل في الاختصاصات أو ازدواجية في الإجراءات نتيجة عدم وضوح حدود العلاقة بينها. فاختلاف طبيعة هذه الجهات يجعل وجود آليات للتعاون وتبادل المعلومات والإحالة بين المؤسسات أمراً ضرورياً لضمان عدم تكرار الجهود وتسريع معالجة المخالفات وتحقيق التكامل الرقابي.

التوصيات

إعادة تنظيم الاختصاصات بين الجهات الرقابية في التشريع العراقي من خلال وضع قواعد قانونية أكثر وضوحاً تحدد نطاق عمل كل جهة وحدود تدخلها، ولا سيما في المسائل التي تتقاطع فيها الاختصاصات بين الجهات القضائية والجهات المالية والمتخصصة. فوضوح الاختصاص يمثل أساساً لمنع تنازع الصلاحيات وتحديد المسؤولية القانونية عن متابعة المخالفات، بما يحقق رقابة أكثر فاعلية وانسجاماً.

الاهتمام بتعزيز الجانب الوقائي للجهات الرقابية وعدم حصر دورها في كشف المخالفات بعد وقوعها، وذلك من خلال توسيع مجالات التقييم والمتابعة وتقديم التوصيات المتعلقة بتحسين الأداء الإداري والمالي. فالرقابة الحديثة تهدف إلى منع حدوث الانحراف قبل وقوعه، وليس فقط ترتيب الآثار القانونية بعد تحقق المخالفة.

ترسيخ مبدأ التكامل بين الجهات الرقابية المختلفة من خلال بناء علاقة تقوم على التعاون المتبادل وليس مجرد استقلال كل جهة عن الأخرى. فنجاح المنظومة الرقابية لا يرتبط فقط بكفاءة كل مؤسسة بصورة منفردة، وإنما بقدرتها على العمل المشترك ضمن إطار قانوني منظم يحقق حماية المال العام وتعزيز مبادئ النزاهة والمساءلة.

تطوير دور الرقابة البرلمانية من خلال تعزيز ارتباطها بنتائج أعمال الجهات الرقابية المتخصصة، بحيث تستند عملية الرقابة على السلطة التنفيذية إلى معلومات وتقارير فنية دقيقة. ففعالية الرقابة البرلمانية لا تقوم فقط على أدوات الاستجواب والمساءلة، وإنما تعتمد كذلك على قدرتها على الاستفادة من المخرجات التي تقدمها المؤسسات الرقابية الأخرى.

تعزيز الإطار المؤسسي للتعاون بين الجهات الرقابية من خلال اعتماد آليات دائمة ومنظمة لتبادل المعلومات والتقارير والبيانات المتعلقة بالمخالفات التي يتم اكتشافها أثناء ممارسة العمل الرقابي. فالتنسيق المستمر بين هذه الجهات يساهم في تكامل الأدوار، ويمنع تكرار الجهود، ويساعد على سرعة اتخاذ الإجراءات المناسبة تجاه الوقائع التي تستوجب المتابعة.

تعزيز العلاقة التكاملية بين ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة والادعاء العام من خلال تطوير وسائل الاستفادة من التقارير المالية ونتائج أعمال التدقيق في الكشف عن المخالفات التي تحمل شبهة فساد. فالتعاون بين الجانب الرقابي المالي والجانب التحقيقي والقضائي يعد من الوسائل المهمة لضمان انتقال المخالفات من مرحلة الكشف إلى مرحلة المساءلة القانونية بصورة فعالة.

مراجعة التشريعات المنظمة لعمل الجهات الرقابية بصورة دورية بما ينسجم مع التطورات التي تطرأ على الإدارة العامة وتغير أساليب الفساد المالي والإداري. فاستمرار فاعلية النظام الرقابي يتطلب أن تكون القواعد القانونية المنظمة لهذه الجهات قابلة للتطوير بما يضمن مواكبة التحديات الجديدة وتحقيق أهداف الرقابة.

وضع نظام قانوني واضح لإجراءات الإحالة بين الجهات الرقابية، يبين كيفية انتقال الملفات من جهة إلى أخرى، والجهة المسؤولة عن متابعة كل مرحلة من مراحل الإجراء الرقابي أو التحقيقي. إذ إن تنظيم هذه العملية يساهم في الحد من التأخير في معالجة القضايا، ويمنع ضياع المسؤولية نتيجة تعدد الجهات المتدخلة في الموضوع الواحد.

المصادر

1. ابن منظور، جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم الأنصاري، لسان العرب، ج ٥، ط ١، بيروت: دار إحياء التراث العربي، ١٩٨٨ م.
2. أحمد مجيد فليفل الجناح، الاختصاص النوعي لهيئة النزاهة في العراق، الطبعة الأولى، بغداد: مكتبة القانون المقارن، ٢٠٢١ م.
3. إبراهيم حميد كامل، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧ م.
4. آلاء ناصر حسين وعلي عطية، التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد ٣٦، العدد ٤، العدد الخاص، ٢٠٢١ م.
5. حسان علي عبدالحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة، دائرة الشؤون القانونية، قسم البحوث والدراسات.
6. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣ م.
7. جمعة فرج خلف، دور الادعاء العام في مكافحة الفساد المالي والإداري في مرحلة التحقيق، دار الكتاب للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٢١ م.
8. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء التأديب — دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٥ م.
9. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٨ م.

10. صهيب بشار أحمد الجبوري، دور الادعاء العام في مكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ٢٠٢٠م.
11. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري: دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦م.
12. علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤م.
13. علي وادي عبد علي الكريطي، دور المؤسسات الرقابية في ضبط الأداء الحكومي في العراق، مجلة الجامعة العراقية، بغداد، ٢٠٢٥م.
14. القاضي كاظم عبد جاسم، التنظيم القانوني للادعاء العام في العراق، الطبعة الأولى، بغداد: مكتبة صباح، ٢٠١٨م.
15. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨م.
16. محمد إسماعيل إبراهيم وآخرون، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، جامعة بابل، ٢٠١١م.
17. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ ونظريات القانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢م.
18. محمد ناصر باصم، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، مجلة جامعة أم القرى، العدد ٧٧، ٢٠١٩م.
19. محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، مصر: الدار الجامعية، ٢٠٠٦م.
20. مجمع اللغة العربية (إبراهيم أنيس وآخرون)، المعجم الوسيط، ج ١، ط ٣، القاهرة: مجمع اللغة العربية، ١٩٧٢م.
21. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠م.
22. وصفي وائل الطائي، الادعاء العام في العراق والنيابة العامة في مصر، بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠٢٠م.
23. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
24. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٤.
25. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.
26. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل بالقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩.