

الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي^(*)

أ . سهاد عبد الجمال عبد الكريم

مدرس المالية العامة المساعد

كلية الحقوق – جامعة الموصل

المستخلص

تعد الرقابة المالية من أهم الوسائل لضبط المال العام المصادر والمنفق في كل العصور فلها الدور الرئيس في تنظيم المجتمعات ومؤسساته ، إذ إن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة يعد نظاماً ناقصاً يفتقر إلى المقومات المتكاملة ، وتبعاً للفصل بين السلطات وجدت أنواع مختلفة من الرقابة كالرقابة الإدارية والبرلمانية والقضائية ورقابة الهيئة المستقلة وهو مدار بحثنا ، وتمارس هذه الرقابة أجهزة مستقلة ومتخصصة تقوم بمهمة الرقابة المركزية على نشاط الأجهزة الحكومية ، وقد أخذ التشريع العراقي بهذه الرقابة متمثلاً بديوان الرقابة المالية بموجب القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل ، إلى جانب هيئة النزاهة العراقية التي تم إنشاؤها بموجب الأمر الصادر من سلطة الاحتلال رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بقانون النزاهة .

Abstract:

Financial observation is considered one of the main ways for controlling public money, funds or expenses in all times. It has a big role in organizing communities and their institutions since any administrative or financial system which dose not have a proper and organized observation is considered an incomplete system. According to the separation between authorities, different kinds of supervision were created like, administrative, parliamentary, judicial, or independent form supervision, and it is the independent supervision which is the core of our research. This supervision is practiced by

(*) أستلم البحث في ٢٠١١/١١/١ *** قبل للنشر في ٢٠١١/١١/٢٥ .

specialized and independent bodies which act like a central supervision which focuses on the activities of governmental systems.

The Iraqi legislation practiced this supervision represented by The Financial Supervision Chamber according to law No. 6 for the year 1990 amended, in addition to the Iraqi Impartiality Body which was formed according to the order issued by occupation authority No. 55 for the year 2004, which is related to the law impartiality.

القدمة

أولاً. تقديم البحث :

ان مفهوم الرقابة المالية المستقلة في العراق التي تمارسها أجهزة مستقلة ومتخصصة قد تطور ليواكب التطورات السياسية والاقتصادية للدولة ، ولها وسائلها الخاصة تبعاً لأهدافها ، فالى جانب رقابتها بصورة عامة التي تشمل جميع جوانب السلوك الوظيفي قد تقصر رقابتها على جوانب معينة للتصرف الإداري كالناحية القانونية أو المالية أو الإدارية .

ثانياً. أهمية البحث :

ان البحث في موضوع الرقابة المالية المستقلة له أهمية كبيرة وذلك لأن الوضع الراهن يستوجب زيادة الرقابة لأن الفساد لا يزال سارياً في دوائر الدولة والأمر بحاجة إلى وجود أجهزة مستقلة متخصصة لها ضماناتها وسلطاتها كي تمارس الرقابة والتفتيش على الأجهزة الإدارية كافة على وفق أهداف مرسومة ومخطط لها ، ولها من الحصانة ما يمكنها من التفتيش وكشف مختلف أنواع المخالفات التأديبية والوقوف على أوجه أسباب انحراف الموظفين والمسؤولين الكبار واقتراح ما تراه مناسباً من وسائل علاجية وقائية لتدارك هذه المخالفات ومكافحتها .

ثالثاً. إشكالية البحث :

إن هذا البحث يثير تساؤلاً مهماً ألا وهو (هل ان تعدد الجهات الرقابية المستقلة في العراق يؤدي إلى حدوث تداخل أو إشكاليات في الاختصاصات أم يحدث ذلك في إطار تنسيق قانوني محدد وواضح؟) .

رابعاً. فرضيات البحث :

١. لديوان الرقابة المالية كهيئة مستقلة العديد من الصلاحيات والسلطات القانونية لممارسة مهامها في الرقابة .
٢. ان هيئة النزاهة هيئة مستقلة تمارس الرقابة إلى جانب ديوان الرقابة المالية ولكن وفق المفاهيم الحديثة .
٣. للمفوضية (صلاحيه التحقيق) أي سلطات قاضي تحقيق .

خامساً. هيكلية البحث :

- تم تقسيم البحث على مقدمة وثلاثة مباحث وخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات لهذه الدراسة وكالاتي :
- المبحث الأول : مفهوم الرقابة المالية المستقلة .**
- المطلب الأول : تعريف الرقابة المالية المستقلة .
- المطلب الثاني : أهمية الرقابة المالية المستقلة .
- المبحث الثاني : ديوان الرقابة المالية في العراق .**
- المطلب الأول : استقلالية الديوان .
- المطلب الثاني : اختصاصات الديوان وسلطاتها .
- المطلب الثالث : هيكلية الديوان .
- المبحث الثالث : هيئة النزاهة العامة .**
- المطلب الأول : إنشاء المفوضية العراقية المعنية بالنزاهة .
- المطلب الثاني : صلاحيات المفوضية وواجباتها .
- المطلب الثالث : حدود اختصاصات مفوضية النزاهة .
- المطلب الرابع : هيكلية المفوضية .
- الخاتمة .

المبحث الأول

مفهوم الرقابة المالية المستقلة

إن بيان مفهوم الرقابة المالية المستقلة يقتضي تعريفها أولاً ، وهذا ما سنتعرف عليه في المطلب الأول ، ثم نتناول أهمية الرقابة المالية المستقلة في مطلب ثانٍ وصولاً إلى الوقوف على أهم المبررات لقيام هيئة مستقلة تمارس الرقابة .

المطلب الأول

التعريف بالرقابة المالية المستقلة

إن تحديد مفهوم واضح للرقابة مشكلة من أهم المشكلات التي صادفت الفكر القانوني والاقتصادي ، إذ إن من الصعوبة الاتفاق على مفهوم واحد لمصطلح الرقابة أو تحديد معنى محدد لها بالرغم من تعدد التعاريف التي أتى بها رجال الفكر القانوني والاقتصادي ، إذ أدى صعوبة تحديد مفهوم محدد معين للرقابة ببعض الكتاب إلى تعريفه عن طريق العناصر التي يتكون منها كالمهدف من هذه الرقابة وتنظيمها والأساليب التي تمارس بها ^(١) .

فالرقابة لغة تعني : رَقَبَ : الرَّقِيبُ : الحافظ ، والرَّقِيب : المنتظر ، والرقابة : المحافظة والانتظار ^(٢) . والرقابة : الخادم الذي يحرس المتاع أو نحوه وتعني قوة التوجيه أو السلطة ، أو التفتيش أو الاختيار وقد تأتي بمعنى السهر أو الحراسة أو الرصد ^(٣) .

والرقابة اصطلاحاً : اختلفت التعاريف بشأنها باختلاف وجهات نظر الباحثين إلى الرقابة المالية فعرفت بأنها " عبارة عن المنهج العلمي الشامل الذي

(١) د. حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، مطبعة الأوقاف ، بغداد ، ١٩٧٧ ، ط ٦٥ .

(٢) الإمام اسماعيل بن حماد الجوهري ، معجم الصحاح ، قاموس عربي - عربي ، دار المعرفة ، بيروت ، لبنان ، ص ٤٢ .

(٣) جبران مسعود ، الرائد معجم لغوي عصري ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ص ٧٢٥ ؛ ينظر: ابن منظور ، لسان العرب ، مادة (رَقَبَ) ، الدار المصرية ، ج ١ ، ص ٤٢٤ .

يجمع بشكل متكامل بين المفاهيم المحاسبية والقانونية والإدارية والاقتصادية ، إذ يهدف إلى التأكد من سلامة الأموال العامة والمحافظة عليها ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية من النتائج المحققة ، أي محض الأداء وتحليل أي انحرافات تظهر ، وإعلام الإدارة المسؤولة بوجود هذه الانحرافات حتى تتخذ الإجراءات المناسبة لمعالجتها وتصحيحها في الوقت المناسب " (١) .

نلاحظ ان هذا التعريف مطول ويخرج من إطار التعريف الذي يجب أن يشتمل على عبارة مختصرة ومعبرة عن مفهوم معين وهذا التعريف يشبه تعريف المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية والذي عرف مفهوم الرقابة على انه (منهج علمي شامل يتطلب التكامل والانتماء بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية يهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة) (٢) ، ولكن يختلف عنه إذ ان هذا التعريف أكثر دقة ويشتمل على عبارات مختصرة تحدد مفهوم الرقابة المالية .

وتعرّف الرقابة كذلك بأنها " كل فعل يستهدف الاطمئنان على توفر جميع عناصر الأداء وتكافئها في أوجه نشاط الإنسان لتحقيق غاية معينة " (٣) .

وقد عرفها بعض الباحثين بأنها " مجموعة من الضوابط يتم بموجبها مطابقة مسيرة تنفيذ العمل مع خطته المقررة وبعد هذا التعريف تأخذ الرقابة صفتها سواء كانت مالية أم إدارية أم اقتصادية ، فالرقابة المالية ضمن هذا المفهوم هي الرقابة التي تستهدف سلامة التصرفات المالية والكشف عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة " (٤) .

- (١) د. أشرف تيسير الحديدي ، الرقابة المالية والإدارية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص٢٦ .
- (٢) د. محمد يونس الصائغ ، ماهية الرقابة المالية ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، كلية القانون ، المجلد ٤ ، العدد ٢٣ لسنة ٢٠٠٤ ، ص١٩٥ .
- (٣) د. صلاح الدين مصطفى أمين ، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٧٩ ، ص١٠ .
- (٤) فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، ط٢ ، عمان ، ١٩٨٥ ، ص١١ ، نقلاً عن عبد الحي عبد العزيز عبد القادر ، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة الموصل ، ١٩٩٩ ، ص١١ .

كما يرى البعض ان الرقابة عبارة عن نظام متكامل يتضمن مجموعة من الوسائل والأساليب والإجراءات للتأكد من ان العمل يسير بشكل سليم وان الأهداف تم تحقيقها على وفق ما هو مخطط ، وتوضيح نقاط الضعف ومعالجة الانحرافات^(١).

وعرفت الرقابة المالية للدولة بأنها " الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بما فيها من نفقات وإيرادات وسائر النشاط المالي للقطاع العام للدولة " ^(٢) . ويستعين البعض الآخر بالغاية من الرقابة ليتوصل إلى تعريف لها ، فالرقابة بالنسبة عندهم " مجموعة من عمليات التفتيش والفحص والمراجعة يقصد منها الوقوف على ان كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الغرض الذي أنشئ من أجله ، ولاقتراح الحلول المناسبة التي تقضي على الأسباب التي تعيق تنفيذ هذا الغرض وتحديد المسؤول في حالة الخطأ والتلاعب وإحالة إلى السلطة القضائية المختصة " ^(٣) .

ويؤخذ على هذا التعريف بأنه ليس بجامح ومطول جداً ، فالرقابة لا تقتصر على عمليات التفتيش والفحص والمراجعة فقط بل تشمل التخطيط وحق التعيين والعزل وتشمل الفصل في المنازعات بقرارات لها قوة الإلزام ، وكذلك تشمل إصدار القرارات الإدارية أو إلغاء قرارات صادرة من الجهة التي تجري مراقبتها على سبيل المثال لا الحصر ، ويستند هذا التعريف إلى عوامل منفصلة عن الرقابة في حد ذاتها .

كما عرفت بأنها " مجموعة الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة بغية المحافظة على الأموال العامة وضمان حسن تحصيلها ، وانفاقها بدقة وفعالية واقتصادية وفقاً لما أقرته السلطة التشريعية بالموازنة والقوانين المالية الأخرى ، وفقاً للخطة الموضوعية للجهات الخاصة بالرقابة " ^(٤) .

(١) أشرف تيسير الحديدي ، مصدر سابق ، ص ٢٦ .

(٢) عبد الحي عبد العزيز عبد القادر ، مصدر سابق ، ص ١١ .

(٣) د. سعد يحيى ، الرقابة على القطاع العام - مدى تأثيرها على استقلاله ، القاهرة ، ١٩٦٩ ،

ص ٢٠-٢١. نقلاً عن د. حبيب الهرمزي ، مصدر سابق ، ص ٦٩ .

(٤) د. محمد يونس الصائغ ، مصدر سابق ، ص ١٩٦ ؛ د. أشرف تيسير الحديدي ، مصدر

سابق ، ص ٢٠٣ .

كذلك تعرّف بأنها " حق دستوري يخول لأجهزة معينة في الدولة سلطة تحديد أهداف المشروعات العامة والتحقق من ان تلك المشروعات تعمل لتحقيق هذه الأهداف وإزالة أسباب أي انحراف يعيق ذلك^(١) .

ونرى ان التعريفين المذكورين أنفاً الذكر جاءا موفقين تقريباً في إعطاء تعريف جامع واضح ومتكامل للرقابة ينتج من ذاتها دون الاستعانة بعناصر خارجية عنها.

ويمكننا تعريف الرقابة المالية على انها (حق قانوني يخول لأجهزة معينة في الدولة سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح المشروعات المخطط لها والمحافظة على الأموال العامة والتأكد من ان العمل يسير بشكل سليم أي اتفاه مع الأحكام والقوانين النافذة واتخاذ الإجراءات اللازمة للتحقق من صحة البيانات المالية وسلامتها ولمعالجة الانحرافات) .

أما بالنسبة للرقابة المالية المستقلة التي هي محور دراستنا فيقصد بها الرقابة التي يعهد بها إلى هيئة مستقلة تتمتع بما يتمتع به القضاء من استقلال ولا تخضع للسلطة التنفيذية ، وتقوم هذه الهيئة المستقلة بفحص تفاصيل تنفيذ الموازنة العامة ومراجعة وفحص حسابات الحكومة ومقارنتها بوثائق ومستندات الجباية والصرف، واكتشاف الأخطاء والمخالفات القانونية ووضع تقرير مفصل بهذه الوقائع وإخطار الجهات المختصة التنفيذية والتشريعية ، وتؤدي هذه الهيئة جميع الأعمال المذكورة وغيرها دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل حسن سير العمل في المرافق العامة المختلفة^(٢) .

في الحقيقة لا يوجد اختلاف في الرأي لدى الباحثين في تعريف الرقابة المالية المستقلة فاتفق الرأي على انها تلك الرقابة التي يقوم بها موظف خاص أو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وتكون ذات وضع دستوري خاص^(٣) . وتتمتع هذه الهيئة بحصانة قانونية تمنح لأعضائها وتسهل لهم ممارسة مهامهم الرقابية وتبعدها عن الضغوط التي تمارسها السلطة الإدارية ، فالرقابة هي

(١) د. حبيب الهرمزي ، مصدر سابق ، ص ٧٠ .

(٢) د. خالد شحادة الخطيب ، د. أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، ط ١ ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٢٢ .

(٣) د. سعدي بسيسو ، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي ، مطبعة التقييض ، بغداد ، ١٩٥٠ ؛ و ينظر : د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، ط ٣ ، مطبعة سلمان الأعظمي ، بغداد ، ١٩٦٨ ، ص ٤٠٨ .

من اختصاص الهيئة الأصل فتمارسها بصورة تفصيلية . وقد تكون هذه الهيئة جهة قضائية ولكنها تمنح اختصاصات مزدوجة (إدارية وقضائية) ، فلها الحق في الرقابة على التصرفات الإدارية كذلك محاسبة المخالفين وإصدار العقوبات بشأنهم أو قد تكون مهامها في حدود الرقابة والكشف عن المخالفات وإحالة المسؤولين إلى المحاكم الجزائية ومن ثم ترفع تقارير سنوية إلى رئيس الدولة أو المجالس النيابية تبين فيه المخالفات المتحققة والمقترحات اللازمة لإزالتها أو التقليل منها^(١) .

وتعد الرقابة المستقلة أكثر أهمية من الرقابة الإدارية ورقابة السلطة التشريعية وذلك لأن الرقابة الإدارية ليست إلا رقابة من الإدارة (السلطة التنفيذية) على نفسها طبقاً لما وضعت من أنظمة وتعليمات وقواعد مالية ، كما تعدّ الرقابة التشريعية غير كافية (ولا سيما إذا كانت لاحقة على التنفيذ) لمراقبة أعمال التنفيذ ، إذ لا تستطيع هذه السلطة أن تعرف تفاصيل تنفيذ الميزانية العامة والعمليات المختلفة المرتبطة بعملية التنفيذ من مجرد فحص الحساب الختامي^(٢) .

إذن لا بد من وجود هيئة خاصة مستقلة للكشف عن المخالفات التي أقرها البرلمان لنصوص القوانين واللوائح ووضع تقارير عن سير عمليات التنفيذ الموازنة التي تمت ليستطيع البرلمان على أساسه دراسة الحساب الختامي للإدارة المالية دراسة جديّة دقيقة ومن ثم محاسبة المسؤولين عن المخالفات^(٣) .

نظراً لأهمية الدور الذي تقوم به هذه الهيئة المستقلة في كشف وتقويم أي انحراف يشوب الكفاية في الوظيفة العامة لذا ينبغي ان تشكل الهيئة المستقلة من عدد من الأعضاء المعروفين بالنزاهة والجديّة والثقة في العمل والكفاية الوظيفية ، وأن تعهد إليهم ممارسة اختصاصات وسلطات واسعة في التفتيش على سائر فروع الإدارة العامة المركزية والمحلية ، ولا بد أن توفر لهم أسباب الاستقلال في ممارسة وظائفهم .

(١) د. قيس حسن عواد ، المالية العامة والتشريع المالي ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣٩ .

(٢) د. هاشم الجعفري ، مجموعة محاضرات في المالية العامة ، مطبعة سلمان الأعظمي ، بغداد ، بلا سنة طبع ، ص ٣٤٢ ؛ و د. حسين الدوري ، التشريع المالي ، بغداد ، ١٩٧٨ ، ص ٢١١ .

(٣) د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة ، مصدر سابق ، ص ٤٠٨ .

وقد اختلفت تسمية وصلاحيات الهيئة التي تقوم بالرقابة من بلد إلى آخر^(١):

١. ففي المملكة المتحدة : يباشر الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، موظف رفيع المستوى يسمى (المراقب أو المحاسب العام) يعينه الملك في مرتبة وزير ، ويتمتع في عمله باستقلال تام ، وهو غير قابل للعزل إلا بناء على اتهام بموجب تقرير خطي من السلطة التشريعية ، ويسند إليه مهمتان الأولى تتركز في عملية الرقابة قبل الصرف ، ويتبع المراقب موظفون متخصصون في جميع الإدارات الحكومية ، تنصب مهمتهم في تدقيق ومراجعة تفاصيل صرف النفقات العامة ، ويقدمون تقريرهم إلى المراقب أو المحاسب والذي بدوره يرفع تقريره إلى مجلس العموم البريطاني (السلطة التشريعية)^(٢) .

٢. في فرنسا : تتولى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، هيئة قضائية مستقلة تسمى محكمة الحسابات وهي محكمة إدارية منظمة تنظيمياً قضائياً تقوم بمهمة مزدوجة قضائية وإدارية مالية ، تتركز المهمة القضائية في فحص حسابات المحاسبين والحكم عليها حيث يقدم المحاسبون حساباتهم إلى وزير المالية سنوياً ، فيقوم بتحويلها إلى محكمة الحسابات ، التي تقوم بتدقيق ومراجعة الحسابات والتأكد من مطابقتها مع الاعتمادات الموجودة في الموازنة العامة وتصدر حكماً إما ببراءة ذمة المحاسبين أو بمديونيتهم للخزانة العامة ، أما المهمة الإدارية فتتلخص في رفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية توضح فيه رأيها في تصرفات أمري الصرف ، وإظهار المخالفات والأخطاء التي ارتكبوها خلال تنفيذ الموازنة العامة وتصدر حكماً إما ببراءة ذمة المحاسبين أو بمديونيتهم للخزانة العامة ، كما تتلخص المهمة الإدارية المالية في رفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية ، توضح فيه رأيها في تصرفات أمري الصرف ، وإظهار المخالفات والأخطاء التي ارتكبوها خلال تنفيذ الموازنة العامة .

٣. في الأردن : تقوم السلطة التنفيذية بالمرقابة الداخلية ممثلة في وزارة المالية ، أما السلطة التشريعية فتقوم بالرقابة الخارجية عن طريق ديوان المحاسبة .

(١) د. خالد شحادة الخطيب ، مصدر سابق ، ص ٣٢٢ .

(٢) (٢) سعدي ابراهيم ، ميزانية الدولة ، ط ١ ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٥٧ ، ص ٢١٢ .
لمزيد من التفصيل ينظر : د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة ، مصدر سابق ، ص ٤١٢ .

٤. في جمهورية مصر العربية : في الماضي كان يقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة جهاز مستقل يسمى ديوان المحاسبات منذ عام ١٩٤٢ ، ولكن منذ تاريخ ١٩٦٤ أصبح الجهاز المركزي للمحاسبات يقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة .
٥. في سوريا : كان يقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة ديوان المحاسبات ، ولكن منذ عام ١٩٦٨ أصبح الجهاز المركزي للرقابة المالية يقوم بهذه المهمة .
٦. أما في العراق : والذي هو محور دراستنا فيتولى ديوان الرقابة المالية كهيئة مستقلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة استناداً إلى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل إلى جانب هيئة النزاهة العراقية استناداً إلى قانون المفوضية المعنية بالنزاهة العامة الصادر بالأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ ، وكلتا الهيئتين يتمتعان بالاستقلال المالي والإداري ، أما المفتش العام الصادر وفقاً للأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ لا يمكن اعتبارها هيئة مستقلة استقلالاً كاملاً ، فلها استقلال مالي وقتي فقط وغير مستقلة إدارياً .

المطلب الثاني

أهمية الرقابة المالية المستقلة

لبيان أهمية الرقابة المالية المستقلة لابد من التعرف على أنواع الرقابة المالية الأخرى وكذلك الوقوف على أهم المبررات لقيام هيئة مستقلة كالاتي :

أولاً. الرقابة الإدارية : هي الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على أعمال الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمصالح والمؤسسات العامة التي تتبع الوزارات المختلفة التي تنهض بأعمال إدارية وفنية مختلفة في مجال إنتاج الخدمات فهي رقابة السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التنفيذية نفسها ، لذلك تسمى بالرقابة الذاتية وقد تكون رقابة سابقة أو لاحقة على التنفيذ أو تجمع بينهما^(١) .

والغرض من هذه الرقابة هو إيجاد إشراف على الموظفين أثناء قيامهم بالعمليات المالية حتى يمكن منع وقوع المخالفات أو إظهار المخالفات التي قد تقع أثناء التنفيذ سواء كانت خلال التنفيذ أو بعد التنفيذ^(٢) .

(١) د. صلاح الدين مصطفى أمين ، مصدر سابق ، ص ١٨ .

(٢) د. هشام محمد صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ٣٩٠ .

ومن مظاهر هذا النوع من الرقابة هي الرقابة التسلسلية فهي الرقابة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه لأنها تأخذ بنظر الاعتبار درجات السلم الوظيفي ، ويضطلع بهذه الرقابة الوزير المختص في كل وزارة باعتباره المرجع الأعلى فيها^(١) .

إلى جانب الرقابة التسلسلية رقابة وزارة المالية أي رقابة موظفي الوزارة – مديري الحسابات – المشرفين على الصرف المأمور به بناء على أمر من الوزير المختص أو من ينوب عنه ، مهمتها التأكد من مشروعية التصرفات المالية الخاضعة للرقابة وحسن تنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية التي تكون ملزمة^(٢) .

وتأخذ هذه الرقابة اتجاهين^(٣) :

أ. الرقابة الموضوعية المكانية : أي انتقال الرئيس إلى موقع عمل المرؤوس لغرض التدقيق .

ب. الرقابة المستندية : وتعني فحص وتدقيق الرئيس لأعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق المرفوعة إليه ويأخذ النظام المالي في العراق بالرقابة الإدارية سواء ما اتخذ منها شكل رقابة وزارة المالية أو ما اتخذ شكل الرقابة التسلسلية .

من خلال ذلك نرى ان الرقابة الإدارية لا تعدو ان تكون رقابة داخلية تسيير وفقاً للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية فهي إذن غير كافية ، فالإدارة هي التي تراقب نفسها بنفسها وهذا بحد ذاته يحتوي على الكثير من الانحراف وعدم الدقة عن تنفيذ الميزانية . ومن هنا برزت الحاجة إلى رقابة هيئة مستقلة .

ثانياً الرقابة البرلمانية : هي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة حيث تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطة التشريعية في الرقابة

(١) د. عادل فليح العلي ، طلال كداوي ، اقتصاديات المالية العامة ، الكتاب الثاني ، الإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٨٣ ، ص ٣٣٥ .

(٢) د. قيس حسن عواد ، مصدر سابق ، ص ١٣٨ .

(٣) د. حبيب الهرمزي ، مصدر سابق ، ص ١٨١ ؛ لمزيد من التفصيل ينظر : د. صلاح الدين ، مصدر سابق ، ص ١٨ ؛ و د. ابراهيم عبد الكريم الغازي ، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، بغداد ، ١٩٧٠ ، ص ١٧٦ .

على تنفيذ الموازنة العامة ، أثناء وبعد انتهاء السنة المالية ، وتعمل هذه الرقابة على التأكد من ان تنفيذ الموازنة العامة يتم ، وقد تم وفقاً لما أجازته تلك السلطة من إيرادات عامة ونفقات عامة (١) .

إذن فلا يقتصر دور البرلمان في اعتماد الموازنة العامة والمصادقة على قانونها بل يمتد إلى الرقابة على تنفيذ الموازنة للتأكد من التزام السلطة التنفيذية بالاعتمادات المخصصة في الموازنة (٢) .

ومن الجدير بالذكر ان هذه الرقابة هي الأصل ومن صلب اختصاص السلطة التشريعية وذلك باعتبار ان السلطة التشريعية تمثل الرقيب الحقيقي على أعمال السلطة التنفيذية وان ما يهم السلطة التشريعية هو التعرف على مدى احترام السلطة التنفيذية لقانون الموازنة العامة من حيث الإنفاق والإيراد الذي تمت المصادقة عليه (٣) .

فقانون الموازنة يقتصر على تقدير النفقات والإيرادات العامة ، فرقابة السلطة التشريعية هنا تتضمن محاسبة السلطة التنفيذية على الأرقام الفعلية لكل من الإيرادات والنفقات النهائية من حيث إمكانية مقارنة تقديرات الموازنة بالأرقام الفعلية المحققة في نهاية السنة (٤) ، لذا يمكن القول ان رقابة السلطة التشريعية هي رقابة شاملة لاحقة فهي تتناول نتائج تنفيذ الموازنة، ويمكن ممارسة هذه الرقابة أثناء التنفيذ وتقوم بها اللجنة المالية والتي لها حق طلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير التنفيذ أثناء السنة المالية (٥) ، والبرلمان يمارس سلطته في الإشراف على تنفيذ الميزانية بمسائل ثلاث (٦) :

١. النظر في نقل الاعتمادات المقررة في الميزانية من باب إلى باب وفي طلب فتح اعتمادات إضافية .

(١) د. خالد شحادة الخطيب ، مصدر سابق ، ص ٢٠٣ .

(٢) د. هاشم الجعفري ، مصدر سابق ، ص ٤٢٢ .

(٣) سعدي ابراهيم ، مصدر سابق ، ص ١٣٢ ؛ و طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، بغداد، بلا ت ، ص ١٢٨ .

(٤) د. طاهر الجنابي ، مصدر سابق ، ص ١٢٨ .

(٥) د. عادل فليح العلي ، مصدر سابق ، ص ٣٣٧ ؛ و ينظر : هاشم الجعفري ، مصدر سابق ، ص ٤٢٢ .

(٦) د. هشام محمد صفوت العمري ، مصدر سابق ، ص ٣٩٢ .

٢ . استعمال أعضاء البرلمان - خلال تنفيذ الميزانية وبعده - حقهم في توجيه الأسئلة والإجابات عما يصل عملهم من معلومات عن تنفيذ الميزانية .

٣ . مناقشة الحساب الختامي للدولة عند عرضه على البرلمان للاعتماد وهذه هي المناسبة المخصصة لمحاسبة الحكومة عن قيامها بحسن تنفيذ الميزانية .

وخلاصة القول ان الرقابة البرلمانية (التشريعية) هي رقابة عامة وشاملة فهي تتناول جميع نتائج الموازنة العامة للدولة ، ومن حيث المبدأ فهي رقابة لاحقة تأتي بعد التنفيذ عن طريق فحص الحساب الختامي وإقراره ، لكن هذا لا يمنع أن تمارس هذه الرقابة أثناء التنفيذ والاطلاع على عملية التنفيذ ومناقشتها .

من خلال هذا العرض الموجز لكل من الرقابتين الإدارية والبرلمانية نستطيع الوقوف على أهم المبررات لوجود هيئة مستقلة تقوم بمهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية نلخصها بما يلي (١) :

- ١ . تتميز أجهزة الرقابة المالية المستقلة باستقلالها عن السلطة التنفيذية وتعد هذه الميزة من أسباب نجاح مثل هذه الرقابة واعتبارها أكثر جدوى من الرقابتين الإدارية والبرلمانية كما ذكرنا ، فالاستقلال هو الذي يحقق نجاح هذه الرقابة لابتعادها عن كل أنواع الضغوط التي قد توجه إليها من جميع الأجهزة والأشخاص العاملين في الجهات المراقبة (٢) .
- ٢ . تتمتع هذه الهيئة بحصانة قانونية تمنح لأعضائها مما تسهل لهم ممارسة مهامهم في الرقابة على التنفيذ ، فالاستقلال له الدور في حمايتها من المساس بأشخاصها أو عرقلة برامجها وخطتها أو إخفاء المعلومات عن لجانها بالصورة التي تؤثر في نتائجها .
- ٣ . ان انصراف الهيئة المستقلة وتقومها للرقابة يمكنها من ممارسة الرقابة التفصيلية واستقلالها يجعل منها رقيباً للحكم في القضايا المالية بمعيار العدل والإنصاف ويمنحه القوة والجدية في العمل (٣) .
- ٤ . لو قارنا الرقابة المستقلة بالرقابتين الإدارية والبرلمانية تظهر لنا أهمية رقابة الهيئة وذلك لأن الرقابة الإدارية في واقعها رقابة ذاتية ، ومن ثم لا

(١) د. عادل فليح العلي ، مصدر سابق ، ص ٣٣٨ .

(٢) د. هاشم الجعفري ، مصدر سابق ، ص ٤٠٨ .

(٣) د. هشام محمد صفوت العمري ، مصدر سابق ، ص ٣٩٤ .

تتصف بالجدية في بعض الأحيان ، إذ انها رقابة سلطة واحدة على نفسها ، اما الرقابة البرلمانية ولاسيما الرقابة اللاحقة التي تتم على الحساب الختامي واعتماده فهي غير كافية إذ لا تستطيع السلطة التشريعية كما ذكرنا من مجرد فحص الحساب الختامي من معرفة تفاصيل تنفيذ الموازنة العامة وعملياته المختلفة ، ومحاولة اكتشاف ما قد يرافق ذلك التنفيذ من مخالفات مالية لا يسعف الأرقام الإجمالية الواردة بالحساب الختامي في اكتشافها^(١) .

٥. إن الهيئة المستقلة تمارس الرقابة على وفق اختصاصها الأصلي مما يمكنها من ممارسة الرقابة بصورة تفصيلية ويمنح عملها القوة والجدية والدقة الكافية^(٢) .

٦. إن تحقيق الرقابة المالية الحازمة على أعمال السلطة التنفيذية واستمرارها حتى في الأحوال التي لا تمارسها السلطة التشريعية يستلزم بالضرورة وجود هيئة مستقلة .

٧. إن الانصراف الكلي إلى شؤون الرقابة يقتضي التخصيص في فروع العلوم المختلفة وهذا لا يتسنى إلا لهيئة متخصصة تنهض بالرقابة المالية الحازمة وفق عمل جاد ومنهاج مبني على أسس علمية^(٣) .

٨. وأخيراً قد تكون هذه الهيئة المستقلة جهة قضائية ولكنها تمنح اختصاصات مزدوجة (إدارية وقضائية) كما هو الحال في محكمة المحاسبات في فرنسا عام (١٨٠٧) ، ومن ثم يكون لها الحق في الرقابة على التصرفات الإدارية فضلاً عن محاسبة المخالفين وإصدار العقوبات بشأنهم أو قد تكون مهامها في حدود الرقابة ومحاولة الكشف عن المخالفات وإحالة المسؤولين إلى المحاكم الجزائية ، وتقوم هذه الجهات المستقلة برفع تقارير سنوية إلى رئيس الدولة أو المجالس النيابية تتضمن المخالفات المتحققة وكذلك تقديم مقترحاتها بمنع أو التقليل من هذه المخالفات^(٤) .

(١) د. هاشم الجعفري ، مصدر سابق ، ص ٤٠٨ .

(٢) د. عادل فليح العلي ، مصدر سابق ، ص ٣٣٨ .

(٣) د. صلاح الدين مصطفى أمين ، مصدر سابق ، ص ٣٢ .

(٤) د. عادل فليح العلي ، مصدر سابق ، ص ٣٣٥ .

- على الرغم من أهمية الرقابة المالية المستقلة لما تتمتع به من مزايا متعددة فإن هناك بعض المآخذ على هذه الرقابة وهي^(١) :
١. ان تعدد أجهزة الرقابة المستقلة يؤدي إلى تكرار الرقابة وشل نشاط الأداة الإدارية .
 ٢. إن طبيعة العلاقة بين أجهزة الرقابة المستقلة وبين الأجهزة التنفيذية هي ان الأجهزة التنفيذية لابد أن تكون مسؤولة مسؤولة كاملة عن الوحدات الموجودة تحت رئاستها وأجهزة الرقابة في أي صورة من الصور هي عيون الأجهزة التنفيذية ، بحيث يكون صاحب الأمر في إصدار أي توجيه أو تعديل هو الجهاز التنفيذي وليس الرقابي ، أما الأجهزة الرقابية المستقلة أو حتى المتخصصة فلا تملك حق إصدار التعليمات ، فواجبها الأساسي هو أن تبين للأجهزة التنفيذية العليا المشكلات القائمة وتتحراها وتقترح الحلول لمن هو مسؤول عن التنفيذ الذي يملك أن يصدر الأوامر التنفيذية المناسبة ، لذا فمن المهم اتباع هذا الجهاز إلى أعلى سلطة لإصدارها الأوامر المناسبة للأجهزة التنفيذية التي تتبعها كأن تتبع رئيس الدولة أو رئيس الوزراء مباشرة لضمان فاعلية توصياتها والأخذ بمقترحاتها .

البحث الثاني

ديوان الرقابة المالية في العراق

- مرّ ديوان الرقابة المالية بأربع مراحل متعاقبة تتمثل كل منها بصور قانون من قوانين الرقابة المالية^(٢) :
١. المرحلة الأولى : من ١٩٢٧ – ١٩٦٨ بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ تم تأسيس دائرة تدقيق الحسابات العامة التي عرفت فيما بعد باسم ديوان مراقب الحسابات العام ، وقد جرى تعديلات على ذلك القانون كانت الغاية منهما توسيع واجبات ديوان مراقب الحسابات العام .

(١) د. صلاح الدين مصطفى أمين ، مصدر سابق ، ص ٣٣٨ .

(٢) دليل الرقيب المالي ، ديوان الرقابة المالية ، دائرة الشؤون الفنية والإدارية ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ١-٤ .

٢. المرحلة الثانية : من ١٩٦٨ – ١٩٨٠ بموجب القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ ، إذ ان التحولات الاشتراكية التي شهدتها القطر بعد ثورة شباط / ١٩٦٣ وما نتج عنها من خطط تنموية واسعة دفع بالدولة للعمل على تطوير جهاز الرقابة في العراق وتوسيع صلاحياته واختصاصاته ورفع كفاءته لكي يتمكن من مواكبة التطور الحاصل في وظائف الدولة ، إذ نص الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ في المادة السبعين منه على أن تؤسس سلطة للرقابة المالية تدعى ديوان الرقابة المالية ترتبط بمجلس قيادة الثورة ، وتنوب عنه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وينظم شؤونها قانون خاص ، لذلك تم تشريع القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨^(١) ، وفي هذه المرحلة تم تصحيح الوضع الدستوري لديوان الرقابة المالية بصدور الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ ، إذ نصت المادة السادسة والأربعون منه على أن (تؤسس سلطة للرقابة المالية العليا تتبع مجلس قيادة الثورة وينظم ديوانها وأصول أداؤها بقانون)^(٢) .
٣. المرحلة الثالثة : من ١٩٨٠ – ١٩٩٠ بموجب القانون رقم ١٩٤ لسنة ١٩٨٠ اذ صدر هذا القانون نتيجة للتنمية الاقتصادية الواسعة ، وللصعوبات العملية التي واكبت تطبيق القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨^(٣) .
٤. المرحلة الرابعة : من ١٩٩٠ ولحد الآن^(٤) صدر قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ (قانون ديوان الرقابة المالية) لغرض توضيح دور وأغراض واختصاصات ديوان الرقابة المالية في العراق ورفع مستوى أداء أجهزة الدولة وتمكين الديوان من توفير متطلبات العمل الرقابي كافة وما يحتاجه من موارد ومستلزمات خدمية ومعلومات سواء لغرض الاستشارة أي إبداء الرأي بحقيقة الأوضاع المالية ونتائج النشاط أو لتقويم مستوى أداء الأجهزة التنفيذية المشمولة برقبته ، وكذلك لإيجاد هياكل تنظيمية وإدارية تتناسب مع مراحل تطور الاقتصاد الوطني ، فهي بذلك تعطي المرونة الكافية للديوان لتخطيط وتوزيع مهامه واختصاصاته عليها ، ولتوفير

(١) صلاح الدين مصطفى أمين ، مصدر سابق ، ص ١١٢ .

(٢) جريدة الوقائع العراقية ، العدد ١٩٠٠ ، قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٧٩٢ في ١٦/٧/١٩٧٠ .

(٣) دليل الرقيب المالي ، مصدر سابق ، ص ٤ .

(٤) عبد الحي عبد العزيز ، مصدر سابق ، ص ٣٨ .

الإشراف المركزي اللازم لتوجيه العمل الرقابي وتطوير قواعد وأصول وطرائق ووسائل تنفيذه وتقويم نتائجها ، وصدر هذا القانون لتمكين الديوان من تغطية جميع دوائر الدولة ومنشأتها في عموم محافظات القطر بأعمال الرقابة والتدقيق بمستوى عالٍ من الكفاءة والفاعلية ، وقد جاء في القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية^(١) .

وقد أعيد العمل به من قبل قوات الاحتلال بالقانون رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ باعتبار ان ديوان الرقابة المالية مؤسسة عامة مستقلة تساعد في تعزيز اقتصاد ، فاعلية ، مصداقية حكومة العراق ونص هذا القانون على وجوب أن يعمل الديوان مقترناً مع المفوضية العراقية للنزاهة العامة ومع المفتشين العموميين لكل وزارة لضمان بقاء الحكومة العراقية مستقيمة وذات شفافية ويمكن مساءلتها من الشعب العراقي^(٢) .

ولأهمية هذه المرحلة باعتبار ان القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ معمول به لحد الآن وهو محور دراستنا إذ لا بد من بيان مدى استقلالية ديوان الرقابة المالية وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول وتوضح اختصاصات وسلطات الديوان في المطلب الثاني وهيكلية الديوان في المطلب الثالث .

المطلب الأول

استقلالية الديوان

بيّن ان ديوان الرقابة المالية أنشئ بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ استناداً إلى أحكام المادة سبعين من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ ، إذ نصت المادة الثانية من القانون على تأسيس سلطة للرقابة المالية العليا تدعى بديوان الرقابة المالية تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على وفق الاختصاصات التي رسمها القانون ، وللديوان شخصية معنوية^(٣) .

ثم وجد الديوان أساسه الدستوري في المادة التاسعة والستين من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٨ إذ نصت على أن (تؤسس سلطة للإشراف والرقابة المالية العامة بقانون) . أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ فلم يكن يتضمن أي نص بتأسيس

(١) جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٣٣٢٩ في ١٥/١٠/١٩٩٠ ، ص ٤٨٩ .

(٢) القسم (١) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧٧) في ٢٥ نيسان ٢٠٠٤ .

(٣) د. حبيب الهرمزي ، مصدر سابق ، ص ٢٢٦ .

سلطة للرقابة المالية ، وتم تعديله عام ١٩٧٣ ، إذ نصت المادة السادسة والأربعون منه على أن (تؤسس سلطة للرقابة المالية العليا تتبع مجلس قيادة الثورة وينظم ديوانها وأصول أداؤها بقانون) ، كذلك أكد قانون رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الملغي على استقلالية ديوان الرقابة المالية^(١) .

يلاحظ ان المشرع قد أورد كلمة (السلطة) في الدساتير الثلاثة المذكورة آنفاً وفي قانون ديوان الرقابة المالية وكان القصد من ذلك أن يكون الديوان الذي يتولى الرقابة المالية العامة في البلاد نيابة عن السلطة التشريعية مستقلاً عن السلطة التنفيذية وله شخصية معنوية .

كذلك نصت المادة (١٠٠) أولاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على ان (يعد كل من البنك المركزي العراقي ، وديوان الرقابة المالية ، وهيئة الاعلام والاتصالات ، ودواوين الأوقاف ، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيئة)^(٢) .

وأخيراً أكد قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٢) لسنة ١٩٩٠ المعدل النافذ والأمر رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ المعدل لهذا القانون على استقلالية سلطة الرقابة المالية وتبعيتها للسلطة التشريعية ، إذ نص القانون في المادة (١) أولاً : (ينشأ بموجب هذا الأمر ديوان الرقابة المالية كمؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية) . فديوان الرقابة المالية بموجب هذا النص له الاستقلال الإداري والمالي للقيام بجميع التصرفات القانونية المقتضاه لتحقيق مهامه .

يتبين من هذا ان المشرع العراقي قد نص صراحة وبشكل واضح على الشخصية المعنوية المستقلة للديوان مما يمنح الديوان استقلالاً قانونياً حقيقياً من قبل المؤسسات والدوائر التي تخضع لرقابته في الدولة .

وكذلك نص الأمر رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ في القسم (٢) / رابعاً على أن (يكون رئيس الديوان بدرجة وزير ويتمتع بحقوق وامتيازات الوزير وله فيما يتعلق بشؤون الديوان ، الأفراد ، التأسيس ، الميزانية ، سلطات مساوية لسلطات وزير المالية) .

(١) د. حبيب الهرمزي ، مصدر سابق ، ص ٢٢٦ .

(٢) ينظر : المادة (١٠٠/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

إن هذا النص يعزز استقلالية الديوان إذ أعطى رئيس الديوان^(١) سلطات مساوية لسلطات الوزير فيما يتعلق بالشؤون الداخلية للديوان وموضوع التعيينات والرفع والنقل إلى جانب أمور الميزانية ، وبذلك يتمتع الديوان بالاستقلال الإداري والمالي استناداً إلى هذا النص، فهو بمثابة وزارة ، ولرئيس الديوان سلطة اختيار وكيله على أسس نزيهة ويكون لهما خبرة ودراية في أمور التدقيق والمحاسبة والإدارة دون أن يأخذ بنظر الاعتبار انتماءهم السياسي^(٢) .

فهذا النص ضروري كي لا يخلق دكتاتورية إدارية في العمل فضلاً عن الاستفادة من خبرة الموظفين الآخرين الذي قد تكون لديهم أفكار جديدة تدعم العمل الرقابي .

ولو ذهبنا إلى نص الفقرة (٩) من القسم (٢) أولاً من الأمر رقم (٧٧) التي تنص على انه (في حالة اكتشاف الديوان أي مخالفة مالية وبناءً على أسباب معقولة فله أن يأمر المفتش العمومي للوزارة ذات العلاقة بالتحقيق وتصحيح المخالفة ومن ثم يبلغ المفوضية العامة للنزاهة لإجراء اللازم) . فالنص هنا يعزز استقلالية الديوان ويبين ان للرقابة المالية سلطات وصلاحيات واسعة .

ويرى البعض^(٣) انه لا بد من تعديل هذا النص بوضع كلمة يبلغ بدلاً من يأمر باعتبار ان المفتش العام منح نوعاً من الاستقلال استناداً إلى الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ ولكن نرى ان النص يبقى على حاله وذلك لأن المفتش العام لا يتمتع باستقلالية الديوان فهو مكتب موجود في كل وزارة أي انه يعد بمثابة مدير عام أو

(١) رئيس الديوان هو الرئيس الأعلى للديوان ويتم تعيينه بمرسوم جمهوري لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة ، وهناك عدة شروط ينبغي توافرها لمن يعين رئيساً للديوان : ١. أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين بالولادة من أصل غير أجنبي . ٢. حاصلاً على شهادة أولية جامعية في الأقل من الاختصاصات ذات العلاقة المباشرة بمهام الديوان . ٣. له خدمة وممارسة فعلية في الوظيفة العامة بعد تخرجه من الكلية مدة لا تقل عن عشرين سنة . ينظر : المادة (٢) / ثانياً من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ ، الفقرة ثالثاً من المادة ١٩٥ من الأمر المذكور .

(٢) ثالثاً من القسم (٢) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) كلاويش مصطفى ابراهيم ، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق - دراسة مقارنة ، أطروحة مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٢ .

وكيل وزير وليس وزيراً^(١). فالقانون لم ينص صراحة على الدرجة الوظيفية للمفتش العام واعتبره من ضمن التشكيل الإداري للوزارة وهيكلتها، فالوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ومن ثم هو الذي يحدد سياسة الوزارة ويحدد تشكيلاتها، فالمفتش العام بموجب الأمر (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ لا يتمتع بالاستقلال الإداري الذي يتمتع به الديوان فهو جزء من الهرم الوظيفي الذي يقف الوزير على قمته وبذلك يدخل ضمن سلسلة التدرج الوظيفي والقول باستقلال مكتب المفتش العام عن الوزير يعني وجود وزير آخر داخل الوزارة وهذا غير ممكن لأنه يؤدي إلى تشتت الصلاحيات وإصدار قرارات متناقضة مما يشل عمل الوزارة.

كذلك نص الأمر (٥٧) على أنه يجوز للوزير إقالة المفتش العمومي من منصبه في حال وجود سبب يبرر الإقالة^(٢)، فهذا دليل على عدم استقلالية مكتب المفتش العام إدارياً بعكس ديوان الرقابة المالية، وكذلك فقد عززت استقلالية الديوان بالحصانة القانونية الممنوحة لرئيس الديوان ونوابه إذ نصت الفقرة خامساً من الأمر رقم (٧٧) المعدل للقانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ على أن (يعزل رئيس الديوان ووكيله من مناصبهم فقط إذا صوت ثلثا أعضاء السلطة التشريعية لعدم صلاحية أو سوء تصرف داخل أو خارج منصبه، إهمال الواجب، إساءة جسيمة للمنصب)، فالنص هذا قد منح رئيس الديوان ونوابه حصانة فيما يتعلق بتصرفاتهم الرسمية أثناء أداء مهامهم الرقابية فلا يجوز عزلهم من الخدمة إلا إذا صوت ثلثا أعضاء السلطة التشريعية ولأسباب حددها القانون حصراً، كذلك لا يجوز اتخاذ التعقيبات القانونية بحق رئيس الديوان ونائبه فيما يتعلق بأعمالهم الرسمية في أداء مهامهم في الرقابة والتدقيق إلا بعد الحصول على إذن من رئيس الوزراء بالنسبة للرئيس وإذن من رئيس الديوان بالنسبة للنائبين^(٣).

(١) ينظر : القسم (٢) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين .

(٢) ينظر : القسم (٤) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

(٣) المادة (٢١) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل بالأمر (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ .

أما المفتش العمومي فهو مستقل في اتخاذ القرار على وفق الصلاحيات القانونية حصراً إلى جانب استقلاله المالي فقط^(١) ، وله بعض مظاهر الاستقلال كتشكيل لجان مستقلة تقوم بالتحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش دون الحاجة إلى استصدار أمر بذلك من الوزير ولا يجوز للوزير أو أية جهة أخرى التدخل ومنع ذلك^(٢) ، كذلك تظهر مظاهر استقلال مكتب المفتش العام في القسم (٥) من الأمر المذكور وذلك بما أعطاه المشرع من صلاحيات واسعة للفحص والمراجعة على جميع سجلات الوزارة وعلى عملياتها ومتابعة الأداء وإصدار التقارير العامة والسياسات المتعلقة بمهمات المفتش العام دون ضرورة لاستئذان الوزير ، وما أشار إليه القسم (٦) من الأمر رقم (٥٧) من إمكانية الوصول من دون قيود إلى جميع مكاتب الوزارة وله أن يرفع تقريراً ضد الوزير إلى السلطة التنفيذية أو المفوضية المعنية بالنزاهة في حالة ورود شكاوى أو بلاغات يدعى فيها ان الوزير المعني أساء التصرف^(٣) . والأصل أن هذه كلها صلاحيات وزير لكن لم ينص القانون صراحة على ذلك ، فمكتب المفتش العام يتمتع بجزء من الاستقلالية التي لا تصل إلى الاستقلالية الكاملة (الإدارية والمالية) التي يتمتع بها ديوان الرقابة المالية ، فهو يتبع الوزير في بعض الأحيان ولا يستأذن الوزير في القيام بمهامه في أحيان أخرى .

ولضمان استقلالية وحياد المسؤولين في الرقابة المالية فلا بد من حمايتهم من الجوانب المالية بتأمين أجر مناسب لهم يتناسب مع المهمة الدقيقة والحساسة التي يؤديونها ، ولتحقيق ذلك نص قانون ديوان الرقابة المالية على ان^(٤) : (أولاً – للمجلس منح موظفي الديوان المخصصات الآتية : ١. مخصصات رقابة لا تتجاوز الخمسين من المائة من راتب الموظف . ب. مخصصات نقل ومخاطر ومهام خاصة لا تتجاوز أي منها الثلاثين من المائة من راتب الموظف . ثانياً – للمجلس منح قدم لا يتجاوز سنة واحدة في كل درجة ... ممن يتميزون بكفاءة أو يبذلون جهوداً استثنائية ...) .

(١) ينظر : القسم (١) من الأمر الإداري رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمفتشين العموميين .

(٢) نصت الفقرة (٢) من القسم (٣) من الأمر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ على انه (لن يحاول أي فرد أو أي تنظيم منع المفتش العمومي من القيام بالأعمال المصرح بها ...) .

(٣) القسم (٣) / أولاً من الأمر الإداري رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ .

(٤) المادة (١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

إن استقلالية ديوان الرقابة المالية من الأسس المهمة التي تحقق نجاحها وفعاليتها فهي بذلك تبتعد عن أي نوع من أنواع الضغوط التي قد توجه إليها من الأجهزة أو الأشخاص العاملين في الجهات المراقبة أو غيرها^(١) . ولتأمين هذه الاستقلالية لا بد من إضفاء الصفة الرسمية على أعمال ديوان الرقابة المالية وأنشطته وذلك بتشريع القوانين والأنظمة والتعليمات اللازمة لتحديد أهداف الرقابة المالية ووسائلها وصلاحياتها وهيئاتها، وأخذت معظم الدول العربية والغربية بنظام الرقابة المالية المستقلة، منها لبنان، ومصر، والأردن، وسوريا، وانكلترا، وفرنسا^(٢) . وأخذ العراق كغيره من البلدان بنظام الرقابة المالية وتشريع قوانين خاصة لتشكيل ديوان الرقابة المالية .

المطلب الثاني

اختصاصات الديوان وسلطاته

نتناول في هذا المطلب أهم المهام والاختصاصات لديوان الرقابة المالية في فرع أول وسلطات هذا الديوان في فرع ثانٍ .

الفرع الأول

اختصاصات الديوان

إن ديوان الرقابة المالية يستمد اختصاصه التشريعي من خلال قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل بالقانون الصادر بالأمر رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ ، الذي تضمن تفصيلاً واضحاً لطبيعة اختصاصات ديوان الرقابة المالية ، فعدّ الديوان الجهة الرقابية والمدققة المركزية في الدولة على الجوانب

(١) ماهر موسى العبيدي ، مبادئ الرقابة المالية ، ط ٢ ، دار الكتب ، بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ٣١ .

(٢) د. خالد شحاته الخطيب ، أحمد زهير شامية ، مصدر سابق ، ص ٣٢٢ .

المالية من حيث تطبيق القانون والأنظمة والتعليمات المالية وعهد إلى الديوان العديد من الاختصاصات وهي :

- ١ . فيما يتعلق بالنفقات ، فيقوم الديوان بفحص معاملات الانفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوز الاعتمادات المقررة لها في الموازنة ، واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة ، وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها ، ومن ثم تقديم مردوداتها ^(١) .
- ٢ . كذلك يقوم الديوان بفحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقيق وجباية الموارد العامة للتأكد من ملاءمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها بالنسبة للإيرادات ^(٢) .
- ٣ . إبداء الرأي في القوائم والبيانات المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة على وفق المتطلبات القانونية والقواعد والأصول المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي وعوائد الاستثمار المقررة ونتيجة النشاط ^(٣) فيكون دور ديوان الرقابة المالية هنا جهة استشارية .
- ٤ . كذلك يقوم الديوان بالرقابة وتقويم الأداء وفقاً لأحكام القانون إلى جانب تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية وما يتعلق بها من أمور إدارية وتنظيمية ^(٤) .
- ٥ . يقوم الديوان بالتعاون مع المفوضية العامة للنزاهة بنشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المقبولة الدولية للمحاسبة والتدقيق ، وأفضل الممارسات لتحسين القواعد بشكل مستمر (الممارسات ، والمعايير القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة وتدقيق الأموال العامة في العراق) ^(٥) .

(١) أولاً / أ . من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٢) أولاً / ب . من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٣) أولاً / ج . من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٤) ثانياً وثالثاً من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٥) رابعاً من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

٦. كشف أدلة الفساد ، والاحتيال ، والتبديد ، والإساءة ، عدم الكفاءة في الأمور التي تتعلق بتسلم المواد العامة وإنفاقها واستعمالها ، كذلك فرض الأنظمة والإجراءات للقيام بأعماله كمؤسسة تدقيق عليا في العراق ^(١) .
٧. ومن واجبات الديوان - باعتباره جهة رقابية سابقة - تهيئة الخطة السنوية ونشرها ويجب أن تصف هذه الخطة وتعلق كل التدقيقات وتقييم الأداء المتوقع إجراؤه في السنة القادمة ، إلى جانب مجالات التعاون مع مفوضية النزاهة أو المفتش العمومي لكل وزارة أو أي موضوع آخر يعده الديوان ضرورياً لتحقيق حكومة العراق الشفافية والكفاءة ^(٢) .
٨. كذلك يهيب الديوان التقرير السنوي وينشره سنوياً باعتباره جهة رقابية لاحقة ويبحث التقرير التدقيق وتقييم الأداء المباشر به طول الأثني عشر شهراً السابقة بالتفصيل ، ويتضمن التقرير السنوي تقييماً للكفاية الكلية وفعالية الإجراءات التي اتخذتها الحكومة لضمان الفعالية الشفافية في استخدام الأموال العامة في العراق وإنفاقها ويتضمن كذلك أية تشريعات أو مقترحات محددة من قبل الديوان تكون ضرورية لإنجاز واجباتها كأعلى مؤسسة رقابية مالية ^(٣) .
٩. بعد أن ينهي الديوان عمله في الرقابة والتدقيق يقوم بإعلان النتائج النهائية لعمله ونشرها ويتضمن كل تقييمات الأداء والتدقيق والخطط والتقارير فصلياً على الأقل ، أو ينشر الديوان قائمة التقارير المدققة الأخيرة وتوزع القائمة على نحو واسع بقدر الإمكان ، وباستخدام الانترنت تنقل كل التقارير إلى الصحافة وإلى أي شخص من خلال تقديم طلب مكتوب باستثناء المعلومات المحظورة من قبل الوكالات المخولة لأغراض الأمن القومي ^(٤) . وهنا تأكيد لمبدأ العلانية عدا حالات خاصة بأمن الدولة .

(١) خامساً و ثامناً من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل.

(٢) المادة (٣) / أولاً من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٣) المادة (٣) / ثانياً من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٤) المادة (٣) / ثالثاً من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

الفرع الثاني

سلطات الديوان

إن قانون ديوان الرقابة المالية قد منح ديوان الرقابة المالية سلطات واضحة أهمها سلطات ضبط إداري في التحقيق والتبليغ والإحالة ، وله :

١. التحقيق والتبليغ في الأمور المتعلقة بكفاءة الإنفاق واستعمال الأموال العامة كما هو مطلوب رسمياً من البرلمان^(١).
٢. لديوان الرقابة المالية الإحالة إلى المفتش العمومي للوزارة ذات العلاقة أو إلى مفوضية النزاهة العامة مباشرة حيثما كان ذلك مناسباً ، كل إدعاءات أو أدلة الفساد أو الاحتيال أو التبيد أو سوء استخدام أو عدم الكفاءة في الإنفاق أو استعمال الأموال العامة^(٢) . ومن أهم التطبيقات العملية على ذلك هي نتائج أعمال الرقابة والتدقيق على نشاط صندوق التعليم العالي والبحث العلمي في إحدى كليات جامعة بغداد إذ قامت إدارة الصندوق بصرف حوافز ومكافآت لموظفي الكلية بلغ مجموعها بحدود (١٧٢) مليون دينار من رصيد الأمانات وقد تم صرفها مخالفة للقرار رقم (١٦٩) الصادر في سنة ١٩٩٩ والذي يقتضي بتحويل الأمانات المذكورة إلى خزينة الدولة ، فضلاً عن وجود توجيه من جامعة بغداد بكتابها المرقم ٢١٥٤٤ في ٢٧/١١/٢٠٠١ والذي تضمن الاحتفاظ بالمبالغ لحين صدور تعليمات بخصوصها وتم أيضاً اتخاذ الإجراءات اللازمة من قبل الديوان للتحقيق في الأمر^(٣) . وفي قضية أخرى رفع الديوان تقريره إلى مكتب المفتش العام بوجود اختلاسات في إحدى الجامعات في إحدى المحافظات العراقية وبوجود حالة تكرار صرف بعض المستندات وعليه

(١) سادساً من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٢) سادساً و سابعاً من المادة (٢) من الأمر رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، بغداد ،

٢٠٠٥ ، ص ٨٦ .

- أحيل الموضوع من قبل المفتش العمومي إلى هيئة النزاهة لاتخاذ الإجراءات القانونية بحق المختلس^(١).
٣. للديوان حق الاطلاع على الوثائق والمعاملات ذوات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء كانت عادية ام سرية عدا ما يستثنى منها بموجب المادة (٨) من قانون ديوان الرقابة المالية^(٢)، وله في سبيل ذلك إجراء الجرد الميداني أو الإشراف عليه وحق الحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات لأداء مهامه والإجابة عن استفساراته من المستويات الإدارية والفنية المعنية^(٣).
٤. في حالة عدم توفير السجلات الضرورية للديوان خلال فترة منطوقية لممارسة أعماله في التدقيق أو تقييم الأداء له الحق أن يقدم طلباً مكتوباً إلى المفتش العمومي للوزارة التي هي تحت المراجعة، ينص على سلطة تفتيش السجلات وسببه وعلى الوزارة صاحبة العلاقة أن توفر السجلات للديوان خلال عشرون يوماً أو تصف الأسباب التي أدت إلى الامتناع عن تقديم السجلات، فإن لم يقتنع الديوان بمنطوقية أسباب الامتناع فله إحالة الموضوع إلى مفوضية النزاهة العامة للتحقيق وإن كان ضرورياً تجبر الجهة على الالتزام بالنشر^(٤).

(١) التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٨٧.

(٢) لرئيس مجلس قيادة الثورة أن يستثنى من حكم رقم (٧) من هذا القانون حسب متطلبات الأمن أو الدفاع الوطني، كل أو بعض القضايا أو الوثائق السرية المتعلقة برئاسة ديوان الرئاسة ودوائر وزارة الدفاع أو أية وزارة أو دائرة أخرى، وفي هذه الحالة يتولى الرقابة على تلك القضايا والوثائق رئيس الديوان أو من ينيبه من موظفي الديوان بموجب اتفاق بينه وبين رئيس ديوان الرئاسة أو الوزير المختص أو الجهة غير المرتبطة بوزارة حسب مقتضى الحال (علقت هذه المادة بموجب المادة (٢) من أمر سلطة الائتلاف المعدل لقانون ديوان الرقابة المالية رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤).

(٣) ثانياً من المادة (٧) من قانون ديوان الرقابة المالية المعدل بالأمر (٧٧) لسنة ٢٠٠٤.

(٤) أضيفت هذه الفقرة (رابعاً) إلى المادة (٧) بموجب المادة (٢) من الأمر (٧٧) لسنة ٢٠٠٤.

- ٥ . كذلك للديوان صلاحية تدقيق البرامج السرية وصلاحية إصدار تقارير سرية مادام المدقق حاصلًا على التحويل الأمني المناسب ويحمي المعلومات السرية وفقاً للقوانين والأنظمة المطبقة^(١) .
- ٦ . أيضاً لديوان الرقابة المالية القيام بعمليات التقييم المالي للعقود العامة ، وضمان أن تكون المنح الحكومية والقروض والتسهيلات والامتيازات موظفة للغرض الذي عرضت أو أقرضت من أجله^(٢) ، فالديوان جهة رقابة على أعمال الإدارة القانونية (العقود العامة) والأعمال القانونية ذوات الطابع المالي .
- ٧ . وقد أعطى القانون للديوان سلطة أمر المفتش العمومي للوزارة ذوات العلاقة في حالة اكتشاف مخالفة مالية أو ارتكاب مخالفة أو أمور مالية غير نظامية بالتحقيق وتصحيح المخالفة^(٣) .
- ٨ . ومن الجدير بالذكر أن من المهام التي قام بها الديوان إصدار كراس يتضمن المعايير المحاسبية والأدلة الرقابية المعتمدة في العراق وعليه تم تعميم الكراس على تشكيلات الوزارة كافة لغرض اعتمادها والاستفادة مما جاء فيها^(٤) .
- وبهذا فقد أعطى القانون صلاحيات وسلطات واسعة للديوان باعتباره جهة رقابة عليا في العراق مستقلة في عملها لها شخصية معنوية تفوق في صلاحياتها الجهات الرقابية الأخرى فهي تأمر وتكلف الجهات الأخرى ولها حق الاطلاع والتفتيش متى شاءت وذلك لتطبيق القوانين والأنظمة المالية ، ويرجع الديوان في بعض الأحيان إلى المفوضية العامة للنزاهة باعتبارها هيئة رقابية مستقلة وجهة تنسيق وتحقيق في حالة حدوث خلاف بين الديوان أو أية جهة حكومية أخرى .
- يمكن القول أن تمتع جهة رقابية كديوان الرقابة المالية بهذه السلطات والصلاحيات فضلاً عن القيام بالعديد من المهام يجعل منها جهة رقابية عليا ويمكن لها أن تمارس الرقابة المالية لوحدها دون الحاجة إلى هيئة النزاهة أو مكتب المفتش العام ، فنظام عملها المالي واسع ومتشعب ويغطي مناطق العراق كلها

(١) خامساً من المادة (٧) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٢) المادة (٩) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٣) المادة (١٠) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل الذي تعدلت

بموجب المادة (٢) من أمر سلطة الاحتلال رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ .

(٤) التقرير السنوي لمكتب المفتش العام ، مصدر سابق ، ص ٨٤ .

وهذا معمول به منذ سنوات طويلة وأثبت الديوان كفاءته، إذ ان الزيادة من الرقابة والتفتيش من قبل أكثر من دائرة يعد تبديداً للمال العام .

المطلب الثالث

هيكلية الديوان

يتكون ديوان الرقابة المالية من ^(١) :

١. مجلس الرقابة المالية .
٢. رئيس الديوان ، ويرتبط به مكتب رئيس الديوان ويرأسه مدير إلى جانب دائرة الشؤون الفنية والإدارية ويرأسها مدير عام ، إذ تتولى تهيئة وتقديم الخدمات الإدارية والمالية والقانونية لتشكيلات الديوان، فضلاً عن المهام الفنية والمهنية التي تتطلبها أعمال الرقابة بما في ذلك مهمة البحث في وسائل تطوير العمل الرقابي وزيادة فاعليته ، ورفع مستوى أدائه ، والقيام بتنفيذ المهام المبينة في المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ وذلك بالتنسيق والتعاون مع دوائر الديوان الأخرى ^(٢) .
٣. وينظم أيضاً نائبي رئيس الديوان ويكون كل منهما بدرجة وكيل وزير ^(٣) .
٤. دوائر التحقيق : إذ يرأس كل دائرة منها مدير عام أو محاسب قانوني أول ، وتختص بأعمال الرقابة على عدد من النشاطات والجهات الخاضعة للرقابة حسب ما يقرره المجلس وفق متطلبات العمل الرقابي وتتكون من ^(٤) :

أ. دوائر التدقيق المركزية وهي :

- دائرة النشاط الصناعي .
- دائرة نشاط التمويل والتوزيع
- دائرة نشاط الزراعة والتعمير
- دائرة نشاطات الشركات
- دائرة نشاط الحكم المركزي

(١) تنظر : المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٢) تنظر : المادة (٥) / أولاً من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ المعدل .

(٣) المادة (٥) / ثانياً من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ المعدل .

(٤) المادة (٥) / رابعاً من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ المعدل .

- دائرة نشاط الخدمات العامة
 - ب. دوائر التدقيق في المحافظات وهي :
 - دائرة المنطقة الأولى
 - دائرة المنطقة الثانية
 - دائرة المنطقة الثالثة
 - دائرة المنطقة الرابعة
 - دائرة المنطقة الخامسة
 - دائرة المنطقة السادسة
- وترتبط هذه الدوائر بنائبي رئيس الديوان وفقاً لقرار يصدره مجلس الديوان. هذا وقد أصدر مجلس الرقابة المالية النظام الداخلي للديوان رقم (١) لسنة ١٩٩٠ الذي يهدف الى تعريف وتحديد التشكيلات الإدارية والتنظيمية وواجباتها واختصاصاتها وأساليب وصيغ التنسيق والإشراف والمتابعة اللازمة لتحقيق أهداف الديوان ومهامها المنصوص عليها قانوناً .
- يلاحظ ان مجلس الرقابة المالية في الديوان في العراق يأخذ طابع المجلس التنفيذي للديوان بحكم انه يتكون من رئيس الديوان ونائبيه ورئيس دائرة الشؤون الفنية والإدارية إلى جانب رؤساء دوائر الديوان كأعضاء .

البحث الثالث

هيئة النزاهة العامة

تعد مفوضية النزاهة العامة في العراق خير مثال على الهيئة الرقابية المستقلة ، وتستند فكرة إنشائها إلى الأفكار القانونية الحديثة في الشفافية والمساءلة التي تجسدت أخيراً في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ ، لذا لابد من التعرف على سلطة إنشاء المفوضية العراقية المعنية بالنزاهة في مطلب أول وبيان صلاحيات هذه الهيئة وواجباتها في مطلب ثانٍ وصولاً إلى حدود اختصاصات هذه الهيئة في مطلب ثالث ، ومن ثم هيكلية الديوان في مطلب رابع .

الطلب الأول

إنشاء المفوضية العراقية المعنية بالنزاهة

تم إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة بموجب القانون النظامي الملحق بأمر سلطة الاحتلال المرقم ٥٥ بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤^(١) لتكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة وتطبيقاتها وتقوم الهيئة باقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة وتنفيذ مبادرات لتوعية الشعب العراقي وتثقيفه وإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تتسم بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة^(٢).

والهدف من إنشاء هذه الهيئة هو مكافحة الفساد وتشجيع الحكم النزيه والشفاف^(٣)، ويظهر ذلك واضحاً من نص القسم (١) من الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤: (يخول مجلس الحكم بموجب هذا الأمر سلطة إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة - المفوضية - تكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة ...) كذلك نص البند (د) منه على ان (يعترف مجلس الحكم أن الغرض المنشود من تصميم هذا النظام هو تسهيل إدارة شؤون الحكم بشفافية ومكافحة الفساد على جميع المستويات ...) . فالمفوضية جهاز رئيسي لتنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد وتؤدي عملها بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية ومع المفتشين العموميين في الوزارات العراقية

(١) ينظر : نص الأمر منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤ في ٢٧/كانون الثاني/٢٠٠٤ .

(٢) نادرة محمد عبد الحميد الجحيشي ، تفعيل دور نظام الرقابة الداخلية في الإدارات الحكومية لزيادة كفاءة الرقابة على المال العام ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٣ .

(٣) القاضي رحيم حسن العكيلي ، هدف هيئة النزاهة والوسائل القانونية لتحقيقه ، بحث منشور على شبكة الانترنت:

.http://www.nazaha./g/p8-1.htm

وقد حدد الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ (قانون المفوضية المعنية بالنزاهة العامة) مسؤوليات هذه الهيئات الثلاث وعلى النحو الآتي^(١) :

١. أن تعمل (الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبية) أي ديوان الرقابة المالية ، وأن تظل مسؤولة عن الكشف عن أعمال الفساد والتبذير وإساءة التصرف في الوزارات والمنظمات الحكومية العراقية الأخرى .
٢. أن لا تحتفظ الهيئة بصلاحيات إدعائية أو تنفيذية في مجال تطبيق القانون وأن تقوم بإحالة جميع الأدلة على أعمال الغش والتبذير وإساءة التصرف إلى المفتش العمومي في الوزارة ذات العلاقة .
٣. إن المفوضية هي الجهاز الوحيد للاستعانة بالإجراءات الجنائية من أجل البت والفصل في القضايا المتعلقة بإساءة التصرف^(٢) .

يتبين من ذلك ان القانون قد حدد عمل كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة والمفتشين العموميين ، فالمفتشون العموميون لهم صلاحية التحقيق في قضايا الغش والتبذير وإساءة التصرف المحال إليهم من قبل ديوان الرقابة المالية حال اكتشافه في الوزارات وعند توصل المفتشين لنتائج تحقيقاتهم يرفعون تقريرهم مع التوصيات اللازمة إلى مفوضية النزاهة لتقديم المقصر أو المفسد إلى المحاكم واتخاذ التدابير الملائمة ، ومن هنا يبدأ عمل المفوضية .

وبما أن مفوضية النزاهة المعنية بمتابعة قضايا الفساد الإداري في المؤسسات الحكومية وملاحقة المتورطين بها وإرسالهم للقضاء ، إذ فقد قامت المفوضية خلال الفترة الماضية بالكشف عن العديد من حالات الفساد وتم إرسال المتورطين إلى المحكمة وكان من بينهم مسؤولون كبار بالدولة ، لذا لابد من تعريف الفساد الإداري وأوضح تعريف له ذلك الذي ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية إذ جاء فيها: (الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة)^(٣) ، ويشتمل ذلك بوضوح على جميع أنواع رشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين

(١) ينظر : الفقرة ج من القسم (٢) من الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ (قانون المفوضية المعنية بالنزاهة العامة) .

(٢) لمزيد من التفصيل راجع : فارس رشيد فهد الجبوري ، الفساد والفساد الإداري في العراق ودور القوانين العراقية في محاربته ودور ديوان الرقابة المالية في معالجته ، مجلة القانون المقارن العراقية ، العدد ٤٧ ، ٢٠٠٧ ، ص ١٠٥ .

(٣) سعد فياض ، اتهامات برلمانية بالفساد:

.www.aawsat.com/details.asp?section:48article

ولكنه يستبعد الرشاوى التي تحدث فيما بين القطاع الخاص ، وكذلك عرّف بأنه أنماط سلوكية و منحرفة لا أخلاقية وتؤدي إلى حرف ذلك الجهاز عن أهدافه المرسومة لمصلحة أهداف شخصية وسواء أكان ذلك بأسلوب فردي أم جماعي منظم^(١) ، ويعد الفساد الإداري وحتى السياسي العدو الأول للشفافية لأنهما مفهومان متعارضان والعلاقة بينهما هي علاقة عكسية ، فكلما زادت الشفافية في المجتمع زادت إمكانية محاربة الفساد والحد منه والسيطرة على آثاره المدمرة والعكس صحيح ، ويتخذ الفساد الإداري في العراق نوعين رئيسيين هما الفساد الكبير والفساد الصغير ويتمثل الأول بالرشوة الكبرى التي يشارك فيها مسؤولون على مستويات رفيعة ووزراء ومدراء عامون إذ ان هذه الرشوة غالباً ما ترتبط بالتأثير في صانعي ومتخذي القرارات المهمة والاستراتيجية ، أما الثاني فيتمثل بالرشوة المحدودة التي يشارك فيها بعض المسؤولين في دوائر مختلفة مثل الكمارك والضريبة والمرور والتسجيل العقاري وغيرها^(٢).

أما الغرض من إنشاء هيئة النزاهة هو لتسهيل إدارة شؤون الحكم بشفافية ومكافحة الفساد على جميع المستويات وذلك بتمكين المشرفين على سير العمل من تأدية عملهم باستقلالية ، وإلزام القادة العراقيين بالكشف عن مصالحهم المالية الشخصية ، وأن يثبتوا التزامهم بالسلوك الأخلاقي في تأدية الخدمة العامة^(٣).

(١) د. جاسم محمد الذهبي ، الفساد الإداري هل تتمكن منه مفوضية النزاهة ودوائر المفتش العام :

<http://www.alsabaah.com/paper.php>

(٢) د. جاسم محمد الذهبي ، مصدر سابق ، ص ٢ .

(٣) القسم (١) من الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بقانون المفوضية المعنية بالنزاهة .

المطلب الثاني

صلاحيات المفوضية وواجباتها

حدد الأمر (٥) والقانون الملحق به صلاحيات وواجبات متعددة للمفوضية العراقية وهي كالآتي^(١) :

١. التحقيق في قضايا الفساد وإحالتها إلى المحكمة المختصة لاتخاذ الإجراءات الجزائية بشأنها ، وهذه الوسيلة نص عليها القسم (٣) من قانون النزاهة (... وتقوم المفوضية بذلك عن طريق التحقيق في القضايا وإحالتها إلى المحكمة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها ...) . ويبين القسم (٤) من القانون الاختصاص التحقيقي للهيئة وعلاقتها بقاضي التحقيق ، وأعطتها وظيفتين الأولى هي وظيفة المحقق في كل قضية فساد ، والثانية جعلتها طرفاً فيها ، وأعطى القانون هذه المهمة لدائرة التحقيقات في الهيئة^(٢).

٢. اقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة للقضاء على الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض للاستجواب والتعامل المنصف في الحكومة وهذا ما ورد في القسم (١) من الأمر (٥٥) إذ نص على أن (... وتقوم المفوضية باقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة ...) . وكذلك ورد في القسم (١) من قانون النزاهة (... وتقوم الهيئة باقتراح تشريعات عند الضرورة ...) ونص في القسم (٣) من القانون نفسه على أن (... ويجوز للمفوضية أن تطور وتقتراح سنّ تشريعات إضافية ...) ، وورد كذلك في البند (٨) من القسم (٤) من قانون النزاهة (يجوز للمفوضية أن تقترح على الهيئة التشريعية الوطنية تشريعات صممت للقضاء على الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة ، والتعرض للاستجواب والتعامل المنصف في الحكومة ، ونص في البند (٦) من القسم (٥) من القانون نفسه على أن (يساعد مدير الشؤون القانونية رئيس المفوضية وينصحه بغية ضمان

(١) القاضي رحيم العكيلي ، مصدر سابق ، ص ٢ .

(٢) (١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥) من القسم (٤) من قانون المفوضية العراقية للنزاهة رقم (٥٥) لسنة

الامتثال للقانون العراقي ، ويقدم لرئيس المفوضية اقتراحات بشأن التشريعات التي ترفعها المفوضية إلى هيئة التشريع الوطنية .

٣. توفر المفوضية لموظفي الحكومة وللشعب العراقي برامج عامة للتثقيف والتوعية تعدها المفوضية مناسبة لتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعامل المنصف في الخدمات العامة ، وينبغي لها أن تفرض على العاملين الخضوع للاستجواب والتعامل غير المتحيز في الخدمات العامة ، وتعمل المفوضية في سبيل تنفيذ ذلك مع مسؤولين مختصين بالتعليم من أجل مناهج دراسية وطنية لتعزيز مفهوم النزاهة العامة^(١) ، ومن الجدير بالذكر أن خطة المفوضية الآن تتضمن القيام بحملة تثقيف واسعة وطويلة الأمد للوقاية من الفساد ومتابعة القضايا المحالة إلى القضاء وتلك التي ما زالت قيد التحقيق^(٢) .

٤. إلزام القادة العراقيين بالكشف عن مصالحهم المالية^(٣) ، إذ تصدر المفوضية تعليمات تقتضي من المسؤولين الكشف عن مصالحهم المالية ، وتعميمهم هذه التعليمات لكسب ثقة الجمهور من نزاهة وشفافية الخدمات الحكومية وتكون لهذه التعليمات قوة القانون وفاعليته ، ويعدل من وقت إلى آخر على وفق ما تراه المفوضية مناسباً لتحقيق الأغراض المنشودة منها ، والأشخاص الذين تسري عليهم متطلبات الكشف عن المصالح المالية هم أعضاء البرلمان ، والوزراء ، ونواب الوزراء ، والمحافظون ، والقضاة ، ورئيس المفوضية ونائبه ، وجميع المدراء ومحققو المفوضية^(٤) استناداً إلى ذلك فقد أعلنت المفوضية العامة للنزاهة أن القضاء طالب منظمة الانترنت بتعقب مسؤولين حكوميين سابقين في وزارة الدفاع متورطين في قضية (البليون دولار) المتعلقة بصفقة الأسلحة المشبوهة ،

(١) ينظر : القسم (١) ، القسم (٣) ، البند (٩) من القسم (٤) ، البند (٨ ، ٩) من القسم (٥) من الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بقانون النزاهة العامة .

(٢) مفوضية هيئة النزاهة تدعو إلى تشريع قانون (من أين لك هذا ؟) مقالة منشورة على الانترنت:

<http://www.alittihad.com>

(٣) القسم (٣) ، البند (٧) من القسم (٤) ، القسم (٧) ، البند (٧) من القسم (٥) من الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بقانون النزاهة .

(٤) ينظر : المادة (٥) من القسم (٢) من قانون النزاهة العراقية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

- وأشارت الى أن ٤٠ من المئة من مسؤولي وزارة الدفاع والداخلية وجهاز المخابرات رفضوا الكشف عن ممتلكاتهم المنقولة وغير المنقولة ومقتنياتهم الشخصية^(١).
٥. إصدار اللوائح التنظيمية والنصوص التي أجازها القانون (قانون النزاهة) وقد أجاز القانون للهيئة إصدار لائحة الكشف عن المصالح المالية ، ونص منقح لقواعد السلوك لتوضيح معايير السلوك الأخلاقي التي يجب أن يلتزم بها موظفو الحكومة العراقية والتشديد عليها^(٢) ، وفي هذا الشأن أكدت المفوضية على تطبيق لائحة السلوك ومحاسبة المخالفين ، إذ ان هذه اللائحة تتضمن تعهداً أخلاقياً يوقع عليه جميع الموظفين يتعهدون فيه بالحفاظ على المال العام وعدم مخالفة قوانين مفوضية النزاهة وأنظمتها، والمفوضية ستراقب تطبيق هذه اللائحة عبر لجان ستزور عموم الوزارات والدوائر التابعة لها لمتابعة عمل موظفي الدولة ، وإن أحكاماً صدرت بحق العديد من الموظفين المتورطين في وزارة التجارة بعضهم بدرجة مدير عام ، تراوحت بين السجن لمدة سنة إلى ثماني سنوات^(٣).
٦. القيام بأي عمل تراه المفوضية ضرورياً وأن يكون مناسباً لتحقيق أهدافها بشرط أن يكون العمل ضرورياً وأن يكون مناسباً وبخلافه لا يحق للهيئة مباشرة العمل^(٤).
٧. يجوز للمفوضية أن تتحمل هي مسؤولية التحقيق في أي وقت تشاء فعندما يباشر قاضي التحقيق إجراءات التحقيق في قضية فساد يقوم بإبلاغ مدير الشؤون القانونية في المفوضية بذلك ، ويطلع المفوضية بسير التحقيق أولاً بأول بناءً على طلبها ويجوز للمفوضية أن تختار الوقت الذي تشاء به أن تتحمل هي مسؤولية التحقيق ، فإذا اختارت أن تتحمل هذه المسؤولية يحول قاضي التحقيق ملف القضية الكامل إلى المفوضية فوراً ويتعاون معها ويعلمها عن القضية ويتوقف عن القيام بالتحقيق الذي كان يجريه^(٥).

(١) راضي الراضي ، مفوضية النزاهة تدعو إلى تشريع قانون (من أين لك هذا ؟) ، مصدر سابق ، ص ٢ .

(٢) ينظر : البندين (٦ ، ٧) من القسم (٤) من قانون النزاهة العراقية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) راضي الراضي ، مصدر سابق ، ص ٢ .

(٤) ينظر : القسم (٣) من قانون النزاهة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

(٥) المادة (٥) من القسم (٤) من قانون النزاهة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

٨. يجوز للمفوضية إحالة معلومات تتعلق بمخالفات محتملة لقواعد السلوك إلى رئيس الدائرة الحكومية التي توظف المخالف المشتبه به أو المفتش العام الملحق بتلك الدائرة، ويجوز لها أن ترفق بتلك المعلومات توصية باتخاذ إجراءات تأديبية، كما يجوز لها أن تمتنع عن إرفاق التوصية .

٩. للمفوضية تحديد الإجراءات المناسبة لاستلام شكاوى عن الفساد والتحقيق عنها .

١٠. على المفوضية أن لا تمارس أي نوع من أنواع التمييز سواء كان على أساس الانتماء الديني أو الطائفي أو العرقي أثناء تأدية واجبها أو على أساس النوع أو الانتساب إلى حزب أو عقيدة سياسية أو عشيرة، وإن أي عمل تقوم به المفوضية اعتماداً على التمييز يعد باطلاً ولاغياً، ويجوز لمن يتعرض لأي عمل من أعمال التمييز المذكورة أن يرفع دعوى بذلك إلى القضاء .

١١. يجب على المفوضية مراعاة القانون والالتزام الصادر بالإجراءات القانونية عند تنفيذ جميع عملياتها^(١) .

من خلال عرض اختصاصات وصلاحيات مفوضية النزاهة وديوان الرقابة المالية، يلاحظ ان اختصاصات وصلاحيات الجهتين المذكورتين متشابهة إلى حد ما في التحقيق والتدقيق والتفتيش ويمكن أن يؤدي هذا إلى تضارب أو تشتت في العمل الرقابي لتعدد الجهات الرقابية، ومن المفروض أن يكون هناك أكثر من تخصص في العمل، إذ ان الزيادة في الرقابة والتفتيش من قبل أكثر من دائرة هو تبديد للمال العام، ولتوحيد العمل الرقابي يمكن تشكيل لجنة عليا تتكون من عضو من ديوان الرقابة المالية وعضو آخر من هيئة النزاهة يجري التفتيش والإطلاع والمراجعة والتدقيق فيما يخص الأمور المالية وعلى الأمور نفسها المثبتة في اختصاصاتهم ومن ثم رفع تقرير مشترك إلى مفوضية النزاهة أو المفتش العمومي ذات العلاقة للتحقيق في كل ادعاءات الفساد وأدلتها أو سوء استخدام أو استعمال الأموال العامة.

(١) ينظر : القسم (٤) من قانون النزاهة العامة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

المطلب الثالث

حدود اختصاصات مفوضية النزاهة

بيّنا ان للمفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العديد من السلطات ومن ضمنها سلطة تلقي الاخبارات عن الجرائم والتحقيق فيها ، وقد حصر القانون اختصاصها في مجال التحقيق والملاحقة الجزائية في نطاق ضيق ، وعلى أية حال فإن لهيئة النزاهة سلطة تلقي الاخبارات والتحقيق بواسطة محققيها تحت إشراف قاضي التحقيق في كل قضية فساد^(١) فعندما يباشر قاضي التحقيق إجراءات التحقيق في قضية فساد يقوم بإبلاغ مدير الشؤون القانونية في المفوضية بذلك ، ويطلع المفوضية بسير التحقيق أولاً بأول بناء على طلبها ، ويجوز للمفوضية أن تختار في أي وقت تشاء أن تتحمل هي مسؤولية التحقيق ، فإذا اختارت المفوضية أن تتحمل هذه المسؤولية يحول قاضي التحقيق ملف القضية الكامل إلى المفوضية فوراً ويتعاون معها ويعلمها عن القضية ويتوقف عن القيام بالتحقيق الذي كان يجريه^(٢) .

فالمحقق في مفوضية النزاهة يتمتع بالخصوصيات التي تميزه عن سواه لأنه يمارس التحقيق أحياناً خارج سلطة وإشراف قاضي التحقيق عندما ترغب المفوضية في تحمل مسؤولية التحقيق ، أي ان المحقق في مفوضية النزاهة يستطيع ان يسحب يد قاضي التحقيق ويوقفه عن عمله في متابعة التحقيق في الجرائم الواقعة في اختصاص عمل المفوضية على وفق أحكام الفقرة (٥) من القسم (٤) من الأمر (٥٥) ، ولكن هذا الأمر خلق بعض الإشكالية في التطبيق وظهر في ذلك اتجاهان^(٣) :

(١) حدد القسم (٢) البند (٤) من قانون النزاهة معنى قضية الفساد .

(٢) الفقرة (٥) من القسم (٤) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بقانون النزاهة.

(٣) القاضي سالم رمضان الموسوي ، دور محقق مفوضية النزاهة في جرائم الأموال والفساد الإداري ، موقع النبا للمعلوماتية ، ص ٤

١. **الاتجاه الأول** : يرى أن يبقى التحقيق تحت سلطة القاضي وإن سحبت القضية من المحكمة لأن العمل التحقيقي لا يكتسب المشروعية ما لم يتم تعضيده بقرار من قاضي التحقيق المختص ، ويستند هذا الرأي إلى ان حقوق المواطن مصونة وحرية مكفولة بموجب الدستور الذي قضى بعدم جواز القبض أو التحري أو التفتيش إلا بموجب قرار قضائي^(١) ، وإن المحقق في مفوضية النزاهة لا يملك السلطة التي تخوله ذلك مما يوجب أن يكون خاضعاً لرقابة القاضي حتى وإن أودعت القضية لديه .
٢. **الاتجاه الثاني** : يرى أن نص الفقرة (٥) من القسم (٤) من الأمر صريحة وواضحة بأن يد القضاء تسحب ولا مجال للاجتهاد لوضوح النص ويبقى القاضي يقدم العون للمحقق بناء على طلب المحقق ولا يجوز التدخل في عمله إلا عندما يتطلب المحقق ذلك^(٢) ، وهذا الاتجاه يؤدي إلى العزل التام والقطع بين عمل المحقق والعمل القضائي .

وهناك انتقادات وجهت لكلا الرأيين^(٣) ، بالنسبة للرأي الأول :

١. إذا كان العمل يستمر تحت إشراف القاضي ، ولا يستطيع المحقق في النزاهة أن يمارس دوره إلا بقرار من القاضي ، فما الحكمة من وجود نص الفقرة (٥) من القسم (٤) من الأمر (٥٥) فالنص صريح وواضح ولا يمكن الاجتهاد فيه .
٢. إن هدف المشرع من هذا النص سرعة معالجة الجريمة واكتشافها ولاسيما وأنها تتعلق بالمال العام ، وأعطى للمفوضية هذه الصلاحية لغرض التخلص من إجراءات العمل القضائي المتعلقة بتدوين إفادة المخبر مرتين وإفادة الشاهد مرتين والمتهم مرتين ورفع المطالعة ومن ثم إصدار القرار وبعد ذلك يرفع الكتاب والتوصية إلى القاضي ، إذن فبقاء العمل تحت إشراف القاضي سوف يفقد النص خصوصيته التي تميز بها .

(١) تنظر : الفقرة (ب) من المادة (٣٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) هادي الربيعي ، الفساد الإداري ، هل تتمكن منه مفوضية النزاهة ودوائر المفتش العام ، بحث منشور على موقع الانترنت:

. <http://www.alsabaah.com/paper.php>

(٣) القاضي سالم روضان الموسوي ، مصدر سابق ، ص ٥ .

- أما الاتجاه الثاني فوجهت إليه انتقادات تمثلت بما يأتي^(١) :
١. إن عمل التحقيق يهدف إلى جمع الأدلة والبحث عن الدليل وتلقي الأخبار والشكاوى ، وهذه الإجراءات جميعها تمس حرية المواطن التي كفلها الدستور^(٢) ، مما يستوجب أن يصدر قراراً قضائياً حتى يتم إضفاء المشروعية على هذا التحقيق ، ومن ثمّ فإن الفصل التام بين العمل التحقيقي وبين القضاء سوف يعدم المشروعية ويعرض المواطن إلى الاعتداء على حرّيته ويعرض المحقق إلى المساءلة القانونية .
 ٢. كذلك في حالة وجود متهم موقوف على ذمة إحدى القضايا وطلبت المفوضية تحويل القضية ، فما هو مصير هذا المتهم ومن الذي يحدد موقفه ، وماذا لو طال أمر التوقيف لأكثر من ربع المدة (الستة أشهر) المشار إليها في المادة (١٠٩/ج) أصول المحاكمات الجزائية^(٣) ، إذ إن الدستور يوجب أن لا يتم توقيف أي شخص إلا بموجب قرار قضائي .
 ٣. في حالة قيام المحقق بالتحقيق مع متهم يحضر لأول مرة ، فمن الذي سيقرر انتداب محامٍ له؟ من الذي يقرر أتعاب المحامي؟ علماً أن المادة (١٢٣) من أصول المحاكمات الجزائية قد حددت السلطة وخولتها إلى قاضي التحقيق حصراً^(٤) فضلاً عن أنه إذا لم يقم المحقق بإحضار محامٍ مندوب للمتهم فإن جميع الإجراءات سوف تكون باطلة ولا ترتب أي أثر قانوني وسوف يؤدي إلى فقدان الأدلة وضياع معالم الجريمة علماً أن ذلك الأمر اعتبرته الهيئة العامة لمحكمة التمييز من الأخطاء الفاحشة بحق القضاة الذين لم ينتدبوا محامٍ للمتهم^(٥) .

(١) القاضي سالم روضان الموسوي ، مصدر سابق ، ص ٦ .

(٢) تنظر : المادة (١٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٣) الفقرة (١٣) من المادة (١٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٤) تنص المادة (١٢٣) من اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ على ان (على قاضي التحقيق أو المحقق أن يستجوب المتهم خلال أربع وعشرين ساعة من حضوره بعد التثبت من شخصيته وإحاطته علماً بالجريمة المنسوبة إليه ويدون أقواله بشأنها مع بيان ما لديه من أدلة لنفيها عنه وله أن يعيد استجواب المتهم فيما يراه لازماً لاستجلاء الحقيقة) .

(٥) القاضي سالم روضان ، مصدر سابق ، ص ٦ .

ومع ذلك كله نرى ان عمل المحقق القضائي يبقى خاضعاً لإشراف قاضي التحقيق ولا يمكن إجراء أي عمل تحقيقي يدخل ضمن إطار التحقيق الجنائي إلا بإشراف قاضي التحقيق وفقاً للأحكام القانونية التي تنظم عمل المحقق المشار إليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية ، وفيما يتعلق بصلاحيه مفوضية النزاهة بالتحقيق في أي قضية فإنها تتعلق حصراً بالقضايا التي حصل فيها إخبار من جهة غير مفوضية النزاهة لأن الأمر (٥٥) ألزم قاضي التحقيق بإخبار المدير القانوني للمفوضية عن أية جريمة تحرك فيها شكوى تتعلق بالمال العام أو بجرائم الفساد الإداري^(١) ، وحتى هذه القضية إذا كان فيها متهم موقوف أو صادر أمر قبض عليه فالمفوضية لا تستطيع سحب القضية لأن الأمر يتعلق بتقرير مصير متهم وهو من الصلاحيات الحصرية للقضاء ، فعندما تقوم المفوضية بسحب القضية لا يعني انها ستكون البديل عن القضاء وإنما دورها ينحصر في جمع الأدلة من خلال الاتصال بالدوائر ذات العلاقة وجمع الوثائق وتعقب مصادر الأموال وإجراء الحسابات وتدقيق السجلات وما شابه ذلك من الأمور الإدارية التي لا تمس حياة المواطن وحرية ، ففي الإخبار الذي يحصل عن غير طريق المفوضية يكون لها سلطة طلب تحويل الأخبار ، أما إذا كانت المفوضية هي التي طلبت تحريك الشكوى بعد جمعها للأدلة وتوفر القناعة على وجود شبهة ارتكاب إحدى جرائم الأموال ، فإن دورها سيكون دور المخبر وعند ذلك ستصبح أحد أطراف القضية^(٢) وفق أحكام الفقرة (١) من القسم (٤) من الأمر (٥٥) وأي طرف في القضية يكون صاحب خصومة ولا يحق له أن يكون محققاً في القضية لأن فرضية الحياد ستنتهي ويصبح خصماً وله حق التمييز والطعن بالقرارات التي يصدرها قاضي التحقيق ، ومع كل ذلك ، فالأمر بحاجة إلى تعديل وتدخل تشريعي لإزالة التقاطع والتشابك في الصلاحيات إذ ان الأمر قد أعطى للمفوضية صلاحية تحقيق أي سلطات قاضي تحقيق ويعني ذلك ان لهذا الجهاز التنفيذي المرتبط بالسلطة التنفيذية صلاحيات قضائية وهذا في واقع الحال تداخل بين السلطات وأمر مخالف لما جاء به الدستور بالتأكيد على الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) من الباب الثالث منه ، ولغرض إدامة عمل هيئة المفوضية لا بد أن يعطى لها صلاحية تحقق عن المعلومات وليس التحقيق لأن السلطة القضائية مستقلة وإن القضاة مستقلون ولا

(١) تنظر : الفقرة (٥) من القسم (٤) من الأمر (٥٥) .

(٢) القاضي سالم روضان ، مصدر سابق ، ص ٦ .

يجوز لأية سلطة التدخل في عملهم^(١) ، فضلاً عن ان القوانين النافذة كقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١^(٢) وقواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام وقانون الضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، تخول دوائر الدولة عند اكتشاف الجريمة أن تعلم قاضي التحقيق بها ، لاتخاذ اللازم من قبله أو من أعضاء الضبط القضائي .

من المعلوم أن الأمر قد صدر في ظروف قاسية غير مستقرة وكان مجرد نقل لأفكار ولوائح أجنبية يمكن ان يحقق لها النجاح في بلدان أخرى غير العراق ، أما في العراق فيحتاج الأمر إلى تعديلات كثيرة لإزالة التشابك والتقاطع في الصلاحيات حتى تكون مقبولة ، ويمكن القول ان الجانب الإيجابي والجديد للمفوضية هو صلاحيتها بالزام المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية حسب القسم (٧) من قانون النزاهة .

المطلب الرابع

هيكلية المفوضية

تتشكل هيئة النزاهة من رئيس الهيئة ويكون تحت إشرافه عدة دوائر ونائب رئيس ومدراء يتولى كل منهم إدارة دائرة من دوائر الهيئة^(٣) .

يتولى الرئيس رئاسة المفوضية خمس سنوات ولا يجوز له أن يحتفظ بالرئاسة لأكثر من فترتين متتاليتين أو غير متتاليتين ، ويُرشح الرئيس المجلس النيابي (تم ترشيح الرئيس لأول مرة من قبل مجلس الحكم) ، أما بالنسبة لرؤساء المفوضية بعد ذلك يتم من قبل رئيس الوزراء من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم مجلس القضاة على أن يتسم بأسمى معايير السلوك الأخلاقي والتحلي بسمعة النزاهة والأمانة ، ويقر الموافقة على التعيين بواسطة أغلبية الأصوات في الهيئة التشريعية الوطنية ، ويجوز إقالة رئيس المفوضية بموافقة ثلثي أعضاء الهيئة

(١) فارس رشيد فهد الجبوري ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ .

(٢) تنص المادة (١) الفقرة (أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ (تحرك الدعوى الجزائية بشكوى شفهية أو تحريرية تقدم إلى قاضي التحقيق أو المحقق أو أي من أعضاء الضبط القضائي المتضرر من الجريمة) .

(٣) القسم (٥) (التنظيم والمهام) من قانون النزاهة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

التشريعية ، على ان يكون بسبب عدم الكفاءة أو بسبب إساءته للتصرف على نحو خطير سواء كان ذلك بصفته الرسمية أو الشخصية أو بسبب تقصيره في تأدية مهامه أو بسبب إساءته لاستخدام منصبه .

يلاحظ أن القانون لم يحدد المعايير التي يمكن أن تقاس عليها تقصير رئيس المفوضية حتى يعده مقصراً ، كذلك لم يحدد الجهة التي يمكن لها أن تحدد تقصيره .

وظائف رئيس المفوضية :

- ١ . إجازة وإدارة وضبط جميع عمليات المفوضية وضمان تأدية المفوضية لواجباتها ضمن القانون .
 - ٢ . اقتراح ميزانية المفوضية والموافقة على مصروفاتها .
 - ٣ . تعيين وتأديب موظفي المفوضية وفقاً لقواعد السلوك ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ويحدد رئيس المفوضية تدريب الموظفين ومؤهلاتهم .
 - ٤ . إصدار اللوائح التنظيمية المتعلقة بالكشف عن المصالح المالية وفقاً للقانون .
 - ٥ . إصدار التعديلات على قواعد السلوك وفقاً لما ورد أعلاه .
 - ٦ . لرئيس المفوضية صلاحية تفويض مرؤوسيه في المفوضية لتنفيذ مهامه .
- يلاحظ أن القانون هنا لم يحدد حدود التفويض ، أي بمعنى هل ان التفويض كامل في الأمور كافة دون استثناء أم ان التفويض خاص بمهام محددة ؟ وإذا كان كذلك كان لابد من النص صراحة على هذه المهام المحددة أو النص صراحة على التفويض بالمهام كافة .

إلى جانب رئيس المفوضية ، تتكون المفوضية من ^(١) :

- ١ . **نائب رئيس المفوضية** : ويقوم بعمل رئيس المفوضية وممارسة الصلاحيات والسلطات والحقوق والمسؤوليات والمهام المترتبة برئاسة المفوضية في حالة عجز رئيس المفوضية عن ممارسة مهامه . ويتم تعيينه من قبل رئيس الهيئة ، ولكن يلاحظ أن القانون لم يحدد الشروط الواجب مراعاتها في التعيين لاسيما وإن هذه المهمة حساسة جداً وتتطلب توافر شروط خاصة في المرشحين لها .
- ٢ . **دائرة التحقيقات** : ويكون مدير التحقيقات مسؤولاً بالدرجة الأولى عن الكشف عن الفساد في الحكومة العراقية والتحقيق فيه ، ويكون مسؤولاً عن وضع إجراءات استلام شكاوى الفساد والتحقيق ، ويتم تعيين المدير من

(١) البند رابعاً من القسم (٥) من قانون النزاهة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

- قبل رئيس الهيئة ، ويمكن القول أن القانون لم يحدد آلية التعيين ، إذ بما أن المدير يتولى مهمة التحقيق فمن المفروض أن تكون بدرجة قاضٍ وإلا فكيف يمنح اختصاصات قضائية .
- ٣ . **الدائرة القانونية** : ويقوم مدير الشؤون القانونية بمساعدة رئيس المفوضية بتقديم النصح له والاقتراحات بشأن التشريعات التي ترفعها المفوضية إلى هيئة التشريع الوطنية .
- ٤ . **دائرة الوقاية** : ويقوم مدير الوقاية بمساعدة رئيس المفوضية في تأدية واجباته .
- ٥ . **دائرة التعليم والعلاقات العامة** ^(١) : يقوم مدير هذه الدائرة بمساعدة رئيس المفوضية على القيام بالمهام المفروضة على المفوضية ويتولى تثقيف المسؤولين العموميين وموظفي الحكومة والجمهور حول المبادئ الأخلاقية للخدمة العامة وقواعد السلوك والإجراءات المطبقة على موظفي الحكومة بخصوص الكشف عن المصالح المالية ، وكذلك يقوم بالتعاون مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومع المسؤولين العاملين في مؤسسات التعليم الرسمية الأخرى على تطوير منهج وطني للمدارس بغية السلوك الأخلاقي في مجال الخدمة العامة ، وله أن يقوم بدراسات أو بإعداد التدريب أو الحملات الإعلامية أو المؤتمرات أو الندوات أو ما شابه ذلك من نشاط آخر لتعزيز نشاط التعليم والعلاقات العامة ، وله كذلك أن يعين المستشارين تعزيزاً لهذا النشاط .
- ٦ . **قسم العلاقات** : يعمل مدير العلاقات مع المنظمات غير الحكومية من أجل تعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي في القطاعين العام والخاص ، ويقوم بذلك عن طريق تطوير المواد ونشرها وإدارة برامج التدريب وممارسة نشاط الاتصال بالجمهور عبر أجهزة الإعلام ، ويقوم كذلك بأعمال أخرى تعزيزاً لهذا النشاط ^(٢) .
- ٧ . **أخيراً قسم الإدارة** : ويكون مديرها مسؤولاً عن شؤون إدارة مكتب المفوضية وموظفيها ومواردها البشرية ^(٣) .

(١) البند ثالثاً من القسم (٥) (التنظيم والمهام) من قانون النزاهة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) البند (٩) من القسم (٥) (التنظيم والمهام) من قانون النزاهة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) البند (١٠) من القسم (٥) (التنظيم والمهام) من قانون النزاهة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

الخاتمة

من خلال بحثنا في موضوع الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات نوردتها فيما يأتي :

أولاً. النتائج :

أن هناك رقابية تمارس مهمة الرقابة المالية المستقلة في العراق متمثلة بديوان الرقابة المالية وفقاً للقانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ إلى جانب هيئة النزاهة استناداً إلى الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بقانون النزاهة ، إذ تمارس هذه الهيئات صلاحيات وسلطات رقابية على أجهزة الدولة المختلفة ويتمتعان بالاستقلال المالي والإداري استناداً لقانون إنشائها هدفهما هو القضاء على الفساد الإداري والمالي ، وللديوان شخصية معنوية ويكون رئيس الديوان بدرجة وزير يتمتع بحقوق وامتيازات الوزير ، ولم يأت قانون النزاهة بجديد ، فالصلاحيات والسلطات هي نفسها كما للديوان الشيء الوحيد الجديد في قانون النزاهة هو إلزام الموظفين الكبار والمسؤولين والقضاة بالكشف عن مصالحهم المالية ، وهناك تشابك كبير في الصلاحيات بين الجهتين ، أما مكتب المفتش العام فغير مستقل كلياً، فهو مستقل مالياً وفنياً لكنه غير مستقلاً إدارياً ، أي مرتبط بالوزارة الموجود فيها ، لذلك لم نعتمده في بحثنا كرقابة مستقلة .

ثانياً. التوصيات :

١. بما ان اختصاصات وسلطات ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة متشابهة إلى حد ما في التحقيق والتدقيق والتفتيش مما يؤدي إلى تضارب أو تشتت في العمل الرقابي ، ومن المفروض أن يكون هناك تخصص أكثر في العمل ، إذ ان الزيادة في الرقابة من قبل أكثر من دائرة هو تبذير للمال العام ، إذ لا بد من توحيد العمل الرقابي ، ويمكن إنشاء لجنة عليا تتكون من عضو من ديوان الرقابة المالية وعضواً آخر من هيئة النزاهة تجري التفتيش والاطلاع والمراجعة وبالتالي رفع تقرير مشترك إلى مفوضية النزاهة أو مكتب المفتش العام ذات العلاقة للتحقق من كل إدعاءات الفساد أو سوء استخدام أو استعمال الأموال العامة .
٢. إعادة النظر في قانون هيئة النزاهة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ فيما يخص الفقرة (١) و(٥) من القسم (٤) إذ نصت على أن للمفوضية صلاحية التحقيق أي سلطات قاضي التحقيق ، أي ان لهذا الجهاز التنفيذي المرتبط بالسلطة التنفيذية صلاحيات قضائية وهذا تداخل بين السلطات وهو أمر مخالف لما جاء به الدستور في المادة

(٤٧) الذي أكد على مبدأ الفصل بين السلطات لأن السلطة القضائية مستقلة ولا يجوز لأية سلطة التدخل فيها .
٣. توعية الكادر الوظيفي في موضوع الفساد الإداري وصوره ومظاهره عن طريق عقد الندوات والمؤتمرات في هذا الشأن إلى جانب تشجيع الدراسات والبحوث في هذا المجال لمعرفة حجم الفساد في العراق .

المصادر

الكتب :

١. د. ابراهيم عبد الكريم الغازي ، التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة ، بغداد ، ١٩٧٠ .
٢. ابن منظور ، لسان العرب ، مادة رقب ، الدار المصرية ، ج ١ ، بلا ت .
٣. الإمام اسماعيل بن حماد الجوهري ، معجم الصحاح ، قاموس عربي - عربي ، دار المعرفة ، بيروت ، لبنان ، بلا ت .
٤. د. أشرف تيسير الحديدي ، الرقابة المالية والإدارية ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
٥. التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، بغداد ، ٢٠٠٥ .
٦. جبران مسعود ، معجم لغوي عصري ، دار العلم للملايين ، بيروت ، بلا ت .
٧. د. حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، مطبعة الأوقاف ، بغداد ، ١٩٧٧ .
٨. د. خالد شحادة الخطيب ، د. أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، ط ١ ، دار وائل للنشر ، عمان .
٩. دليل الرقيب المالي ، ديوان الرقابة المالية ، دائرة الشؤون الفنية والإدارية ، بغداد ، ٢٠٠٧ .
١٠. د. سعدي ابراهيم ، ميزانية الدولة ، ط ١ ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٥٧ .
١١. د. سعدي بسيسو ، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي ، مطبعة التفتيش ، بغداد ، ١٩٥٠ .
١٢. د. صلاح الدين مصطفى أمين ، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضية ومستقبله ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٧٩ .

١٣. د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، بغداد ، بلا ت .
١٤. د. عادل فليح العلي ، طلال كداوي ، اقتصاديات المالية العامة الإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة ، الكتاب الثاني ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٨٩ .
١٥. د. قيس حسن عواد ، المالية العامة والتشريع المالي ، كلية القانون ، ٢٠٠٤ .
١٦. د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، ط ٣ ، مطبعة سلمان الأعظمي ، بغداد ، ١٩٦٨ .
١٧. د. هشام محمد صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، بغداد ، ١٩٨٦ .
١٨. ماهر موسى العبيدي ، مبادئ الرقابة المالية ، دار الكتب ، بغداد ، ١٩٨٦ .

البحوث :

١. فارس رشيد فهد الجبوري ، الفساد والفساد الإداري في العراق ودور القوانين العراقية في محاربتة ودور ديوان الرقابة المالية في معالجته ، مجلة القانون المقارن العراقية ، العدد ٤٧ ، ٢٠٠٧ .
٢. د. محمد يونس الصائغ ، ماهية الرقابة المالية ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، كلية القانون ، المجلد ٤ ، العدد ٢٣ ، ٢٠٠٤ .

الرسائل الجامعية :

١. عبد الحي عبد العزيز عبد القادر ، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة الموصل ، ١٩٩٩ .
٢. كلاويش مصطفى ابراهيم الزلمي ، نظام المفتش العام تطبيقه في العراق - دراسة مقارنة - ، أطروحة مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٦ .
٣. نادرة محمد عبد الحميد الجحيشي ، تفعيل دور نظام الرقابة الداخلية في الإدارات الحكومية لزيادة كفاءة الرقابة على المال العام ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٩ .

الصحف :

١. جريدة الوقائع العراقية ، العدد ١٩٠٠ ، قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٧٩٢ في ١٦/٧/١٩٧٠ .
٢. جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٣٣٢٩ في ١٥/١٠/١٩٩٠ .

٣. جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤ .

المواقع الالكترونية :

١. د. جاسم محمد الذهبي ، الفساد الإداري هل تتمكن منه مفوضية النزاهة ودوائر المفتش العام ، مقالة منشورة على شبكة الانترنت:
<http://www.alsabaah.com/paperphp>.
٢. راضي الراضي ، مفوضية النزاهة تدعو إلى تشريع قانون (من أين لك هذا ؟) ، مقالة منشورة على شبكة الانترنت:
<http://www.alittihad.com>.
٣. القاضي رحيم العكيلي ، هدف هيئة النزاهة الوسائل القانونية لتحقيقه ، بحث منشور على شبكة الانترنت:
<http://www.nazaha./g/p8-1.htm>.
٤. القاضي سالم روضان الموسوي ، دور محقق مفوضية النزاهة في جرائم الأموال والفساد الإداري ، بحث منشور على شبكة الانترنت:
<http://www.annabaa.org/index.htm>.
٥. سعد فياض ، اتهامات برلمانية بالفساد ، مقالة منشورة على موقع الانترنت:
<http://www.aawsat.com/detailsapsection=48article>.
٦. هادي الربيعي ، الفساد الإداري ، هل تتمكن منه مفوضية النزاهة ودوائر المفتش العام ، مقالة منشورة على موقع الانترنت:
<http://www.alsabaah.compaperphp>.

القوانين والأنظمة :

١. الدستور العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥ .
٢. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ .
٣. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ .
٤. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالتعديلات على قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ .
٥. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بقانون المفوضية المعنية بالنزاهة .
٤. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بقانون المفتشون العموميون العراقيون .