

Original Research Article

دور هيئة النزاهة الاتحادية وديوان الرقابة المالية في مكافحة الفساد

*عمر آل عبد الله هادي حامد

لبنان في الاسلامية الجامعة¹

المخلص

الفساد الإداري والمالي هو اخطر انواع الفساد ، لأنه يمس هبة الدولة من خلال الوظيفة العامة والوظيفة في القطاع الخاص ، علما أن الوظيفة العامة تعد من الركائز الأساسية والضرورية لكيان المجتمع لأنها تدير المرافق الحيوية وتعمل على إشباع الحاجات ، ولا شك أن الوظيفة العامة تقوم بها هيئات وكذلك دوائر الدولة ومؤسساتها وتسمى هذه المؤسسات في القانون بالأشخاص المعنوية ، وهي تحتاج لمن يعبر عن إرادتها ويقوم مقامها في الأعمال القانونية والأعمال المادية فضلا عن تمثيلها أمام القضاء سواء المدعي أم المدعى عليه ؛ إذ إن الموظفين هم الذين يقومون بهذا الدور الرائد في بناء المجتمع وتنميته .

Article History

Received: 15.06.2023

Accepted: 19.07.2023

Published: 29.07.2023

Journal homepage:

<https://www.easpublisher.com>

Quick Response Code



Copyright © 2023 The Author(s): This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY-NC 4.0) which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium for non-commercial use provided the original author and source are credited.

ان ضعف الإحساس والشعور لدى الموظفين بصورة عامة ولاسيما موظفو القطاع العام بالمواطنة الحقيقية إن لم يكن معدوماً فيؤدي إلى عدم النزاهة في تنفيذ المهام الموكلة اليهم في أداء واجباتهم بصورة سليمة لخدمة المجتمع ، وهذا الضعف يعد سببا رئيسا لانتشار الفساد في المرافق سواء أكانت هذه المرافق خدمية أم إنتاجية أم إدارية فضلاً عن مجموعة عوامل أخرى يتعلق قسم منها ببيئة المجتمع والإدارة وضعف تطبيق القانون وعدم كفاءة الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد والعادات والتقاليد وتقديم المصلحة الشخصية على المصلحة العامة... الخ ؛ لذلك عد الفساد جريمة بحق الدولة والشعب معاً، لقد شرعت الأمم المتحدة اتفاقية مكافحة الفساد في العام (2003) التي وقعت عليها غالبية دول العالم وضمنت في نصوصها آليات معالجة جرائم الفساد الإداري والمالي وكيفية التعامل معها بالعمل على منع جرائم الفساد بأنواعها والتحري عنها ويعتبر الفساد بأنواعه المختلفة ومنها الفساد الإداري من أخطر الآفات التي لازمت الحياة الإنسانية بما يتضمنه من تجاوز حدود النطاق القانوني للسلطة وإساءة استخدامها ويحدث الفساد الإداري نتيجة الانحراف عن تأدية الواجبات الوظيفية الرسمية بفعل تأثيرات مادية أو غير مادية حيث تتحول الوظيفة من كونها تكليفاً قانونياً وأمانة وطنية مقدسة إلى سلعة يتم المتاجرة بها بيعاً وشراءً بممارسة مختلف الأساليب الفاسدة وتحقيق مكاسب ذاتية وشخصية من خلال إساءة استخدام السلطة المخولة وتحقيق المنافع المادية حيث يقوم الموظف بشكل مباشر أو غير مباشر على التأثير غير المشروع وغير القانوني على صاحب الحاجة بدفع ما يسمى هدية بشكل غير قانوني من أجل أداء أو الامتناع عن أداء الإجراءات الرسمية فهو ظاهرة من ظواهر السلوك الإنساني التي اتفقت الشرائع السماوية والقوانين الوضعية على تجريمه.⁽¹⁾ وعلى هذا الأساس لابد من وجود جهات اعطها القانون سلطة المراقبة والتدقيق وتصحيح المبادئ التي لا تتسجم مع القانون هذه الجهات هي الاجهزة الرقابية ومن اهمها في الدولة العراقية هيئة النزاهة و ديوان الرقابة المالية.

المقدمة

المقدمة

أولاً: التعريف بالبحث

(1) علاء فرحان العامري، علي حسين الحميدي، استراتيجية الفساد الإداري والمالي- مدخل تكليلي، الطبعة العربية، 2014، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، ص37.

الفساد الإداري في هذا المجال يقوم على أساس استغلال موظفي الدولة لمناصبهم ولمقتضيات الوظيفة العامة للحصول على مكاسب غير مشروعة وتحقيق المنفعة الخاصة عن طريق الاعتداء على المال العام ويتم مكافحة هذا الاعتداء بفرض العقوبة المقررة على كل جريمة وذلك بتحمل الموظف العمومي للمسؤولية، يرمي المجتمع الدولي من خلال منظماته وهيئاته المختلفة إلى مواجهة الفساد الذي أخذ بالتفاقم إلى درجة أنه أصبح يهدد دول العالم كافة إلا أن الاختلاف في أشكاله ودرجة انتشاره في الدول النامية أكثر منه في الدول المتقدمة وهذا ما تم تأييده من قبل الخبراء الدوليين وذلك لأسباب متعددة منها ضعف أجهزة الإدارة العامة وضعف الأخلاقيات الوظيفية وغياب الرقابة الفعالة في هذه الدول، إزاء ذلك اتجه العالم أجمع دولاً ومنظمات وأفراداً إلى الحد من جرائم الفساد المعرقة لكل محاولات التقدم والتطور لذا بدأت تنشط اتجاهات مقاومة الفساد وقد يكون من أبرزها في هذا الصدد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تشكل منظومة قانونية يمكن البناء عليها من قبل كافة الأطراف الدولية في سعيها المتواصل للقضاء على الفساد حيث تظهر أهميتها كونها وضعت الأسس الرئيسية التي أجمعت عليها الدول كمتطلعات في مكافحة الفساد بجميع أشكاله⁽²⁾. وكذلك الأجهزة الرقابية المحلية.

ما سنتكلم عنه في هذا البحث هو بيان دور الأجهزة الرقابة المكلفة بموجب القانون بالحفاظ على المال العام وعلى الوظيفة العامة باعتبارها عماد من أعمدة قيام الدولة ورصانتها وقوتها وحيث إن الفساد بجميع أشكاله الفساد المالي والإداري والسياسي وغيرها من أنواع الفساد يعتبر خطراً فتاكاً لأي نظام و مجتمع وبل وحتى لأي تجمع و ظاهرة الفساد من الظاهر الملازمة في الحياة المعاصرة وهذه الظاهرة لها آثار مدمرة وما يهمني في هذا البحث هو الفساد الإداري والمالي وبيان دور هيئة النزاهة الاتحادية في الحد من الفساد وكذلك بيان دور ديوان الرقابة المالية باعتباره الجناح الثاني في الأجهزة الرقابية المحلية⁽³⁾.

ثانياً: أهمية البحث:

تكمن أهمية بحث هذا الموضوع من ناحيتين: ناحية نظرية وأخرى تطبيقية، فمن الناحية النظرية تكمن أهمية هذا الموضوع في بيان الأجهزة الرقابية المكلفة في حماية المال العام من أي تجاوز أو إستغلال وكذلك الحفاظ على سمعة الوظيفة مع بيان النصوص القانونية و صلاحيات هذه الأجهزة .

أما بالنسبة للناحية التطبيقية هو بيان الإجراءات التي تتبعها هيئة النزاهة و ديوان الرقابة المالية في مواجهة ظاهرة الفساد و الحد منها ومعاقبة كل من تسول له نفسه العبث بالمال العام.

ثالثاً: أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى التعريف باهم جهازين في العراق من أجهزة الرقابة و مكافحة الفساد الإداري والمالي التي لها صلة وثيقة في مكافحة الفساد و تقويم عمل الوزارات والمؤسسات وتلقيها للمعلومات وهيكلتها والنصوص القانونية التي تحكم عملها والجهات التي تخضع لها و علاقتها فيما بينها و مع الأجهزة الرقابية الأخرى.

رابعاً: مشكلة البحث

بالرغم من كثرة الأجهزة الرقابية و كذلك القوانين والتشريعات الخاصة بمحاربة الفساد الإداري والمالي وتشكيل الهيئات والمؤسسات الوطنية بمكافحة هذه الجرائم وإنشاء الاتفاقيات الدولية والاقليمية لمواجهة الفساد إلا أن سبل مواجهتها تفتقر إليها العديد من الحكومات والأنظمة لأن أساليب المواجهة غير كافية لمواجهة الفساد الإداري وغير شاملة لجميع النواحي والمجالات وبالتالي وجود أجهزة رقابية تعمل على الحد من الفساد الإداري والمالي.

وهنا تكمن المشكلة والتي يمكن صياغتها في إيجاد إجابة عن السؤال الرئيسي الآتي: ماهو دور هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية في مكافحة الفساد؟

ولمعالجة هذا الموضوع يمكن طرح عدة تساؤلات فرعية أبرزها:

- ما هو دور وعمل هيئة النزاهة؟
- ما هي الإجراءات المتخذة من قبل هيئة النزاهة في مكافحة الفساد؟

(2) فاتكة عباس البستاني، مبدأ الاختصاص العالمي في القانون العقابي، مرجع سابق، ص62.

(3) فاتكة عباس البستاني، مبدأ الاختصاص العالمي في القانون العقابي، مرجع سابق، ص62.

• ما عمل ديوان الرقابة المالية ودوره في مكافحة الفساد؟

خامساً: منهجية البحث.

من أجل إثراء موضوع البحث وبغرض الإحاطة بجميع المسائل المتعلقة بجميع الجوانب المتعلقة بموضوع البحث سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، بحيث يصف الباحث الظاهرة موضوع الدراسة وصفاً علمياً دقيقاً من أجل تحديد ملامحها و صفاتها وسوف يتم التطرق الى عمل هيئة النزاهة و اجهزتها كذلك التطرق الى عمل ديوان الرقابة المالية ودوره وسوف يتم التطرق إلى العديد من نصوص التشريعات والقوانين على المستوى الوطني وهي كلها تجرم أفعال الفساد مع العمل على تحليل هذه النصوص والمقارنة بينها من أجل معرفة القوانين الأكثر فعالية في هذا الشأن وبيان الآثار التي تخلفها ظاهرة الفساد وانعكاسها على الوظيفة العامة والوزارات والمؤسسات .

سادساً: خطة البحث:

قمنا في هذا البحث بحصر الدراسة في بيان دور هيئة النزاهة و ديوان الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري والمالي في العراق و ذلك من خلال تقسيم البحث على مطلبين و سنتناول في المطلب الاول دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد اما المطلب الثاني فخصص الى بيان دور ديوان الرقابة المالية في مكافحة الفساد.

المطلب الاول

دور هيئة النزاهة الاتحادية في مكافحة الفساد

تعتبر هيئة النزاهة الاتحادية من أهم المؤسسات التي تقوم بمكافحة الفساد وقد تم أنشائها بموجب الأمر (55) لسنة 2004 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة والغرض من إنشاء هذه الهيئة هو تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة واقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة وتقوم بتنفيذ البرامج واقتراح لتتيف وتوعية الشعب العراقي من شأنها تقوية مطالبه لايجاد قيادة نزيهة وشفافة تكون مسؤولة وخاضعة للمحاسبة⁽⁴⁾ بالنسبة للوضع القائم في العراق فإنه تضرر من الفساد أكثر من البلدان الأخرى نتيجة لمروره بمرحلة من التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي بعد عام 2003 بسبب أولوياته التي تتجه نحو مسائل إدارة الحكم واستقرار نظامه السياسي وإن مكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق قبل تحولات عام 2003 كان يمارسها محققون في جهاز الشرطة ومحققو المحاكم العراقية والادعاء العام ولكن بعد ظهور الديمقراطية في العراق بعد 2003 تضافرت الجهود من أجل الحد من ظاهرة الفساد بعد إدراك المخاطر الجسيمة لظاهرة الفساد الإداري التي استطلعت بشكل ملفت من خلال اتخاذ عدة إجراءات منها رقابية ومنها تشريعية منذ عام 2004 .

عليه سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الاول التعريف والهيكل التنظيمي لهيئة النزاهة الاتحادية و في الفرع الثاني نتناول دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد.

الفرع الاول:

التعريف والهيكل التنظيمي لهيئة النزاهة الاتحادية

تعتبر هيئة النزاهة من الهيئات المستقلة ولها شخصية معنوية و إستقلال مالي وإداري و تخضع لرقابة السلطة التشريعية وتعمل على المساهمة في مكافحة الفساد عن طريق التحقيق في قضايا الفساد الإداري والمالي واحالتها الى المحاكم لأخذ الاجراءات الجنائية بشأنها وعن طريق تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة من خلال قيام المسؤولين الحكوميين بكشف مصالحهم المالية ويجوز للهيئة ان تطور وتقتراح تشريعات اضافية وتصدر لوائح تنظيمية وقد منح قانون الهيئة رقم (30) لعام 2011 المعدل صلاحيات خطيرة حيث تمتلك هذه الهيئة صلاحية إجراء التحقيق القضائي بواسطة محققي الهيئة وبأشراف قاضي التحقيق التابع إلى مجلس القضاء ولها أيضاً أن تقوم بأي عمل تراه ضرورياً ومناسباً لمكافحة الفساد الإداري والمالي والوقاية منه⁽⁵⁾.

وعليه فإن هيئة النزاهة في العراق تقوم بمهام ومسؤوليات كبيرة لمواجهة الفساد من خلال القيام بواجباتها بالتعاون مع الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة وفي الوزارات العراقية⁽⁶⁾.

(4) عامر الخياط، مفهوم الفساد، بحث في كتاب المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الاقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للتنمية الادارية، القاهرة، دون ذكر السنة، ص75.

تاريخ الدخول الى الموقع WWW.NAZAHA.IQ.COM.2022/9/30 بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الرسمي⁽⁵⁾

تاريخ الدخول الى الموقع WWW.NAZAHA.IQ.COM.2022/9/30 موقع هيئة النزاهة الرسمي⁽⁶⁾

وتتكون هيئة النزاهة الاتحادية من مجموعة من المديريات العامة ولهم صلاحيات متعددة وكالاتي:

1. دائرة التحقيقات: وهي مسؤولة بالدرجة الاولى عن كشف الفساد في جميع الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة و الحكومة العراقية والتحقيق فيه وتكون مسؤولة عن وضع اجراءات استلام شكاوى الفساد والتحقيق فيها , وتقوم بالتحقيق في قضايا جزائية بواسطة احد محققيها وتحت إشراف قاضي التحقيق المختص كما انها تقوم بالتحري عن جميع المعلومات التي تحصل عليها بموجب الطرق التي رسمها لها القانون والتي تخص مزاعم فساد مالي او اداري وذلك بموجب قضية إخبارية بواسطة احد محققيها و استناداً الى قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل.
 2. الدائرة القانونية: وتقوم بمساعدة رئيس الهيئة بتقديم النصح له والاقتراحات بشأن التشريعات الضرورية للقضاء على الفساد والتي يمكن ان ترفعها الهيئة لمجلس النواب.
 3. دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية وتعمل مع هذه المنظمات لاجل تعزيز ثقافة السلوك الاخلاقي في القطاعين العام والخاص.
 4. دائرة الوقاية: وتقوم هذه الدائرة بمساعدة رئيس الهيئة في تأدية واجباته المتعلقة بإصدار اللوائح التنظيمية الخاصة بكشف المسؤولين عن مصالحهم المالية.
 5. دائرة التعليم والعلاقات العامة: وتعمل هذه الدائرة على تثقيف المسؤولين العموميين وموظفي الحكومة والجمهور حول المبادئ الاخلاقية للخدمة العامة وقواعد السلوك والاجراءات التنظيمية المطبقة على موظفي الحكومة بخصوص الكشف عن المصالح المالية وتقوم ايضاً بالتعاون مع وزارة التعليم العالي ومع المسؤولين العاملين في مؤسسات التعليم الرسمية الاخرى على تطوير منهاج وطني للمدارس.
 6. الدائرة الادارية والمالية: وتكون هذه الدائرة مسؤولة عن إدارة مكتب النزاهة وموظفيها ومواردها البشرية وبذلك يتضح لنا ان هيئة النزاهة مسؤولة عن الكشف عن اعمال الفساد والتبذير واساءة التصرف في الوزارات والمنظمات الحكومية الاخرى. اي تقوم بحالة كافة الحالات المتعلقة بمسألة الغش والتبذير واساءة التصرف إلى المفتش العام في الوزارات ذات العلاقة الي بدوره يجب عليه التحقيق فيها واتخاذ الاجراءات اللازمة باعتبارها الجهاز الوحيد المخول للاستعانة بالاجراءات الجنائية من اجل الفصل والبت فيها.
 7. الاكاديمية العراقية لمكافحة الفساد: تعتبر هذه الدائرة مستحدثة بعد ان كانت تابعة لدائرة التعليم والعلاقات العامة وتم استحداثها لتكوين نظام تدريبي وتعليمي ابداعي شامل يبنى على احتياجات الجهات الرقابية ويسهم في الحد من ظاهرة الفساد من خلال تطوير القدرات والمهارات الرقابية التي تنهض بواقع المؤسسات وتخدم الاهداف التي نصبو اليها.
- ونتيجة ما خلفه الاحتلال والحصار وقلة الموارد المتاحة أسهم بشكل مباشر في تحطيم وتدمير البنى التحتية ومنها البناء الوظيفي والمؤسسي للدولة مما ساهم بنشر الفساد بصورة ملحوظة ومن هنا يأتي دور هيئة النزاهة لمحاربة الفساد ولكن لا يتحقق ذلك دون وجود صلاحيات وقدرات تمكنها من رسم السياسات الخاصة بمحاربة الفساد وكذلك محاسبة الفاسدين ومستغلي النفوذ وذلك بتفويض من السلطة التنفيذية والتشريعية من خلال اللوائح والتعليمات التي منحتها الحق بحماية المال العام ومراقبة الاداء الوظيفي لمنتسبي المؤسسات الحكومية ومحاسبة المخالفين منهم⁽⁷⁾.
- ومن أهم الوسائل التي تستخدمها الهيئة لمكافحة الفساد هي أجراء التحقيقات و التحريات وكذلك قيامها ببعض الاجراءات التي تسبق جريمة الفساد الاداري لمنعه.

الفرع الثاني:

دور هيئة النزاهة الاتحادية في مكافحة الفساد

ان المشرع العراقي قد اعطى أهمية للجانب التحقيقي في عمل الهيئة و كذلك للجانب الوقائي وما يمكن أن تؤديه الهيئة من دور لحماية المال العام والحد من الفساد من خلال ما ورد في قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011

⁽⁷⁾ هشام جميل كمال رحيم, الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق, اطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة تكريت, 2012.

في المادة العاشرة منه والتي نصت على "أن يكون ضمن الهيكل التنظيمي لهيئة النزاهة دائرة تسمى دائرة الوقاية يرأسها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون وتتولى القيام بالواجبات اللازمة لملاحقة وتقديم تقارير الكشف عن الذمم المالية ومراقبة صحة وسلامة المعلومات المقدمة فيها وتدقيق تضخم أموال المكلفين بتقديمها بما لا يتناسب مع مواردهم وإعداد لائحة السلوك"⁽⁸⁾.

وعليه فإن هيئة النزاهة تسعى لمحاربة الفساد من خلال عدة إجراءات ومنها :

1-التحقيق والتحري عن قضية فساد:

تعمل هيئة النزاهة على محاربة والحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري بموجب قانون الهيئة رقم 30 لسنة 2011 المعدل من خلال التحقيق والتحري عن جرائم الفساد بواسطة محققين وتحت إشراف قاضي التحقيق المختص الذي يصدر قراراته بموجب قانون العقوبات العراقي وقانون اصول المحاكمات الجزائية و قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع وهذه الاعمال تقع تحت مسؤولية دائرة التحقيقات في الهيئة التي انيط بها مهام الجانب الجزري والردعي العقابي و هنالك الكثير الكثير من الاحكام القضائية بمختلف انواع الاحكام من السجن والحبس والغرامة قد صدرت من المحاكم المختصة بموجب تحقيقات دائرة التحقيقات في الهيئة.

يمكن للهيئة ان تتلقى المعلومات بطرق متعددة منها الشكاوى العادية والمغلقة وعن طريق الرصد او ما يحال اليها من الجهات ذات العلاقة او الدوائر والوزارات وكذلك المعلومات والتقارير الواردة من ديوان الرقابة المالية وفي وقت سابق كان مكتب المفتش العام في الوزارات من ابرز مصادر الهيئة في القضايا الاخبارية والجزائية التي تخص الوزارات والدوائر في الدولة العراقي وقد أنشأت مكاتب المفتش العام بموجب الامر (57) لسنة 2004 في كافة الوزارات وتكون مهمة هذه المكاتب التدقيق والمراجعة لرفع مستويات المسؤولية والنزاهة والاشراف دون وقوع أعمال التبذير والغش واساءة استخدام السلطة وتعمل من خلال تقديم التقارير الى الوزير المعنى ويكون التعاون مع هيئة النزاهة الاتحادية لكشف حالات الفساد⁽⁹⁾.

وأن الهدف من إنشاء هذه المؤسسة هو أخضاع اداء الوزارات لأجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة والاشراف في اداء الوزارات ويمنع وقوع أعمال التبذير والغش واساءة استخدام السلطة والحيولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الاعمال المخالفة للقانون وبالتعاون مع هيئة النزاهة وبموجب هذا الامر انشأ مكتب للمفتش العام داخل كل وزارة عراقية ومن أهم واجباته فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط والقيام بالتحقيق الاداري والمراقبة والتدقيق على عمليات الوزارة ومهامها والنظر في الشكاوي المتعلقة في التبذير التي تؤثر على مصالح الوزارة واحالة الشكاوي الى سلطات التحقيق⁽¹⁰⁾.

وأن من المميزات المهمة التي اعطاها الامر (57) للمفتش العام في مجال مكافحة الفساد هو بأستطاعته الوصول بدون قيود الى جميع المكاتب التابعة للوزارة والى المواقع التابعة لها والتي تخضع دخولها بقيود محددة تلك التي يحظر دخولها وكذلك سلطة اصدار طلبات استدعاء الشهود والاستماع الى اليمين او القسم الذي يؤديه الشهود ومدة الوصول عند اللزوم وبالقدر المعلوم او المعقول الى رئيس اي جهاز حكومي لاغراض تتعلق بعمل المكتب وأعطاه سلطة الزام العاملين في الوزارة بتبليغ مكتب المفتش العمومي بمعلومات تتعلق بما يقع في الوزارة من أعمال الغش والتبذير واساءة استخدام الموارد البشرية واعمال مخالفة القانون⁽¹¹⁾.

-ولكن البرلمان العراقي صوت في 9 مارس 2019 على الغاء مكاتب المفتشين في الوزارات وتفعيل دور الادعاء العام بسبب عدم قدرة المفتشين في الوزارات بالقيام بمهامهم مما اثار جدل واسع بين مؤيدين ومعارضين لفكرة الغاء دور المفتش العام في الوزارات العراقية بالنسبة للمؤيدين فيعتبرون هذه المكاتب جزءاً من الفساد وأنها لم تتمكن من القيام بعملها بالشكل المطلوب في السنوات السابقة هذا فضلاً على أنها تكونت بقرار وليس قانون مما يسهل الغائها.

اما المعارضين فكانت حجتهم ان العمليات الاستجواب السابقة للوزراء والمسؤولين كانت بالتعاون مع هذه المكاتب⁽¹²⁾.

وهناك رأي يؤيد الاتجاه الذي يميل لألغاء دور المفتش العام لأن من المفترض ان تكون هذه الجهة مسؤولة عن مكافحة الفساد وعدم هدر المال العام لكن ما حدث عكس ذلك حيث وجهت العديد من التهم إلى مكاتب المفتشين بالنقص في محاسبة الفاسدين واختلاس الاموال ولاسيما ان تشكيل هذه المكاتب كان خاضعاً لنظام المحاصصة حيث وزعت المناصب على الاحزاب الحاكمة هذا بالإضافة أن ربط المفتش العام في الوزارات بمكتب الوزير مباشرة من الناحية الادارية والمالية ومن غير المعقول

(8) ليث علي عبد الكريم الاسدي, دور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الاداري في العراق ومقارنتها مع الجهات الرقابية الاخرى, رسالة ماجستير, الجامعة الاسلامية, لبنان, 2017, ص98.

(9) هيئة نزاهة العراق, جريدة النهار, ط1, العدد السادس, ايلول 2009.

(10) مجلة هيئة النزاهة, العدد 5, حزيران 2010, ص15.

(11) تقرير الفساد وتحديات النزاهة في القطاع العام في العراق, دراسة مدعمة بالادلة, برنامج الامم المتحدة الانمائي, مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بالتعاون مع بعض المؤسسات العراقية, ايلول 2012, ص13,

تاريخ الدخول الى الموقع 2022/10/14. www.independentarabia.com بحث منشور على الموقع الالكتروني⁽¹²⁾

فكيف يرتبط مكتب المفتش العام بالوزارة الذي هو رقيب على نزاهتها وكيف له أن يؤدي عمله بشكل نزيه وحيادي إذا كان راتبه وامتيازاته بيد الوزير في الوزارة المعنية هذا بالاضافة الى ان المفتشين العموميين بدورهم عليهم تطبيق النظام في وزارتهم والمحافظة عليها وكذلك التحقيق في جميع الامور المحالة اليهم وتقديم نتائج تحقيقاتهم وتوجيهاتهم الى الوزير صاحب العلاقة للمصادقة عليها و للمراجعة النهائية وعلى سبيل المثال ان المفتش العام في وزارة الصحة اتهم بصفقات فساد تسببت في هدر اكثر من 95 مليون دولار في تشرين الثاني.

إن دائرة التحقيقات في هيئة النزاهة تعتبر العمود الفقري في هذه المؤسسة واليد الضاربة لها كما ان عمل الدائرة المذكورة في القضايا الاخبارية والجزائية من اهم اعمال الهيئة التي تهدف الى الحفاظ على المال العام وتفعيل الجانب الزجري لكل من تسول له نفسه في التجاوز على المال العام بالتبذير او الاختلاس او اي صورة من صور الفساد المالي والاداري.

2-الكشف عن المصالح والذمة المالية للموظفين:

هيئة النزاهة في العراق تقوم بمهام وواجبات في محاربة الفساد والحد منه ومن هذه المهام متابعة السلوك الاداري والوظيفي للكوادر المتقدمة في الجهات الحكومية من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء نزولاً إلى الدرجات الخاصة والمدراء العامين ومن أهم الوسائل التي تتبعها الهيئة في ذلك هو الكشف عن المصالح والذم المالية.

فقد حددت اللائحة رقم 1 لسنة 2004 الصادرة من مفوضية النزاهة العامة على مبدأ كشف المصالح والذم المالية لكبار موظفي الدولة فأصبح لزاماً عليهم الكشف عن مصالحهم المالية ومصالح أزواجهم وأولادهم المعيلين لهم عند التعيين لأول مرة في المناصب الحكومية كما يتوجب عليهم ملئ الاستمارة سنوياً وكذلك في ختام خدمتهم.

وأيضاً أكد قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 على أهمية الكشف عن الذم المالية إذ نصت المادة 10 من الفقرة الثالثة على: "دائرة الوقاية يرأسها مدير عام حاصل على الأقل شهادة جامعية أولية في القانون وتتولى القيام بالواجبات اللازمة لملاحقة تقديم تقارير الكشف عن الذم المالية ومراقبة سلامة وصحة المعلومات المقدمة فيها وتدقيق تضخم اموال المكلفين بتقديمها بما لا يتناسب مع مواردهم واعداد لائحة السلوك.

كما حددت المادة 17 من نفس القانون الاشخاص الملزمين بالكشف عن ذممهم المالية وكما يأتي: "يكون كل شخص يشغل احد الوظائف أو المناصب التالية مكلفاً بتقديم تقرير الكشف عن الذم المالية أولاً: رئيس الجمهورية ونوابه ثانياً: اعضاء السلطة التشريعية ثالثاً: رئيس الوزراء ونوابه الوزراء..."

وأن الهدف من تحديد القانون أطراً لكشف المصالح والذم المالية لكبار موظفي الدولة والدرجات الخاصة وكذلك من ترى الهيئة ضرورة لتقديمه كشفاً بمصالحه المالية من موظفي الدولة دون تحديد مستوى درجته الوظيفية أو طبيعة عمله هو التعرف على حجم التضخم والزيادة الحاصلة في ثروة المكلف⁽¹³⁾ وأولاده التابعون⁽¹⁴⁾ له خلال مدة وجوده في المنصب فاذا اثبت ان هنالك زيادة في امواله فيعد هذا كسب غير مشروع⁽¹⁵⁾ مالم يثبت المكلف انه تحصل على هذه الاموال من مصادر مشروعة .

اما في حالة تخلف المكلف الذي ثبت كسبه غير مشروع بعد مرور مدة لا تقل عن 90 يوماً عن اثبات مصدر مشروعاً لتلك الزيادة فيحال الى المحكمة المختصة وتقرض عليه عقوبة الحبس والغرامة المساوية لقيمة الكسب غير المشروع او احدى العقوبتين مع مصادرة تلك الزيادة وتعتبر هذه المصادرة جزء من استرداد الموجودات المتأتية من جريمة الفساد والتي نص عليها الفصل الخامس من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 على ان تراعي العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة .

(13) عرف قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 المعدل , في المادة الأولى منه المكلف: هو الملزم قانونياً بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية.

(14) عرف قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011, في المادة الاولى منه اولاد المكلف التابعون له: بأنهم هم اولاده القاصرون وأولاده غير المتزوجين, ولم يستقلوا عنه مالياً ولو كانوا قد تزوجوا أو بلغوا سن الرشد.

(15) عرف القانون المصري رقم 162 لسنة 1975 الكسب الغير المشروع بأنه: كل ما حصل عليه احد الخاضعين لاحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة العامة أو بالمخالفة لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة وتعتبر ناتجة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجة اولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن اثبات مصدر مشروع لها. نقلاً عن: نبيل محمود حسن, شرح جريمة الكسب غير المشروع والجرائم الملحقه, المصرية للطباعة, القاهرة, 2008, ص52.

ويتبين لنا ان اختصاص هيئة النزاهة لا ينحصر على قضية الفساد فقط بل يمتد إلى جريمة الكسب الغير المشروع التي نص عليها قانون وإن ذكر الكسب غير المشروع في قانون الهيئة يؤدي إلى تجديد تجريم الكسب غير المشروع لذلك فقد ذكر القانون الآلية التي تسيّر بها الهيئة في حال اكتشاف كسب غير مشروع في ذمة الشخص المكلف بتقديم لائحة الكشف عن الذمة المالية.

وأن العمل بهذا المبدأ قد أنطوى على أهمية كبيرة في الحد من الفساد وضبط سلوك العاملين في الوظيفة العامة من خلال شعور الموظفين بهذا الاجراء بأن هناك رقياً على سلوكهم وأن عملية التجاوز على المال العام والاثراء والكسب الغير مشروع تؤدي إلى العزل من الوظيفة والمتابعة القانونية والجزائية.

3_ اعداد مشاريع القوانين وأصدار التعليمات:

تعتمد هيئة النزاهة الاتحادية في أداء عملها على مجموعة من القوانين والتشريعات لمحاربة الفساد والحد منه والتي حدد بموجبها الصلاحيات والمهام التي تختص بها هذه الهيئة من أعمال وممارسات تهدف لخلق مجتمع خال من الفساد وذلك بسبب ما تتمتع به هذه الهيئة من صلاحيات الردع والمحاسبة والإحالة إلى المحاكم فيما يخص جرائم الفساد مما جعل المشرع يمنحها صلاحيات أخرى وهي إجازة اقتراح مشاريع القوانين فيما يخص عملها لمحاربة الفساد فلها اقتراح تشريعات إضافية معينة عند الضرورة وتنمية ثقافة الاستقامة والشفافية والخضوع للمحاسبة.⁽¹⁶⁾

وقد نص القسم الاول من الامر 55 لسنة 2004 على "ان تقوم المفوضية باقتراح تشريعات اضافية عند الضرورة" ونص القسم الرابع منه "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"

وجاء في المادة الثالثة من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 مؤكداً على "إعداد مشروعات قوانين فيما يسهم في منع الفساد أو مكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح".

والزمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 الدول الاعضاء باعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة تتوافق مع أهداف الاتفاقية ووفق المبادئ الاساسية الدخيلة لتلك الدول⁽¹⁷⁾.

وبما أن هيئة النزاهة الاتحادية هي المختصة بالحد من الفساد فيجب عليها وضع التشريعات المناسبة للحد من الوقاية منه.

وبالفعل لقد قدمت هيئة النزاهة مقترحات تعديل بعض نصوص قانون أصول المحاكمات الجزائية كنص الفقرة ب من المادة 136 من القانون⁽¹⁸⁾ فضلاً عن ذلك أصدرت الهيئة لوائح تنظيمية ملزمة منها اللائحة رقم 1 لسنة 2005 والخاصة بالكشف عن المصالح المالية واللائحة رقم 2 لسنة 2006 الخاصة بتعليمات قواعد السلوك لموظفي الدولة والقطاع ومنتسبي القطاع المختلط.

كما أكد المشرع العراقي على حماية وتحصين الموظفين العاملين في هيئة النزاهة بسبب تحمل الأعباء وذلك بمنح منتسبيها مخصصات مالية مجزية تتناسب مع ما يقدمونه من جهد وتعرضهم للمخاطر واستهدافهم من عصابات المفسدين وقد أشار لهذه الزيادة بالقانون رقم 30 لسنة 2011 صراحة ولم يشر لهذا بقوانين أخرى وهذا من أجل مكافأة وتشجيع العاملين بهذه المؤسسة الرقابية المهمة وتقديرًا لما يقومون به من واجبات ومهام تنطوي على خطورة ومنعهم من الانحراف والفساد والمغريات المادية وقد ورد في المادة 22 من القانون المذكور مخصصات موظفي الهيئة⁽¹⁹⁾.

(16) المرجع السابق نفسه.

(17) الفصل الثاني من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد, لسنة 2004.

(18) نصت الفقرة (ب) من المادة (136) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقية رقم 23 لسنة 1971 المعدل "فيما عدا المخالفات المعاقب عليها بموجب قانون المرور رقم 48 لسنة 1971 المعدل والبيانات الصادرة بموجبه لا تجوز إحالة المتهم على المحكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها إلا بإذن من الوزير التابع له مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الأخرى" وتجدد الإشارة إلى أن قانون المرور المشار إليه في النص أعلاه قد الغي بموجب القسم رقم 1/37 من قانون إدارة المرور رقم 86 لسنة 2004 بناءً على الاقتراح المقدم من الهيئة.

(19) المادة 22 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 تنص على يمنح العاملون في الهيئة المخصصات الآتية:

أولاً: مخصصات رقابية لا تتجاوز نسبتها (50%) من الراتب الرسمي.

ثانياً: مخصصات منع مزاوله مهنة خارج أوقات الدوام الرسمي لا تتجاوز نسبتها (50%) من الراتب والاجر.

ثالثاً: مخصصات نقل ومهام خاصة لا تتجاوز نسبتها (50%) من الراتب والاجر.

المطلب الثاني

دور ديوان الرقابة المالي الاتحادي في مكافحة الفساد

بدأت الرقابة المالية في العراق بتشريع قانون رقم 17 لسنة 1927 واستمر التطور في تشريع النشاط الرقابي نتيجة لتطور مفهوم الدولة في اطار مبدأ توزيع السلطات والفصل بين اختصاصاتها وظهور مبدأ التأكيد على حق السلطة التشريعية في الرقابة على السلطة التنفيذية للتأكد من مدى التزام الحكومة بالقوانين والدقة في انفاق الاموال العامة وتم اجراء مجموعة من التعديلات على قانون الرقابة المالية خلال السنوات الماضية وكان آخرها صدور قانون الديوان رقم 31 لسنة 2011 النافذ حالياً والذي عدل بالقانون رقم 104 لسنة 2012 واستمر الديوان بممارسة نشاطه وفق منهج علمي مؤسسي شامل بالتعاون والتنسيق مع هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين والاجهزة الرقابية الاخرى.

لذلك تم تقسيم هذا المطلب الى فرعين خصص الاول الى استقلال ديوان الرقابة المالية اما الفرع الثاني فقد تم تخصيصه الى الصلاحية التحقيقية للديوان.

الفرع الاول:

استقلالية ديوان الرقابة المالي الاتحادي

ان اهم ما يجعل الجهاز الرقابي يقوم بمهامه والنهوض بها هو توافر الاستقلالية والحصانة فهي من اهم عناصر نظامه القانوني حيث ان لا استقلالية بدون حصانة ولا وجود لجهاز رقابة عليا ذو فاعلية بدون هذين العنصرين حيث تتأثر سياسة التشريعات في كل دولة بذلك والكيفية التي تريد ان يكون بها جهازها الرقابي ويتصل ذلك بالمبادئ الديمقراطية والفصل بين السلطات وان بعض السلطات تقبل ذلك وترى فيه مصلحة عامة اما بعضها الاخر لا زالت تقف موقفاً متحسناً وحذراً⁽²⁰⁾.

ومن أهم الايجابيات التي تضمنها قانون رقم 31 لسنة 2011 المعدل⁽²¹⁾ :

- تعديل تسمية الديوان الى (ديوان الرقابة المالي الاتحادي) بموجب قانون التعديل الاول رقم (104) لسنة 2012.
- النص على اشراف الديوان على ديوان الرقابة المالية في الاقاليم حسب (المادة 28/رابعاً) .
- امكانية اطلاع الديوان بحسب المادة (13) على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والامور والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة وتدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالامن الوطني ولرئيس الديوان ان يخول من ينوب عنه بذلك.
- بحسب المواد (21/20) استمرار وجود مجلس الرقابة وهو احد تشكيلات الديوان الذي يتالف من رئيس الديوان رئيساً للمجلس ونواب رئيس الديوان والمدراء العاميين لدوائر الديوان اعضاء اذ يتخذ اهم قرارات الديوان باغلبية الاعضاء الحاضرين مع وجود الصوت المرحح للرئيس عند تساوي الاصوات مثل اقرار خطط العمل وتحديد نطاق عمل الديوان واسس ضوابط العمل واساليب تنفيذها واقرار مشروع الموازنة وغيرها.
- منح الديوان صلاحية التحقيق الاداري حسب المادة 28/خامساً التي تتعلق بالمخالفات المالية للجهات التي لا يوجد فيها مفتش عام أو اذا تأخر المفتش عن اكمال التحقيق خلال 90 يوماً.
- حددت المادة (23) شروطاً لتولي رئاسة الديوان واهمها ان يكون غير محكوم بجناية غير سياسية او جنحة مخلة بالشرف وحاصلاً على شهادة عليا وله ممارسة في ميدان اختصاصه ضمن الحكومة او القطاع العام مدة لا تقل عن خمس عشر سنة وان يتسم باعلى معايير السلوك الاخلاقي الامانة والنزاهة.
- تضمنت المادة (22) لرئيس الديوان صلاحيات وزير المالية بالنسبة لما يتعلق بشؤون الديوان وملاكه وموازنته.
- تضمنت المادة 3 عدم تقييد نطاق رقابة الديوان بدوائر معينة اذ يختص بالرقابة على المال العام اينما وجد تدقيقه.

رابعاً: تمنح المخصصات المنصوص عليها في هذا القانون لموظف الهيئة اضافة الى المخصصات التي تنص عليها التشريعات النافذة.

(20) عبد الرؤوف جابر, قوانين الرقابة العليا, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت _ لبنان, 2014, ص108.

تاريخ الدخول للموقع الالكتروني www.fbsa.gov.iq/ar/reports/62 (21) الموقع الالكتروني لديوان الرقابة المالي الاتحادي . 2022/9/20

فبالنسبة لحصانة ديوان الرقابة المالي الاتحادي ان قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق لم يحصن رئيساً أو أي عضو في الديوان من التعقيبات القانونية الناشئة عن التصرفات المتعلقة بأداء مهام رقابية وتدقيقاً أو تصرفاتهم الرسمية الأخرى أو التعقيبات الناشئة عن التصرفات غير الرسمية أي أن قانون الديوان النافذ لم يعط لرئيس الديوان أو موظفيه الحصانة الوظيفية أو قضائية أو أمنية سوى ما يتعلق بمسائل رئيس الديوان فلمجلس النواب استجوابه على وفق الاجراءات المتعلقة بالوزير وله اعفائه بالأغلبية المطلقة وبعض من الحصانة المالية⁽²²⁾.

اما بالنسبة لاستقلال ديوان الرقابة المالية الاتحادي فإنه يتمتع باستقلال تنظيمي واستقلال وظيفي:

أولاً_ الاستقلال التنظيمي لديوان الرقابة المالي الاتحادي:

الاستقلال التنظيمي يبين مدى حرية الجهاز الرقابي بتنظيم شؤونه وتحديد انظمته ولوائحه الداخليه ومحتوى تقاريره وتدعيم استقلال اعضائه ويتحقق بالنص الدستوري والتفصيل القانوني أيضاً⁽²³⁾ وتضمنت المادة 103 من الدستور بأنه ينظم القانون عمل الديوان وأن قانون الديوان رقم 31 لسنة 2011 (المعدل) تضمن مواد عدة بان الديوان يتكون من مجلس الرقابة ورئيس الديوان ونواب الرئيس ودوائر الديوان ويكون اختصاص المجلس باقرار خطط العمل الرقابي وتحديد نطاق العمل وتوفير الوسائل اللازمة لمهام الرقابة واعداد واقرار مشاريع الموازنة وينظم ارتباط و عمل الدوائر الرقابية وينظم دورات تطبيقية للموظفين ويصدر رئيس الديوان بموافقة المجلس تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام قانون الديوان ويكون للديوان نظام داخلي⁽²⁴⁾.

ونلاحظ أن القانون اخذ بأسلوب الادارة الذاتية للديوان إذ عهد تنظيم شؤونه إلى مجلس الرقابة بالدرجة الاساس والى رئيس الديوان وهو بذلك حقق الاستقلال التنظيمي من هذا الجانب.

ثانياً_ الاستقلال الوظيفي لديوان الرقابة المالي الاتحادي:

الاستقلال الوظيفي يمكن الجهاز الرقابي من أداء وظيفته واتخاذ قراراته ذاتياً إلى جانب سلطات الدولة العامة فهو ضمان حسن اداء لوظيفته ويمثل البعد الذي يحدد الارتباط الوظيفي للجهاز الرقابي بسلطات الدولة ويتحقق من خلال وجود نص دستوري يعزز الحماية التشريعية كضمان من الضمانات الرقابية ووجود قانون يكفل عدم التدخل بشؤونه لكي يؤدي مهامه بكفاءة وفعالية وفي كل حال يمنع تسخير الجهاز الرقابي من قبل أي سلطة إذ لا يجوز للسلطات الخاضعة للرقابة ان تكلف الجهاز بما يخل باستقلاله وحياده الا وفق التعاون لتحقيق اهدافه⁽²⁵⁾.

ويتمثل استقلال ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق على الصعيد الوظيفي في مدى توافر الضمانات التشريعية التي تمكنه من اداء وظائفه فالنص الدستوري في المادة 103 من الدستور التي تضمنت بان الديوان يرتبط بمجلس النواب وجاء في قانون الديوان فتضمن بان الديوان اعلى هيئة رقابية يرتبط بمجلس النواب وعلى هذا الاساس سنذكر الاستقلال الاداري والاستقلال المالي:

1- **الاستقلال الاداري:** هو الذي تتوفر فيه كافة الضمانات لقيام الجهاز بإدارة شؤونه والقيام بمهامه الرقابية بصورة مستقرة دون تدخل أي جهة أخرى لضمان ابداء الرأي الفني بصورة محايدة بعيداً عن الضغوط وهو متعلق بالقواعد الدستورية والقانونية والاجرائية المنظمة للجهاز الرقابي التي يعمم بواسطتها على ممارسة الوظيفة الرقابية ومنح الجهاز الشخصية المعنوية والاعتبارية وهو الذي يضمن تطور الجهاز وقوته.

اما بشأن الاستقلال الاداري لديوان الرقابة المالية الاتحادية فان قانون الديوان اشار الى ان الديوان هيئة مستقلة ادارياً ومالياً له شخصية معنوية ورئيس الديوان بدرجة وزير وله صلاحيات وزير مالية في ما يتعلق بشؤون الديوان وملاكه مما اعطاه الاستقلال بكل ما يتعلق بالشؤون الادارية للديوان والاستقلال الاداري يتضمن نوعين من الضمانات هي:

_ الضمانات الادارية المتعلقة بالحقوق والواجبات فبالنسبة للحقوق ان قانون الديوان رقم 31 لسنة 2011 المعدل منح رئيس الديوان حقوق وامتيازات وزير وله صلاحيات وزير مالية وله بعض الحقوق والامتيازات لموظفي الديوان اما بالنسبة للواجبات فتضمن

(22) علي عبد عباس النعيم, الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي, رسالة ماجستير, جامعة بغداد, بغداد_العراق, 2014, ص54.

(23) اركان ياسين حسين, ديوان الرقابة المالي في العراق بين الواقعة والمرتجى, رسالة ماجستير في القانون العام, الجامعة الاسلامية, لبنان, 2021, ص65.

(24) ينظر المواد (19/اولاً, 26, 21/ثانياً, 27, 36, 38) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

(25) احمد مصطفى صبيح, الرقابة الادارية والمالية لمحاربة الفساد, مرجع السابق, ص46.

قانون الديوان بأنه لا يحق للرئيس ونوابه ورؤساء الدوائر والقائمون بالرقابة ممارسة مهنة أو عمل خارج اوقات الدوام والخضوع لبقية التشريعات النافذة باستثناء مايرد بنص خاص في قانون الديوان⁽²⁶⁾.

الضمانات الادارية المتعلقة بتنظيم العمل الرقابي حيث عهد القانون الى مجلس الرقابة باقرار خطط العمل وضوابط واساليب التنفيذ وتوفير الوسائل اللازمة لذلك وتحديد نطاق العمل الرقابي وقرار اطار التقارير وغيرها ورئيس الديوان بدرجة وزير يتولى ادارة الديوان⁽²⁷⁾.

2- **الاستقلال المالي:** لديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق فيما يتعلق باعداد موازنته فقد منحه القانون حق اعداد موازنته واقرارها من قبل مجلس الرقابة وارسالها الى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة ومن حسنات القانون اسناده اعداد واقرار موازنته الى مجلس الرقابة اما تنفيذ موازنته فقد منح رئيس الديوان صلاحية وزير مالية وتماشى مع مضمون المادة 103 من الدستور التي تضمنت بان الديوان هيئة مستقلة مالياً ولكن لم يطابق روح المادة الدستورية وذلك بأرسال موازنته الى وزارة المالية اذ تصادق الحكومة على مشروع موازنة الدولة وليس مجلس النواب بوصفها موازنة مستقلة⁽²⁸⁾.

ونرى على المشرع أن يقتضي مراعاة ذلك لعدم وجود قانون الزام يمنع التعديل عليها علما ان اطلاق اي اعتماد مالي للديوان يتم من قبل وزارة المالية على وفق صلاحيتها دون وجود الزام لها.

الفرع الثاني

الصلاحية التحقيقية لديوان الرقابة المالي الاتحادي

الصلاحيات التي يمتلكها ديوان الرقابة المالي الاتحادي تعزز وتدعم سلطته في اداء مهامه ومن أهم هذه الصلاحيات :

1. صلاحية الرقابة الادارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي: وهي الصلاحية التي يمارس من خلالها رقابته ذات الصلة الادارية مثل الاطلاع والتدقيق والفحص والتفتيش والجرد وايضاً بعض الصلاحيات العليا مثل الطلب من الجهات الخاضعة تسهيل مهمة هيئات الرقابة وتلبية طلباتها وتقديم المعلومات المطلوبة والطلب من الجهات الخاضعة الحضور لاجتماعات مجلس الرقابة⁽²⁹⁾.

2. الصلاحية التحقيقية لديوان الرقابة المالي الاتحادي: لقد تضمنت قوانين الديوان صلاحية التحقيق الاداري فقط في اثناء مراحل المتعاقبة وهي جزء من الصلاحيات القضائية التي تمنح لأجهزة الرقابة المالية العليا وهي جزء من الصلاحيات القضائية التي تمنح لأجهزة الرقابة المالية العليا فما مدى تطبيقه لتلك الصلاحية؟

حيث تضمن قانون رقم 31 لسنة 2011 (المعدل) عدة صلاحيات مرتبطة بالصلاحية القضائية تلزمه بإحالة المخالفة الى الجهات الرسمية المختصة بممارسة تلك الصلاحيات فتضمنت المادة 14 من قانونه للديوان ان يطلب من هيئة النزاهة بأجراء التحقيقات واتخاذ الاجراءات اللازمة وازالة المخالفة وآثارها وتضمنت المادة 15 لرئيس الديوان ان يطلب من الوزير او رئيس الجهة الخاضعة للرقابة إحالة الموظف المسؤول عن المخالفة الى التحقيق وان يطلب سحب يده اما بالنسبة للمادة 16 فتضمنت اخبار الادعاء العام او هيئة النزاهة والجهات والتحقيقية المختصة بالمخالفة اذا ما شكلت جريمة.

اما بالنسبة لصلاحية التحقيق الاداري فتضمنت المادة 6/خامساً يتولى الديوان اجراء التحقيق الاداري في الامور التي يتطلب من مجلس النواب اجراء التحقيق فيها وتضمنت المادة 28/خامساً من حق الديوان اجراء التحقيق الاداري في المخالفات المالية المكتشفة من قبل في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام او اذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن اكمال التحقيق فيها خلال 90 يوماً من تاريخ اشعاره من الديوان والجدير بالذكر ان الديوان لم يمارس تلك الصلاحية ولم يمارس التحقيق الاداري بنفسه منذ صدور قانونه النافذ⁽³⁰⁾.

وايضاً بالنسبة لصلاحية التحقيق الجنائي والتدقيق الجنائي فأن ديوان الرقابة المالي الاتحادي لا يملك الصلاحية للقيام بالتدقيق والتحقيق الجنائي وانما فقط التحقيق الاداري.

مساهمة ديوان الرقابة المالي الاتحادي في مكافحة الفساد

⁽²⁶⁾ ينظر المواد (13,22,29,31) من قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 (المعدل).

⁽²⁷⁾ ينظر المادة 33 من قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 المعدل.

⁽²⁸⁾ ينظر المادة (21/خامساً) و(22/ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي رقم 31 لسنة 2011 (المعدل).

⁽²⁹⁾ ينظر المادة (13) من قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 (المعدل).

⁽³⁰⁾ علي غني عباس الجنابي, الرقابة على الموازنة العامة, منشورات الحلب الحقوقية, بيروت_لبنان, 2015, ص299.

ويعد دور الديوان في الرقابة على المال العام وحسن ادارته اوسع من مجرد الكشف عن المخالفات وضبط المخالفين وتقديمهم الى العدالة اذ ان مساعدة الديوان للجهات الخاضعة لرقابته على ادارة شؤونها باسلوب مؤسسي يستند الى القوانين والاجراءات المنظمة لها وتعد من المهمات الاساسية التي تساعد تلك الجهات على تطوير ادائها وسد الثغرات التي تستغل في ارتكاب المخالفات والتلاعب بالمال العام.

وايضاً يعد ديوان الرقابة المالية الاتحادي احد اعمدة النزاهة الاساسية في نظام النزاهة الوطني في أي بلد فهو يجب ان يتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية ويعرض تقاريره على السلطة التشريعية والديوان الفعال يتصرف بوصفه الرقيب على النزاهة وصدق المعلومات التي ترد في تقارير السلطة التنفيذية⁽³¹⁾.

وتضمن قانون المجلس الاعلى للرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 اعتبار ديوان الرقابة المالية السلطة العليا للمرجعية المالية في العراق والحارس الامين للمال العام عن طريق كشف الاستغلال والتبذير سواء باستخدام المال العام مما يؤدي الى مكافحة الفساد وممارسة النزاهة ولضمان مثالية واستقلال الديوان فقد صدر الامر 77 لسنة 2004 الذي اعاد تشكيلة بصفة مؤسسة عامة مستقلة تساعد في تعزيز الاقتصاد وفاعلية ومصادقية الحكومة العراقية وقدرتها على ادارة مواردها وقد تضمن الامر المذكور مجالات التعاون والتنسيق بين الديوان وبين هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين في الوزارات كافة لضمان استمرار النزاهة والامانة والشفافية في عمل الدوائر ومسائلتها لدى ممثلي الشعب ولأجل ضمان ذلك يقوم ديوان الرقابة المالية بما يأتي⁽³²⁾:

- التعاون من هيئة النزاهة العامة لتحسين القواعد والمعايير المطبقة على الادارة وعلى عمليات المحاسبة والمراجعة المالية العامة
- القيام بالتحقيق في جميع المسائل المرتبطة بفعالية صرف واستخدام الاموال العامة
- اعداد نشر التقرير السنوي الذي يتضمن بالتفصيل عمليات المراجعة المالية وتقديم الاداء والاعمال المرتبطة بها.
- احالة موضوع الخلاف مع دوائر الدولة الى هيئة النزاهة التي تقوم باجراء تحقيق اضافي في الموضوع وتطبيق قوانين ذات صلة.
- اصدار اللوائح التنظيمية للمراجعة المالية والمحاسبية المبنية على المعايير المقبولة عالمياً⁽³³⁾.

الخاتمة

اولاً: النتائج

1. أن من اهم الاجراءات والتدابير المتخذة لمكافحة الفساد هي التي نصت عليها اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ضمن التدابير الوقائية حيث الزمت دول الاطراف فيها بأن تكون لديها هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد وكذلك اوجبت ان تتخذ تدابير لدعم الجهاز القضائي والاجهزة النيابة لمنع غسل الاموال.
2. ظاهرة الفساد الاداري في العراق والدول موجود منذ نشنته الدول ولكن حجمها وشكلها يختلفان من فترة إلى اخرى ويتناسبان عكسياً مع قوة النظام السياسي في الدولة وسيطرتها على شؤون البلاد.
3. وجود أطراف خارجة عن طائلة القانون خاصة القوات الاجنبية وتدخل الكتل السياسية والاحزاب في اعمال مؤسسات الدولة مما يجعل عملية مكافحة الفساد عملية صعبة ومعقدة ولا يمكن تتبعها.
4. عدم وضوح المسؤوليات والصلاحيات في الهيكل الاداري للدولة العراقية وبالتالي عدم السيطرة على حالات الفساد الاداري وانتشاره بشكل واضح بين مؤسسات الدول.
5. عدم وجود آليات إدارية حقيقية ومختصة ومتدربة للحد من ظاهرة الفساد في الدولة وتكليف هذه المهمة إلى جهات تفتقر إلى المهنية والتخصص والاطلاع على الاساليب الحديثة والطرق الجديدة للحد من الفساد الاداري مما أدى إلى ترسخ هذه الظاهرة في المجتمع بشكل واضح.
6. تصنف من أهم الجرائم الادارية هي إساءة استخدام الوظيفة التي تقع تحت عنوان الاتجار بالوظيفة العامة لانها تمس الوظيفة العامة مباشرة وتعتبر بذلك مخلة بواجباتها إلى جانب ذلك استغلال الوظيفة العامة من

⁽³¹⁾ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دار مكتبة الحامد، عمان_ الاردن، 2013، ص314.

⁽³²⁾ احمد مصطفى صبيح، الرقابة الادارية و المالية في محاربة الفساد، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة_ مصر، ط1، 2016.

⁽³³⁾ قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي، رقم 31، لسنة 2011 النافذ.

7. فساد أصحاب النفوذ في الدولة وهذا ما نجده كثيراً في دول العالم الثالث مما تسبب بانعدام الثقة والمصادقية بين الحكومة والشعب حيث ان اغلب التشريعات نصت على تجريم هذه الانواع من الفساد الاداري.
8. أن عملية الفساد الاداري ليست شأناً خاصاً بالمؤسسات في الدولة او القطاع العام فقط لان الفساد ليس ظاهرة حكومية فقط بل إنه ظاهرة عامة تتواجد في جميع قطاعات ومجالات الدولة فالفساد الاداري قد يستشري في القطاع الخاص كما في القطاع العام.

ثانياً: المقترحات

1. العمل على استقلالية مؤسسات الدولة والعمل على حيادتها وابعادها عن نفوذ الاحزاب والتكتلات السياسية.
2. تعميق دور الهيئات و الجهات الرقابية و تعريف المواطن بعمل هذه الاجهزة..
3. اجراء تنقلات دورية بين الموظفين في دوائر الدولة وخاصة في الاعمال التي قد تكون مجال او ارضية خصبة لحالات الفساد الاداري.
4. وجود منظمة دولية مختصة في مكافحة الفساد ليس كافياً وحده بل لا بد من فرض تدابير رقابية على الدول الاعضاء لتنفيذ وتطبيق نصوص الاتفاقية بشكل مطلوب للحد من هذه الظاهرة.
5. تبسيط إجراءات العمل المعقدة وطويلة المدى في مؤسسات وإدارات الدولة ومعالجة الروتين الاداري من خلال تعديل النصوص التشريعية في هذا الاتجاه وإيضاً من خلال تحقيق حكومة الكترونية.
6. إعادة النظر بالرواتب والاجور الممنوحة للموظفين بدل الخدمة التي يؤديها إلى حد يوفر للموظف الاكتفاء المالي وعدم اللجوء الى الانحراف والفساد واخذ الرشاوي والهدايا ومعالجة هذه الحالة بدراسة الرواتب والاجور دراسة موضوعية ودورية وإجراء التعديلات اللازمة عليها من وقت إلى آخر مما يتناسب مع مستويات وغلاء المعيشة .

قائمة المصادر والمراجع

الكتب العربية

- 1- محسن محمد حسن, المادة 341 من قانون العقوبات العراقي وشروطها وأركانها, هيئة النزاهة, بغداد, 2010.
- 2- علاء فرحان العامري, علي حسين الحميدي, استراتيجيات الفساد الإداري والمالي- مدخل تكميلي, الطبعة العربية, 2014, دار الأيام للنشر والتوزيع, عمان.
- 3- ابراهيم حميد كامل, جريمة الاهمال الجسيم في أداء الوظيفة العامة, بحث قانون مقدم إلى هيئة النزاهة, بغداد, 2008.
- 4- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي, الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها, دار مكتبة الحامد, عمان_ الاردن, 2013.
- 5- احمد مصطفى صبيح, الرقابة الادارية و المالية في محاربة الفساد, مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع, الجيزة_ مصر, ط1, 2016.
- 6- محمد عبد الباقي محمود, جريمة الاهمال والخطأ الجسيم للموظف وفق أحكام المادة (341) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969, هيئة النزاهة, بغداد.
- 7- عيسى عبد الباقي موسى, معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد, دراسة تحليلية ميدانية, رسالة ماجستير, جامعة جنوب الوادي, 2009.
- 8- جورج صدقة, الاخلاق الاعلامية بين المبادئ والواقع, مؤسسة مهارات, ط1, بيروت.
- 9- عصام عبد الفتاح مطر, الفساد الاداري, ماهيته, اسبابه, طرق علاجه, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, 2005.
- 10- فاطمة عبد الاد الفساد الاداري والمالي وآثاره السلبية على مؤسسات الدولة العراقية وسبل معالجتها, 2013/9/3.
- 11- عمار طارق عبد العزيز, الفساد الاداري وطرق معالجته, كلية العلوم السياسية, جامعة النهدين, دون ذكر السنة.

12- رجب عبد الحميد, المنظمات الدولية بين النظرية والتطبيق, دار الكتاب الجامعي, الإسكندرية, 2014.

الرسائل و الاطاريح

- 1- علي عبد عباس النعيم, الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي, رسالة ماجستير, جامعة بغداد, بغداد_العراق, 2014 .
- 2- اركان ياسين حسين, ديوان الرقابة المالي في العراق بين الواقعة والمرتجى, رسالة ماجستير في القانون العام, الجامعة الاسلامية, لبنان, 2021.
- 3- إيلاء طلال عز الدين, الفساد في لبنان وأثره على التنمية الاقتصادية, أطروحة دكتوراه, الجامعة الاسلامية في لبنان, 2019.
- 4 -هشام جميل كمال رحيم, الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق, اطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة تكريت, 2012.
- 5-عبد المجيد حمد الحراشة, دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الاداري في القطاع العام الأردني, رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة اليرموك, الاردن, 2003.
- 8-علي عبد عباس النعيم, الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي, رسالة ماجستير, جامعة بغداد, بغداد_العراق, 2014 .

الابحاث والدوريات

- 1-تقرير الفساد وتحديات النزاهة في القطاع العام في العراق, دراسة مدعمة بالأدلة, برنامج الامم المتحدة الانمائي, مكتب الامم الجريدة الرسمية, العدد 25, المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بالتعاون مع بعض المؤسسات العراقية, ايلول 2012. 6- تاريخ 1972/10/13
- 4-حسن نافعة, دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد, ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية التي عقدها مركز دراسات الوحدة العربية في بيروت بتاريخ 20_23 أيلول 2004, مجلة المستقبل العربي, العدد 310, بيروت, 2004.
- 5-حسن نافعة, دور المؤسسات الدولية ومنظمات النزاهة في مكافحة الفساد, الطبعة الثانية, بحث منشور ضمن الدورة الفكرية لمركز دراسات الوحدة العربية تحت عنوان الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية, بيروت, 2006.
- 6-حمد الياسري, هل للفساد تكلفة؟, مجلة الفرات, مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية, كربلاء, العراق, العدد الخامس, 2007.

مراجع الإنترنت:

1-Resource guide to arab parlieme

www.cid.suny.edu/publicatiopns1/arab/arab%20resource%20guide-101011.

2-www.freemedia.at.

3-www.furat.furatorder.com.

4-www.transparency.com.

5-www.undb-aciac.org.

6-الموقع الالكتروني www.24.ae.com

7-الموقع الالكتروني www.aljoumhouria.com.

8-الموقع الالكتروني www.independentarabia.com.

9-الموقع الالكتروني www.maharat-news.com.

10-موقع هيئة النزاهة الرسمي WWW.NAZAHA.IQ.COM.

- 11 Luay Abdulwahid Shihab , technological tools for data security - in the treatment of data reliability in big data environments, *International Transaction Journal of Engineering, Management, & Applied Sciences & Technologies*, Volume 11 No.9 ISSN 2228-9860 eISSN 1906-9642 CODEN: ITJEA8 Paper ID:11A9M <http://TUENGR.COM/V11A/11A9M.pdf>
DOI: 10.14456/ITJEMAST.2020.175