



الرقم الدولي: ISSN 2075-7220

الرقم الدولي الالكتروني: ISSN 2313-0377

مجلة المحقق الحلي للعلوم

القانونية والسياسية

بعض البحوث التي وردت

ضمن هذا العدد:

مجلة علمية فصلية

محكمة تصدر

عن كلية القانون

بجامعة بابل

- أ.د. سلام عبد الزهرة
- زينب حسين يوسف
- أ.د. حسين جبار عبد النائي
- سجاد فؤاد كاظم
- أ.د. ميثاق طالب عبد حمادي
- محمد عباس كتاب السلطاني
- أ.د. براء منذر كمال عبد اللطيف
- أ.م. د. نعم حمد علي موسى

- مفهوم الضمانات الواردة على المنقول (دراسة مقارنة)
- الضمانات الدستورية الخاصة للعدالة الاجتماعية.
- التزامات المنفذ البحري.
- دور القانون الجنائي الدولي في تنظيم استخدام الذكاء الاصطناعي وعدم استغلاله في انتهاك حقوق الأقليات

العدد الثاني

السنة الخامسة عشر

٢٠٢٣

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٢٩١ لسنة ٢٠٠٩



ISSN :2075-7220

ISSN ONLINE: 2313-0377

AL-Mohaqiq Al-Hilly Journal

For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal

Issued By

College of Law in Babylon University

Some of the research included in this issue:

- The concept of guarantees on movables (comparative study)
- Special constitutional guarantees of social justice.
- port obligations.
- The role of international criminal law in regulating the use of artificial intelligence and not exploiting it in violating the rights of minorities.

- Prof. Dr. Salam Abdul Zahra
- Zainab Hussein Youssef
- Prof. Dr. Hussein Jabbar Abdul Naef
- Sajjad Fouad Kazem
- Prof. Dr. Mithaq Talib Abd Hammadi Al-Jubouri
- Muhammed Abbas Sultany Kitab
- Prof. Dr. Baraa Munther Kamal Abdul Latif
- Prof. Assist. Dr. Nagham Hamad Ali Musa

Second Issue

2023

fifteenth Year

No. Deposit in the Archives office-office 1291 for the national Baghdad in 2009

ت	الموضوع	الباحث	الصفحة
١	مفهوم الضمانات الواردة على المنقول (دراسة مقارنة)	أ.د. سلام عبد الزهرة زينب حسين يوسف	١٦-٩
٢	الجهة المختصة بتسجيل الضمانات الواردة على المنقول (دراسة مقارنة)	أ.د. سلام عبد الزهرة زينب حسين يوسف	٤٧-١٧
٣	الضمانات الدستورية الخاصة للعدالة الاجتماعية	أ.د. حسين جبار عبد النائي سجاد فؤاد كاظم	٧٦-٤٨
٤	حقوق اللاجئين السياسي	أ.د. حسين جبار عبد النائي مريم غالب سحاب	١١٤-٧٧
٥	التزامات المنفذ البحري	أ.د. ميثاق طالب عبد حمادي الجبوري محمد عباس كتاب السلطاني	١٤٣-١١٥
٦	دور القانون الجنائي الدولي في تنظيم استخدام الذكاء الاصطناعي وعدم استغلاله في انتهاك حقوق الأقليات.	أ.د. براء منذر كمال عبداللطيف أ.م. د. نغم حمد علي موسى	١٧٨-١٤٤
٧	حق المتهم في توكيل محامي في الوثائق الدولية وتشريعات الدول الإسلامية ((دراسة مقارنة))	أ.د. روح الله اكرمي علي جاسم محمد السعدي	٢٢٩-١٧٩
٨	جريمة اخفاء ادلة الجريمة (دراسة مقارنة)	أ.م.د. نافع تكليف مجيد	٢٨٣-٢٣٠
٩	المفهوم القانوني للكاتب العدل (دراسة مقارنة)	أ.م. د. ايناس مكي عبد نصار حسن سامي حسن	٣٢٠-٢٨٤
١٠	متطلبات الترخيص لممارسة اعمال وكالات الاعلان التجاري	أ.م.د. ماهر محسن عبود الخيكاني عباس احمد كاظم	٣٥٢-٣٢١
١١	المركز القانوني لوكالات الاعلان التجاري	أ.م.د. ماهر محسن عبود الخيكاني عباس احمد كاظم	٣٨٩-٣٥٣
١٢	اهمية التفاوض في العقود الادارية	أ.م.د. فرقد عبود العارضي	٤١٧-٣٩٠
١٣	دور الشركة ذات الغرض الخاص في إصدار صكوك التمويل (دراسة مقارنة)	أ.م. د. نهى خالد عيسى	٤٤٨-٤١٨
١٤	العقد الرياضي بين الخضوع للمبادئ العامة والحاجة الى تنظيم تشريعي خاص	أ.م. د. ضرغام فاضل حسين	٤٨٣-٤٤٩
١٥	جريمة التحايل على عنوان بروتوكول الانترنت (ip) -دراسة مقارنة -	أ.م.د. دلال لطيف مطشر الزبيدي	٥١٨-٤٨٤
١٦	اشكاليات قانون العمل العراقي النافذ رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥	م.د. حسن ضعيف حمود	٥٤٣-٥١٩
١٧	اليات الحماية الدستورية والقانونية للمرأة من العنف الالكتروني في العراق.	م. د. انعام مهدي جابر خفاجة	٥٧٥-٥٤٤
١٨	المركز القانوني لمراقب الافلاس	م.د. احمد صبري كاظم عبد	٦٠٣-٥٧٦
١٩	التنظيم القانوني للجان التدقيقية في العراق	م. د. احمد حمدي يحيى	٦٣٨-٦٠٤

التنظيم القانوني للجان التدقيقية في العراق

**م. د. احمد حمدي يحيى
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جهاز الاشراف والتقويم العلمي**

المستخلص

يعالج هذا البحث موقف المشرع العراقي من اللجان التدقيقية، حيث يشير الواقع العملي الى لجوء الإدارات الى تشكيل اللجان التحقيقية لغرض الوقوف على حقيقة مخالفة او موضوع معين، ولهذا فان بحثنا جاء ليسلط الضوء على موقف التشريعات العراقية من هذا الموضوع، وتحديد القيمة القانونية لنتائج اللجان التدقيقية ومدى الزاميتها بالنسبة للإدارة واللجان التحقيقية التي ستشكل مستقبلا، مع رسم خارطة الطريق التي تتعلق بمعالجة القصور التشريعي في العراق.

المقدمة

يعد موضوع اللجان التدقيقية من المواضيع المهمة والمتجددة، فضلاً عن اعتبارها من وسائل وأدوات الإدارات في مختلف الدول لغرض القيام بمهامها في اشباع الحاجات العامة وإدارة المرافق العامة بانتظام واطراد.

ولا يقتصر الامر عند حد الإدارة فحسب، بل يتعداه الامر الى أهمية هذه اللجان بالنسبة الى الموظفين العاملين في دوائر الدولة والقطاع العام، و تتجسد الأهمية النظرية لهذا الموضوع في ندرة الدراسات المتخصصة التي تناولت هذا الموضوع بالدراسة والتاصيل، ولهذا فان دراستنا ستركز على استعراض التشريعات ذات العلاقة بتشكيل اللجان التدقيقية في العراق مع بيان الإجراءات والطرق الواجب اتباعها من قبل الموظف بشأن الدفاع عن نفسه ورد التهم عنه ، والتظلم من قرارات الإدارة المتخذة بناء على توصيات وقرارات اللجنة التدقيقية.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن أهمية هذه الدراسة تتمثل في تحليل وتقويم القوانين العراقية التي تناولت هذا الموضوع وبيان أوجه العيوب والمثالب التي لحقت الصياغة التشريعية، ومدى الحاجة إلى تعديل النصوص النافذة من عدمه.

أما الناحية العملية للدراسة فيتمثل في إحاطة الإدارة والموظف العام بالتفصيلات والأحكام ذات العلاقة بتشكيل اللجان التدقيقية والقيمة القانونية لتوصياتها عند مخالفة الواجبات الوظيفية او محاولة تدقيق نشاط معين من أنشطة الإدارة.

ومن هذا المنطلق تتمثل إشكالية الدراسة في الإجابة على تساؤل مهم حول مدى نجاعة وفعالية التنظيم القانوني للجان التدقيقية في التشريع العراقي؟ وما هي أوجه التشابه والاختلاف بين اللجان التدقيقية واللجان التحقيقية التي تشكلها الإدارة، وهل توجد قواعد وإجراءات خاصة باللجان التدقيقية من عدمه؟

ومن أجل الوقوف على هذه الاحكام لذا سنقسم دراستنا الى ثلاث مباحث ووفق الاتي:

المبحث الاول : التعريف باللجان التدقيقية :

المبحث الثاني : الاساس التشريعي للجان التدقيقية :

المبحث الثالث : الرقابة على اللجان التدقيقية :

المبحث الاول

التعريف باللجان التدقيقية

تسعى الادارة من خلال تنفيذها لمهامها الى مراعاة مبدأ المشروعية ومن خلال ممارستها لسلطة المراجعة والتدقيق على اعمالها، وذلك للثبوت من توافق تلك الاعمال مع احكام التشريعات المنظمة لمهمتها الوظيفية بغية تحقيق الصالح العام من خلال ضمان استمرار عمل المرفق العام بانتظام واطارد لتقديم الخدمات للأفراد ، كذلك قد ينشئ المشرع اجهزة متخصصة تتولى مهمة الرقابة والتدقيق على اعمال الادارة ، وللاحاطة بالتنظيم القانوني للجان التي تتولى التدقيق نسعى الى البحث في مفهوم اللجان التدقيقية في مطلب اول، ونتناول في المطلب الثاني الاساس الفلسفي لتشكيل اللجان التدقيقية ووفق الاتي :

المطلب الاول : مفهوم اللجان التدقيقية :

للاحاطة بمفهوم اللجان التدقيقية نرى التطرق الى تعريف اللجان وخصائصها واهدافها والصفات الواجب توفرها بالمدقق ، وفق الاتي :

الفرع الاول : تعريف اللجان التدقيقية :

للاحاطة بتعريف اللجان التدقيقية يتوجب التطرق الى تعريف اللجان التدقيقية وبيان خصائصها واهدافها والبيان بصفات المدقق ، لذا نتناولها وفق الاتي :

اولاً : تعريف اللجان التدقيقية :

لتعريف اللجان التدقيقية نتناول التعريف بالتدقيق من الناحية الاجرائية والاهداف المرجوة من التدقيق لاستجلاء تعريف اللجان .

عرف الفقه التدقيق بانه:- ((عملية منظمة للحصول على الادلة والقرائن حول الاجراءات والخطوات المتبعة بخصوص نشاط من الانشطة لدى جهة محددة فيما اذا تمت وفق خطوات موضوعية ووفق المعايير المحددة سلفاً للالتزام بها في الاداء))^(١) .

كما عُرِف ايضاً بانه :- ((عملية متابعة وقياس النتائج المتحققة مقارنة بالأهداف المحددة سلفاً وفقاً لأنماط ومعايير موضوعية بغية التعرف على الانحرافات ومعالجتها))^(٢) .

فيما عرفه آخرون بانه :- ((نشاط مستقل تأكيدى وموضوعي يهدف الى التعرف على واقع نشاط الجهة المعنية بالتدقيق وتحسين عملها بغية ضمان وصولها الى اهدافها من خلال اعتماد الاجراءات الموضوعية في تقويم الاخطاء المشخصة واقتراح الحلول المناسبة لها))^(٣) .

أما من الجانب الاقتصادي فقد عرّف التدقيق من قبل الجمعية الامريكية للمحاسبة على انه ((عملية منظمة وموضوعية للحصول على ادلة تتعلق بتأكيدات الادارة الخاصة بالعمليات والاحداث الاقتصادية ، وتقييم هذه الادلة بصورة موضوعية من اجل التحقق من مدى مطابقة هذه التأكيدات للمعايير المحددة ثم توصيل النتائج للأطراف ذات العلاقة))^(٤) .

نخلص مما تقدم الى ان التدقيق عبارة عن عملية تحقق واستيثاق تقوم بها الإدارة من اجل التحقق من وقوع اجراء او مخالفة، او تعميق الإحاطة بتفاصيل موضوع او اجراء معين قام به احد الموظفين او احد الإدارات الفرعية التي تتبعها.

ثانياً: خصائص التدقيق :

من خلال التعاريف اعلاه يتبين لنا عدة خصائص للتدقيق الداخلي وهي :

١- انه اجراء تأكيدي ، تمارسه الادارة على اعمالها لضمان حسن اداء العمل داخل المؤسسة ، وان المخاطر التي تحيط به مشخصة ويتم التعامل معها وفق اجراءات موضوعية مناسبة .

٢- انه اجراء استشاري ، اذ تسعى الادارة من خلال النتائج المرجوة من التدقيق لاتخاذ اجراءات وفق الدراسات والاستشارات التي تقدم على اساس البيانات المتحصلة من نتائج التدقيق ^(٥) .

ثالثاً :اهداف التدقيق :

بعد ان تم تعريف التدقيق وبيان خصائصه فلا بد من التطرق الى اهداف التدقيق ، فأن اهداف التدقيق تكمن خلف الغرض المتوخى منه وهي:-

١. التثبت من ان العملية الخاضعة للمراجعة والتدقيق تمت وفق الاصول الموضوعية بغية تحقيق الاهداف المحددة سلفاً لتجنب الازعاج والغش ، وان تحقيق تلك الاهداف قد تمت من خلال كفاية استخدام الموارد المتاحة.

٢. حماية الاصول سواء كانت اصول ثابتة كالعقارات او اصول متداولة كالنقدية والمخزونة ، التي تقع مسؤولية حمايتها على الادارة .

٣. تحديد المقصرين ، اذ قد يتبين من خلال التدقيق وجود خلل مقصود كحالة السرقة او الاختلاس ، او قد يكون الخطأ غير مقصود بسبب تقصير غير متعمد كحالات الحريق بسبب عدم اتباع قواعد السلامة .

٤. تقويم المخاطر ، ويقصد به اكتشاف وتجنب المعلومات الخاطئة وتصحيحها ، سواء كانت هذه المخاطر خارجية ام داخلية ، وبما ينسجم مع الظروف المحيطة بذلك النشاط ^(٦) .

الفرع الثاني: خصائص وصفات المدقق ومحاضر التدقيق :

اولاً: خصائص وصفات المدقق :

من الثابت ان كل عمل خصوصية تلزم ان تتوفر من الصفات والمؤهلات لمن يقوم به ،
فما هي الصفات الواجب توفرها في المدقق وما هي حدوده ومسؤولياته والمعايير الواجب عليه
التقيد بها في اجراءاته للتدقيق ؟

١- المؤهل العلمي :

ان أول الشروط الواجب توافرها بالمدقق منها المؤهل العلمي والخبرة العملية في بعض
الجوانب بموجب شهادات رسمية معتمدة صادرة من جهات مختصة تمكنه من اداء اعمال التدقيق
وابداء الرأي في الاعمال الخاضعة لمراجعته وتقييمها ^(٧).

٢- الصفات الشخصية

توجد الى جانب المؤهل العلمي الذي يعتبر اجازة او تخويل لمن يضطلع باعمال التدقيق
من الصفات والمؤهلات الاخرى الموروثة والمكتسبة كالصبر وحصافة في التعامل سواء من
الناحيتين الذهنية والتي تتيح للمدقق التعبير عن الرأي فضلاً عن الحياد في عمله غير متأثر
بالضغوط التي قد تمارس ضده لتحمله الى تقديم رأي يجانب الحقيقة والصواب والموضوعية في
العمل وكذلك الحيادية في الارتباط الاداري وهو ما يطلق عليه الحيادية الظاهرة بان لا يكون
المدقق مقيد بارتباط اداري يمنعه من ممارسة عمله او الازدواجية في العمل ويكون فيه المدقق هو
نفسه المكلف بالعمل الخاضع لرقابته وتدقيقه وهذا ما يعرض عمله للطعن من قبل الجهات الاخرى
، وكذلك يتوجب ان يتصف المدقق بالنزاهة وحفظ الاسرار التي يطلع عليها بحكم مهنته ووفق
ما الزم به كل موظف بموجب قواعد السلوك المهني ^(٨) .

ثانياً : طبيعة محاضر التدقيق :

ان للمحاضر او التقارير التي تنظمها اللجان التدقيقية من الاهمية البالغة في حصد
وتفعيل الجهود المبذولة في الاجراءات التدقيقية وما تتضمنه تلك الاجراءات من خطوات ومراحل
بغية الوصول الى الحقائق بعيداً عن المجاملات لإضفاء ركائز النجاح وتحقيق الصالح العام بكل
امانة واخلاص ، اذ تعتبر تلك المحاضر الاداة الرئيسة بمساعدة الادارة في اتخاذ القرار المناسب
على اساس النتائج المتحصلة من تلك الاجراءات التدقيقية وبالتالي تقويم الانحرافات ان وجدت
وتطوير ما سبق اقراره ^(٩).

لذا يجب ان تتضمن محاضر التدقيق بعض الجوانب الاساسية من الناحيتين الموضوعية والشكلية ومنها البيانات الاساسية لتلك الجهة والفروع الخاضعة للمراجعة والتدقيق والملفات المدققة وزمان ومكان اجراء التدقيق بالإضافة الى اسم القائم بالتدقيق والحاضرين ، مع ضرورة مراعاة الجوانب الشكلية في تحرير المحضر منها عدم ترك فراغ وعدم اجراء حك او شطب لضمان فاعلية المحضر وتجنب الطعن به ، هذا من الناحية الشكلية ، اما من الناحية الموضوعية يجب ان تتضمن المحاضر تفاصيل كافية لعملية التدقيق ومدى توافق الاجراءات الخاضعة للتدقيق مع التشريعات النافذة وبيان اوجه القصور في العملية الادارية محل التدقيق بشكل واضح وصريح وبما يساعد الادارة في تقويم الانحرافات وايجاد من الوسائل الحديثة لتطوير اعمالها^(١٠).

الفرع ثاني : مراحل التدقيق :

لكل عمل سواء اكان اداري ام قانوني مراحل وإجراءات تنفيذ محددة وذلك لغرض اتمام ذلك العمل بنجاح والوصول الى النتائج المرجوة منه ، ولهذا فان الفقه قد اعتمد على تقسيم التدقيق الاداري إلى ثلاث مراحل ثلاثة يمكن اجمالها بالآتي :-

اولاً: مرحلة التخطيط :

يعرف التخطيط بانه ((عملية رسم المسار لتحقيق الهدف النهائي للعمليات من خلال تحديد تسلسل الاحداث المتوقعة بدرجة معقولة من اليقين))^(١١) .

من التعريف اعلاه نجد ان عملية التخطيط اساس النجاح لأي عمل اداري من خلال رسم الادارة لخطواتها وتحديد المسؤول عن تنفيذ تلك الخطوات والالية المتبعة في التنفيذ وفق الصلاحيات المخولة لها لممارسة ذلك العمل محل التخطيط للوصول الى النتائج الايجابية من وراء ذلك العمل^(١٢) .

ثانياً : مرحلة التنفيذ :

في مقدمة اجراءات التدقيق مرحلة الاجراءات التمهيدية ، اذ يتم خلال هذه المرحلة تجميع للبيانات والمعلومات عن الجهة محل التدقيق وطبيعة نشاطها ، من ثم تأتي عملية الفحص لتلك

البيانات والتثبت من المعلومات الواردة فيها ، اذ قد يكون من خلال الرجوع الى نشاط الجهة الخاضعة للتدقيق خلال السنوات السابقة بحسب طبيعة ذلك النشاط ومعرفة الية واسس العمل في تلك الجهة ونظامها الداخلي والاساس في اتخاذ القرارات الخاصة بنشاطها وتحليلها واذا ما كانت موافقة للأسس التشريعية المعتمدة ومدى الالتزام بها من قبل الجهة محل التدقيق ^(١٣).

ثالثاً: مرحلة التحقق :

وهي المرحلة الثالثة في الاجراءات التدقيقية والتي يتم من خلالها التثبت من واقع حال النشاط الخاضع للتدقيق من خلال عدة اجراءات تمثل (المعاينة و الاطلاع و المناقشة) ^(١٤). ويراد بالمعاينة بانها بيان واقع الحال لنشاط محدد لفترة زمنية معينة من خلال المشاهدة الفعلية من اجل رسم صورة واقعية حول طبيعة نشاط هذه الجهة ، سيما ان للمدقق سلطة الاطلاع على البيانات والوثائق الخاصة بالعمل الخاضع لتدقيقه وطلب البيان او الاستيضاح عن كل ما يجده ضرورياً سيما الجوانب الفنية لممارسة العمل الذي يطلع بمراقبته ، ويرى جانب من الفقه انه يفضل في اجراءات المعاينة والتدقيق ان تتم بطريقه مفاجئة ومهنية كي لا يسمح للعاملين في الجهة محل التدقيق ان يخفوا او يغيروا من معالم النشاط الخاضع للتدقيق اذا ما علموا بموعد اجرائه قبل وقت مناسب مع اختلافهم في تحديد معيار الوقت المناسب اذ يرى البعض ان افضل وقت لإجراء التدقيق هو وقت وصول نشاط تلك المؤسسة الى اعلى درجاته سواء كان هذا النشاط ادارياً ام اقتصادياً ام اجتماعياً ^(١٥).

ومن جانبنا لا نؤيد الرأي اعلاه اذ ان التدقيق المفاجئ من الممكن ان يعرف القائمين به على واقع حال المؤسسة الخاضعة له ، الا انه قد يؤدي الى تقديم بيانات غير دقيقة تؤثر سلباً على الادارة في اتخاذ القرار المناسب بصدد النتائج المتحصلة عنه وبذلك فان التدقيق المفاجئ يشخص الانحرافات بغية معالجتها الا انه قد لا يقدم البيانات الدقيقة التي تساعد الادارة في اتخاذ من القرار المناسب في تطوير اعمالها وايجاد سبل حديثة للعمل .

وعلى الرغم من عدم وجود ضوابط تحدد عمل اللجان التدقيقية في العراق غير اننا نرى من جانبنا إمكانية الاستعانة من رئيس وأعضاء اللجنة التدقيقية بجميع السلطات والإجراءات التي تمكنها من الوصول الى حقيقة الموضوع الذي يجري فيه التدقيق، ولهذا يرى الباحث إمكانية

استعانة اللجنة التدقيقية ببعض الصلاحيات الرئاسية الممنوحة لها من رئيس الدائرة وفقاً للصلاحيات المناطة به من أجل تحقيق الهدف المكلف بها، فلها صلاحية استدعاء الموظفين والاطلاع على المستندات والوثائق والسجلات وغيرها من الأمور اللازمة لإنجاز مهام لجنة التدقيق.

المطلب الثاني : الأساس الفلسفي للجان التدقيق في العراق :

اول ما يلاحظ بهذا الصدد هو عدم وجود قانون موحد يعالج موضوع التدقيق في العراق بالرغم من وجود بعض التشريعات عالجت موضوع التدقيق في مؤسسات محددة كالبنك المركزي العراقي وتنظيم مهنة المحاسبين الا ان باقي الادارات وانشطتها لم تنظم بموجب تشريع موحد ، ومن جانب اخر يؤخذ في عدم قيام الإدارات العليا كالامانة العامة لمجلس الوزراء او مجلس الخدمة العامة الاتحادي باعداد ضوابط لتشكيل لجان التدقيق ومهامها والية اتخاذ القرارات وعلى غرار ضوابط اللجان التحقيقية الاسترشادية التي سبق للامانة العامة لمجلس الوزراء اعمامها على دوائر الدولة والقطاع العام.

وعلى الرغم مما تقدم غير ان الإدارة بما تملكه من سلطات مراجعة وتقييم لادائها سلطة تشكيل اللجان التدقيقية ، وهو الامر الذي يمكن معه القول بان لجميع السلطات العامة في العراق حق المراجعة والتدقيق على اعمالها سواء مراجعة سابقة تساعد الادارة في الوقوف على تفاصيل موضوع القرار الذي تنوي اتخاذه بصدد نشاط من انشطتها او باجراء معاصر لاجراءات استصدر القرار او لاحق ويكون بمناسبة تنفيذ قرارها الاداري وبمختلف نشاطاتها ، وعليه فان للادارة سلطة تشكيل اللجان التدقيقية وان لم ينص عليها في قانون الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة، كونها من متطلبات سير المرفق العام بانتظام واطراد.

ومما ورد في اعلاه نجد ان السلطة الرئاسية الممنوحة للإدارة في التعقيب على اعمال الإدارات الفرعية التابعة لها تجيز لها تشكيل لجان تدقيقية دون الحاجة لوجود نص خاص يقرر ذلك ، كون التدقيق لا يعدو عن كونه وسيلة هدفها الأول والأخير الوصول الى حقيقة تفاصيل موضوع يخص نشاط اداري دون ان يترتب على ذلك في الغالب الاعم من الحالات تغييراً في المركز القانوني للموظف او الإدارة التي جرى التدقيق بشأن أنشطتها بل هو صورة واضحة تخص

نشاط اداري يساعدها في الوقوف على تفاصيل نشاطها محل التدقيق ، وتصحيح ما شاب اعمالها من خطأ بغية تحقيق الصالح العام وحفظ لحقوق الافراد ، لذلك فان التدقيق حق من حقوق الادارة ذاتها في مراجعة اعمالها وتقويم ما جانب المشروعية منه قبل ولتجنب نفسها الوقوف امام القضاء ، كما ان للجان التدقيقية من اهمية سيما في جانب المخالفات الادارية اذ تثبت الادارة من وجود المخالفة من عدمها ونسبتها الى المخالف قبل الشروع باجراءات التحقيق لما للاخير من اثر في المساس بمركز الموظف الملتزم وظيفياً من الناحية الاجتماعية وسط زملائه .

المبحث الثاني

الاساس التشريعي للجان التدقيقية وطبيعتها القانونية في العراق

ان عمل الادارة يجب ان يتوافق او يكون وفقاً لمبدأ المشروعية ويكون كذلك اذا ما كان عملها موافق لمصادر تلك الشرعية التي تعتبر وسائل الادارة لتحقيق المشروعية في تأدية اعمالها وتتمثل تلك الوسائل في القانون الاداري بالمصادر الرسمية التشريع والعرف ومن جانب اخر يمثل القضاء والفقه مصادر تفسيرية مكملة ، وان هذه القواعد المنظمة لا تجد لها من التطبيق السليم دون وجود الية للرقابة والتدقيق على سلامة تنفيذها ^(١٦).

وعادة ما ينظم المشرع الدستوري الشكل العام للدولة ويرسم هيكلها وكذلك يضمن من الحقوق والحريات لافراد مالها من اهمية ومن جانب اخر يؤكد على الواجبات العامة ويترك جوانب تنظيم تلك الحقوق والواجبات الى المشرع العادي لتنظيمها بموجب تشريعات قانونية لرسم تفاصيل دقيقة ، كما قد يترك الاخير من السلطة الى الادارة لتنظيم مسائل يجد الادارة الاقرب الى تفاصيلها ، لذا نخرج بالبحث الى الاساس التشريعي دستورياً وقانونياً ولائحياً لتشكيل تلك اللجان في مطلب اول وفي المطلب الثاني نتطرق الى الطبيعة القانونية لتلك اللجان ووفق الاتي:

المطلب الاول : الاساس التشريعي للجان التدقيقية :

يعد التشريع باعتباره القواعد القانونية الصادرة عن سلطات الدولة سواء منه الصادر عن السلطة التأسيسية او من السلطة التشريعية المخولة باصدار التشريعات او من السلطة التنفيذية (اللوائح) أداة الادارة في تنظيم اعمالها يتوجب على الادارة التقيد بحدوده لضمان مشروعية اعمالها وعدم تجاوز تلك الحدود الا في حالة السلطة التقديرية الممنوحة لها في تنفيذ اعمالها والا خرجت

اعمالها الى جانب اللامشروعية مستحقة الالغاء ، لذا نجد ان المشرع ينظم عمل مؤسسات الدولة وفق حدود معينة تكون اساس عملها وفي حال التحديد تلتزم الادارة بسلطة مقيدة وفي احوال يترك لها الحرية في تقدير ممارسة بعض جوانب نشاطها ، اما اذا تصرفت الادارة خلافاً لما هو مقدر لها فيكون عملها غير مشروع واجب الالغاء ، لذا نتناول بالبحث في هذا الفرع الاساس الدستوري والقانوني لممارسة الادارة سلطة المراجعة والتدقيق من خلال تشكيل لجان لهذا الغرض وفق سلطتها المقيدة والتقديرية .

يتولى المشرع الدستوري رسم الهيكل التنظيمي للدولة من خلال تقسيم السلطات فيها بطريقة تكاملية الى توزيع اختصاصات سلطات في الدولة بغية تحقيق الهدف في تقديم الخدمات للجمهور ، لذلك افرد المشرع الدستوري العراقي بموجب دستور عام ٢٠٠٥ النافذ الباب الثالث للسلطات الاتحادية من خلال تقسيمها الى اربعة فصول تضمن الفصل الاول بيان طبيعة ومهام السلطة التشريعية وخصص الثاني للسلطة التنفيذية والثالث للسلطة القضائية اما الرابع فقد تناول فيه الهيئات المستقلة ، وبما ان عمل السلطة القضائية وفق المدلول الموضوعي يمتاز بطبيعة خاصة في تشكيله واداء مهامه وبالرغم فاعلية دورها الرقابي على اعمال الادارة ، الا انها قيدت بموجب تشريعات منظمة لسلوكها الرقابي على اعمال الادارة من خلال مبادرات بطعون وليست باجراء تلقائي ، لذا نستبعد بحثها ونكتفي بالسلطات الثلاثة الاخرى نتناولها وفق الاتي :

١. السلطة التشريعية :

وفقاً لمتطلبات النظام البرلماني المطبق في العراق المنصوص عليه في المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تتكون السلطة التشريعية من مجلسين وهما مجلس النواب ومجلس الاتحاد^(١٧) ، وان من مهام المجلس النواب الرقابة على اداء السلطة التنفيذية من خلال وسائل الرقابة الدستورية^(١٨) ، وان للمجلس المذكور دور رقابي سابق ومعاصر ولاحق على الادارة سيما من خلال الموازنة العامة والحساب الختامي^(١٩).

ولا يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب، فبالرجوع الى قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ نجد انه اخذ

بالتدقيق على المستوى الفردي والمؤسستي، إذ اجازت المادة (١٥) من النظام لكل عضو من أعضاء مجلس النواب التحقق والاستيقان من الأنشطة التي يقوم بها الوزراء أو رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة، سواء من حيث طلب المعلومات، أو من حيث إمكانية قيام النائب بإحالة عقد أو نشاط معين إلى ديوان الرقابة المالية لغرض اجراء التدقيقات اللازمة عليه وفق الصلاحيات الممنوحة لديوان الرقابة المالية الاتحادي .

فضلاً عن ذلك فإنه يجوز لكل لجنة من اللجان النيابية الدائمة ان تقوم بتكليف عدد من أعضائها باجراء التدقيق من نشاط احد الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة سواء تمثل ذلك بالزيارات الميدانية او طلب الأوليات او اجراء الاستضافات، والتي تعد من أدوات التدقيق والعمل البرلماني في الوقت ذاته.

اما مجلس الاتحاد فقد اوكل المشرع الدستورية تنظيم اختصاصاته الى المشرع العادي بموجب قانون ، الا انه وحتى الان لم يشرع ذلك القانون لذا يعتبر مجلس الاتحاد معطل عن العمل (٢٠).

٢. السلطة التنفيذية :

تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وان مهامهم تحدد بموجب الدستور والقانون (٢١) ، لذا الزم المشرع الدستوري رئيس الجمهورية بضمان صيانة واحترام احكام الدستور (٢٢) ، اما مجلس الوزراء فيتكون من رئيس الوزراء والوزراء ، اذ يمارس رئيس الوزراء باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ادارة مجلس الوزراء وله الحق في متابعة اداء الوزراء ومحاسبتهم واقالتهم بعد استحصال موافقة مجلس النواب على الاقالة (٢٣) ، ويكون لمجلس الوزراء سلطة التخطيط ورسم السياسة العامة للدولة وكذلك الاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة (٢٤)، وتطبيقاً لهذه الصلاحيات فإنه بإمكان رئيس مجلس الوزراء تكليف أي من دوائر مكتبه او الأمانة العامة لمجلس الوزراء باجراء التدقيق في المسائل المتعلقة بالسياسة العامة او في اطار الاشراف على عمل الوزارات.

فضلاً عن ذلك فقد اقر المشرع الدستوري المسؤولية التضامنية لرئيس واعضاء مجلس الوزراء أمام مجلس النواب (٢٥) ، ومن متطلبات هذه المسؤولية منح رئيس الوزراء سلطة مراجعة

أنشطة الوزراء وتدقيقها سواء من خلال اللجان التدقيقية او الزيارات الميدانية، وفي الوقت نفسه فان مبدأ التضامن الوزاري يجيز للوزير سلطة تدقيق الأنشطة الإدارية والمالية على مستوى الوزارة او التشكيلات الفرعية التابعة لها.

٣. الهيئات المستقلة :

لقد خص المشرع الدستوري الهيئات المستقلة في الفصل الرابع من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ في مواد دستورية مستقلة حرصاً منه على تأكيد استقلالها وان ترك تنظيم شؤونها الداخلية الى المشرع العادي بموجب قوانين تصدر لهذا الغرض ، من تلك الهيئات التي خصها المشرع بالرقابة والتدقيق ديوان الرقابة المالية ، اذ جعل له الاستقلال المالي والاداري وايماناً من المشرع بالدور الرقابي للديوان على اعمال الادارة في تدقيق انشطتها جعل ارتباطه بمجلس النواب واحال الى المشرع العادي مهمة تنظيم علمه بموجب قانون (٢٦) .

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للجان التدقيقية :

نتطرق من خلال هذا الفرع الى اللجان التي تشكلها سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية، كما سنتطرق الى التكييف القانوني للجان التدقيق ووفق الاتي :

الفرع الاول : لجان السلطة التشريعية :

تمارس السلطة التشريعية رقابتها على اعمال الادارة في العراق وفقاً للصلاحيات المخولة لها بموجب المادة (٦١) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ والتي تتمحور بإجراءات المراجعة والسؤال والاستجواب لرئيس الوزراء والوزراء وسحب الثقة من الحكومة وكما مر بنا سلفاً ، الا انه وقدر تعلق الامر بموضوع البحث وبالرجوع لأحكام التشريعات المنظمة لعمل مجلس النواب المتمثلة بقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ وكذلك النظام الداخلي يأخذنا البحث الى المادة (٨٢) من النظام الداخلي التي نصت على ((للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق وبحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه)).

كما تضمنت المادة (٨١) من النظام اعلاه النص على :

((اولاً: على الرئاسة احالة الموضوعات بكامل وثائقها الى اللجان لدراستها ومناقشتها واتخاذ التوصيات المناسبة في شأنها)).

((ثانياً: تنظم كل لجنة محاضر جلساتها وتثبت أسماء الحاضرين والغائبين من الاعضاء وتدوين ما يدور فيها من نقاش وراء وتتخذ قراراتها بالاغلبية وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس)) .

وللتدليل على الدور الرقابي والتدقيقي لمجلس النواب على اعمال الادارة بشأن الموازنة والحسابات الختامية فقد نصت المادة (٢٣) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ على ((يحيل الرئيس الحساب الختامي للموازنة العامة والتقارير المتعلقة به الى اللجنة المالية ومن يرى المجلس اضافته من المختصين لدراستها وتقديم تقرير عنها الى المجلس لاتخاذ ما يراه بشأنها في جلسة تخصص لهذا الغرض ...)) .

ان ما ورد في النصوص اعلاه لقانون مجلس النواب وتشكيلاته وفي نظامه الداخلي نجد ان المشرع ميز بين العديد من اللجان التي يتولى مجلس النواب تشكيلها ، اذ وردت الاشارة الى لجان فرعية ومؤقتة واخرى تحقيقية وبحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه ، وبذلك فان طبيعة اللجان المشكلة وكقاعدة عامة ووفق احكام النصوص اعلاه فانها تكون متعددة فإيراده الاشارة والنص على اللجان التحقيقية يفهم ومن مفهوم المخالفة بان للمجلس تشكيل لجان اخرى غير التحقيقية وان اطلاق مصطلح لجان تقصي الحقائق وبسحب ما يرى جانب من الفقه بان اللجان التي يشكلها مجلس النواب ومنها لجان تقصي الحقائق بانها لجان تحقيقية (٢٧) .

ولا نؤيد الراي المذكور على اطلاقه ، اذ ان المشرع اقر بموجب المادة (٨٢) من النظام الداخلي بان تشكيل اللجان يكون بحسب مقتضيات العمل والموضوعات ، ومن الطبيعي ان يرد الى المجلس من الاخبارات يتوجب على مجلس النواب التحري والتدقيق بصدها ليصار الى اتخاذ الاجراءات المناسبة ومنها قد تصل الى المساءلة وهذا ما اكدته المادة (٨١/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي الزمت رئيس مجلس النواب باحالة الموضوعات الواردة الى المجلس الى اللجان المؤقتة والفرعية بكامل وثائقها لدراستها ومناقشتها وتقديم التوصيات المناسبة في شأنها ، وبذلك يكون عمل تلك اللجان هو دراسة ملف الموضوع الوارد الى المجلس والمحال من قبل رئيسه الى اللجنة المعنية للدراسة وتقديم تقرير بصدها .

أما التحقيق فقد عالجها المشرع بموجب المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب ومنحها صلاحية تقصي الحقائق ودعوة الاشخاص للاستماع اليهم فضلاً عن صلاحية الاطلاع على كل ماله علاقة بالقضية محل التحقيق .

وبالنظر لممارسة مجلس النواب انواع عدة من الرقابة على اعمال الادارة من خلال اجراءات التدقيق لذا سنقتصر البحث في هذا الجانب دوره في اقرار الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها والتصديق على الحساب الختامي (رقابة سابقة او قبلية و رقابة لاحقة او بعدية) ^(٢٨) ووفق الآتي.

١- الرقابة التشريعية على الموازنة العامة :

تضطلع المجالس النيابية في النظم الديمقراطية مباشرة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة بعد ان تولت مناقشة بنودها واقرارها بحسب ما يتراءى لها لتحقيق الصالح العام ، وتمتد كذلك سلطة البرلمان في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة من خلال رقابة لاحقة على تنفيذ الموازنة ^(٢٩) ، ووفق الآتي :

أ- الرقابة من خلال اقرار الموازنة العامة :

الزمت المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ مجلس الوزراء ان يقدم مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية الى مجلس النواب لإقراره ، اذ قد خولت المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب المجلس المذكور صلاحية النظر في المشاريع الواردة من مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء بما فيها مشروع قانون الموازنة الاتحادية العامة والموازنة التكميلية وكذلك سلطة المصادقة على الحساب الختامي ، اذ الزمت المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللجنة المالية عند تدقيقها لمشروع قانون الموازنة مناقشة مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل في الاعتمادات تراه اللجنة على ان تضمن اللجنة المالية في تقريرها رأي الحكومة ومبرراته ^(٣٠) .

ب- الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة :

تمارس السلطة التشريعية دورها الرقابي على اعمال السلطة التنفيذية ايضاً اثناء تنفيذ الموازنة العامة من خلال طلب الاخيرة موافقة البرلمان على منحها اعتمادات مالية اضافية لأحدى

ابواب الموازنة وهنا يكون دور في امكانية سؤال السلطة التنفيذية عن الية وواجهه صرف المبالغ المخصصة في الموازنة وسبب عدم كفايتها وبذلك يكون للبرلمان سلطة رقابة لاحقة على تنفيذ الموازنة ، بالإضافة الى اوجه الرقابة المشار اليها انفا يتولى البرلمان بسط يد رقابته على السلطة التنفيذية بمناسبة طلبها الموافقة على نقل الاعتمادات من احد الابواب الى الابواب الاخرى فهنا للبرلمان ايضا سؤال الحكومة عن اهمية الصرف ومسببات عدم كفاية التخصيص في تغطية تلك الابواب من الصرف ، بالاضافة الى دور البرلمان من خلال اجراءات التصديق على الحساب الختامي للسنة المالية المنصرمة الذي تلتزم السلطة التنفيذية بتقديمه مع موازنة العام الحالي للمصادقة عليه^(٣١).

ومن خلال مراجعة ما جاء في بنود الموازنة وارقامها مع ما تم صرفه والوارد في الحساب الختامي يكون للسلطة التشريعية الرقابية على اداء الحكومة من خلال اللجنة المالية البرلمانية ، وان كانت هذه الرقابة لا يعول عليه من الناحية العملية كونها رقابة لاحقة على اجراءات الصرف . ويتمثل دور مجلس النواب في الرقابة على الموازنة والحسابات الختامية من خلال الزام المشرع رئيس المجلس بإحالة الحساب الختامي للموازنة الى اللجنة المالية ومن يرى المجلس اضافته من المختصين للدراسة وتقديم تقرير ، والملاحظ على المادة المذكورة تجاوزت الشكلية الثابتة للجنة المالية المصوت عليها من المجلس وذلك من خلال اضافة اشخاص اخرين اليها بمناسبة دراسة الحسابات الختامية ، وبذلك نرى بان عمل اللجنة اعلاه هو اجراء تدقيقي يساعد مجلس النواب على الاستيضاح واتخاذ من القرارات المناسبة سواء من ناحية الحسابات الختامية وكذلك بصدد الموضوعات الاخرى الواردة الى المجلس فهي لا تتخذ من القرارات وانما تتولى التبيان والتوصية التي تكون غير ملزمة للمجلس وان للأخير القرار النهائي بصدها بموجب التصويت.

ومن ما ورد اعلاه نلاحظ ان السلطة التشريعية تمارس رقابتها على اعمال السلطة التنفيذية من خلال تشكيل لجان لتدقيق الاجراءات سواء في مرحلة اقرار بنود الموازنة او تنفيذها او الرقابة اللاحقة على تنفيذها من خلال التصديق على الحساب الختامي واذا ما تبين لها وجود خرق من قبل الادارة في اعمالها التنفيذية تشرع بعد ذلك باجراءات التحقيق ووفقاً لاحكام المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

اما بالنسبة للإجراءات الرقابية الأخرى التي يتولاها البرلمان في مد يد رقابته على السلطة التنفيذية بمناسبة الموازنة العامة هي السؤال البرلماني ويتم ذلك من خلال توجيه أحد أعضاء البرلمان سؤاله عن أمر يجهله والرغبة في الإجابة عليه أو بمناسبة حصوله على معلومات تفيد بوجود خروقات من قبل الحكومة ، ولكي يتثبت من مدى صحتها يقوم بتوجيه سؤاله من خلال تلك المؤسسة إلى الحكومة المتمثلة برئيس الوزراء أو أحد الوزراء حول الواقعة وطلب الإجابة بصدد ذلك ، أما في حالة عدم الإجابة أو إن الإجابة غير مقنعة فللسلطة التشريعية اللجوء إلى الاستجواب بصدد الموضوع (٣٢).

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى اعتماد بعض الدول على تكليف لجنة مختصة يتم انتخابها من بين أعضاء مجلس النواب من ذوي الخبرة والاختصاص لتتولى مهمة الرقابة على تنفيذ الموازنة كما في فرنسا ومصر (٣٣).

كما إن أعمال مجلس النواب بالإضافة إلى الدور الرقابي والتشريعي المتمثلة بالأعمال الإجرائية داخل قاعة مجلس النواب وتنظيم عمل لجانه البرلمانية الخاصة ووفقاً لنظامه الداخلي يمارس دوره الإداري بالنسبة للموظفين العاملين في المجلس من إجراءات تعيينهم وترفيعهم وإنهاء خدماتهم بالوسائل القانونية ، كذلك جانب إجراءات تسيير شؤونه الداخلية من إجراءات الصرف كالمشتريات للتجهيزات المادية لمتطلبات المجلس باعتباره إدارة عامة وليس سلطة تشريعية ، وفي ظل هذه الإجراءات وبالتأكيد فإن لرئاسة المجلس السلطة في التدقيق والمراجعة لأعمالها إن تشكل من اللجان التدقيقية أسوة بالإدارات العامة في السلطة التنفيذية (٣٤) .

الفرع الثاني : لجان السلطة التنفيذية :

إن الأساس مشروعية في تنظيم عمل الإدارة إن يحدد من قبل المشرع وفقاً للاختصاص التشريعي من خلال رسم حدود ذلك العمل سواء أكان عملاً قانونياً أم مادياً وتحديد اختصاص جهة معينة بتأشير ذلك العمل ووفق الشكل الذي يجده المشرع مناسباً لممارسة ذلك العمل حال تحقق سبب يحملها لذلك التصرف ووفق تلك القواعد يكون تصرف الإدارة بغية تحقيق الصالح العام من خلال ممارستها لذلك العمل الإداري.

وبهذا يتضح ان اجراءات مراجعة الادارة لاعمالها قد يكون اساسه التشريع او السلطة الرئاسية التسلسلية ، كما لو كلف وزير التعليم العالي والبحث العلمي بعض الموظفين بإجراء تدقيق لنشاط جهة ادارية تابعة لوزارته او احد تشكيلاتها باعتباره المسؤول الاعلى لتلك الوزارة^(٣٥).

وفي حالة عدم تنظيم المشرع لاجراءات المراجعة والتدقيق فان عمل الادارة في تشكيلها للجان التدقيقية لغرض التدقيق سواء اكان من قبل السلطة الادارية نفسها (ولائياً) او من خلال السلطة الرئاسية لها وهي وسيلة الادارة في اداء اعمالها لتحقيق الصالح العام ووفق شروط مشروعية العمل الاداري ، مثال ذلك انه من خلال الرجوع الى موقف المشرع العراقي بموجب المادة (٤٦) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ الزم قسم الرقابة الداخلية في البنك باتخاذ اجراءات للمراجعة وتدقيق الاجراءات والممارسات المتبعة من قبل البنك نفسه وتقديم التوصيات المناسبة الى مجلس الادارة بصدد ما يضمن تطوير وحسن الاداء ، وكذلك اتخاذ اجراءات مراجعة مالية دورية ، اما الثانية فهي خاصة بمراجعة الاجراءات الادارية والمالية للثبوت من مدى الالتزام بالقوانين المنظمة لعمل البنك وكذلك قرارات مجلس الادارة فيه ، وعليه يتبين ان المشرع حدد كيان اداري معين ضمن جهة ادارية محددة اوكل له مهمة المراجعة والتدقيق لاعمال تلك الجهة الادارية وبذلك حدد المشرع الاختصاص بالمراجعة والتدقيق الى قسم التدقيق الداخلي ، كذلك نجد ان قسم الرقابة الداخلية يقوم بنوعين من المراجعة ، الاولى هي اجراءات مراجعة تطويرية للعمل من خلال دراسة الية العمل وتقديم بيانات وبما يساعد الادارة في اتخاذ من القرارات ما يضمن تطوير وتحسين العمل وهنا السبب الدافع للمراجعة يكمن في بيان واقع حال العمل من خلال تقديم صورة واضحة لمصدر القرار لتمكينه من اتخاذ القرار المناسب لتطوير ذلك وبما يخدم الصالح العام تاركاً للادارة حرية اتخاذ الشكل الذي تجده مناسباً في اجراءات التدقيق ، الا ان الغاية تكون نتيجة واضحة وهي الصالح العام .

غير ان التساؤل الذي يثار بهذا الصدد هل للجهة الادارية تشكيل من اللجان للتدقيق خارج حدود الجهة التي حددها المشرع باجراءات المراجعة والتدقيق؟.

ان للادارة السلطة في المراجعة والتدقيق على اعمالها لضمان الالتزام بالتشريعات المنظمة لمهمتها الوظيفية بغية تقديم الخدمات للجمهور والنتيجة تحقيق الصالح العام ، وتكون تلك المراجعة اما بمبادرة ذاتية من قبل الادارة نفسها او بناءً على تظلم يتقدم به ذوو المصلحة المتأثرين بتصرف

الادارة الى الجهة مصدرة القرار (التظلم الولائي) او الى الجهة الرئاسية لها (التظلم الرئاسي) او الى جهة ادارية تنشئها الادارة لمراجعة اعمالها ، ان مصدر سلطتها يرتكز على السلطة الرئاسية التسلسلية التي تمثل وسيلتها في تحقيق مبدأ الصالح العام وفقاً لاختصاصها التنفيذي الذي لا تسلبه الجهات الرقابية الاخرى ، كما ان وجود هيئات رقابية متخصصة بمهام الرقابة والتدقيق على اعمال الادارة كما هو الحال في ديوان الرقابة المالية الاتحادي لا يسلب الادارة حق التعقيب والتدقيق على اعمالها (٣٦) .

الفرع الثالث : لجان الهيئة المستقلة :

اخضع المشرع العراقي الوزارات وكذلك الجهات غير المرتبطة بوزارة لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفي جميع ارجاء العراق بغية الحفاظ على المال العام (٣٧) . فضلاً عن ذلك فقد نظم المشرع العراقي الية تشكيل بعض اجراءات التدقيق ومنها اجراءات البنك المركزي العراقي بصدد تدقيق اعماله الداخلية والاشراف والتدقيق على عمل المصارف وفروعها الخاضعة لاشرافه ، اذ خول المشرع بموجب المادتين (٤ و ٤٦) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ سلطة طلب والزام تقديم أي وثائق او مستندات للتشكيلات التابعة للبنك المركزي او للمصارف الخاضعة لاشرافه للاطلاع عليها ومراجعتها من قبل قسم المراجعة الداخلية في البنك سواء تقديمها للقسم المذكور في مقر عمل البنك او خارجه في مواقع عمل المصارف والعمل على التوجيه بتصحيح الاخطاء ووفق قانون البنك والقرارات والتوجيهات التي تتصف بالحصافة .

ومن خلال احكام القانون اعلاه نجد ان اجراءات التدقيق التي يمارسها البنك المركزي العراقي اوكلت الى تشكيل اداري مختص بالتدقيق - قسم المراجعة الداخلية في البنك سواء داخل البنك او للمصارف التي يشرف عليها للمراجعة والتثبت من ان الاعمال تتم وفق التشريعات المنظمة للعمل النافذة وبغية تشخيص الانحرافات والعمل على تقويمها من خلال قرارات تصحيحية يتخذها مجلس الادارة بناءً على التقارير التي يقدمها قسم المراجعة الداخلية وبذلك يكون عمل قسم المراجعة ومن جانب اخر داخلياً وخارجياً وللجوانب الادارية والمالية باجراءات وقائية من خلال التدقيق الدوري وبما لا يتجاوز الثلاثة اشهر لتجنب الانحرافات ولتطوير العمل من خلال البيانات

المقدمة بموجب تلك التقارير وتشخيص ما يحتاج الى تطوير ، وكذلك اجراءات علاجية بعد ان يتم تشخيص الانحرافات لتصحيحها .

المطلب الثاني : التكيف القانوني للجان التدقيقية الادارية :

تمارس الادارة نوعين من الاعمال فاما ان تكون اعمالها قانونية (قرار اداري) والذي يكون أما قراراً فردياً او تنظيمياً ولا اتخاذ الادارة عملها القانوني تمارس اعمال سابقة لاستصدار قرارها ، وقد يكون عمل الادارة عملاً مادياً ، لذا وللوقوف على التكيف القانوني للجان التدقيقية نتناول اعمال الادارة بالبحث ووفق الاتي :

يعرف القرار الاداري بانه ((افصح الادارة بالشكل الذي يحدده القانون عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد احداث مركز قانوني متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة))^(٣٨) .

من التعريف اعلاه فان القرار عمل قانوني فما هو العمل القانوني ، اذ يعرف بانه ((عبارة عن افصح او تعبير عن الارادة بقصد ترتيب اثر قانوني معين وهذا الاثر قد يكون انشاء مركز قانوني عام او شخصي او تعديلاً لمركز قانوني او الغاء لمركز قانوني قائم))^(٣٩) .

اما المركز القانوني فهو عبارة عن مجموعة الحقوق والواجبات لشخص معين بالذات او قد يكون عاماً أي ان مضمون ذلك المركز يكون سواء لعدد غير محدد من الاشخاص تجمعهم وحدة الظروف كما في مركز الوظيفة العامة^(٤٠) .

ان محل القرار الاداري وكما ورد في التعريف اعلاه هو اتجاه ارادة الادارة مصدرة القرار الى احداث اثر قانوني جديد او تعديل او الغاء مركز قانوني قائم ويكون ذلك الاثر القانوني حال صدور القرار وان لا يكون مخالف لقاعدة قانونية بل وفقاً لقاعدة قانونية نافذة ، اما في الاعمال المادية فيكون محل ذلك العمل واقعة مادية^(٤١) .

ولو اخذنا المعيار القضائي نجد ان الاعمال المادية تخرج من اجراءات الطعن بها بصورة مستقلة لعدم توفر مقومات القرار الاداري فيها اذ لا يجوز الطعن بها بالالغاء لعدم توفر صفة النهائية الاثر القانوني المباشر فيها ، كما لو تعرض شخص ما لحادث جراء مرور مركبة حكومية فان مركزه لا يتأثر بصورة مباشرة جراء الاصابة سواء ان كان مواطن ام اجنبي لم يتغير جراء

الحادث بل يبقى مركزه كما كان قبل الحادث ويكون له فقط المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي اصابه كون ان حالته الواقعية والمادية هي فقط من تأثر ، كذلك لا يمكن الطعن بالاعمال التحضيرية السابقة على اتخاذ القرار كما هو الحال في الدراسات والتوصيات السابقة على اتخاذ القرار طالما انها لا ترتب بذاتها اثراً قانونياً او مساسه بمركز قانوني لطائفة معينة من الافراد كما في حالة الاعلان عن درجات وظيفية شاغرة اذ يكون لمن مسهم ذلك الاعلان في عدم مشروعيته الطعن به بالالغاء لضياع فرصة لهم بالحصول على الوظيفة ^(٤٢) .

الا ان جانب من الفقه ايد وجهة نظر لمجلس الدولة الفرنسي باعتبار الاوامر الداخلية الصادرة من الادارة لتنظيم ادارة المرفق العام قرارات بسيطة في مضمونها وليس لها من الاثر المباشر بحق من تتاثر مراكزهم القانونية جراء تلك الاوامر ولا تعتبر قرارات ادارية بالمعنى الصحيح ، ويرى جانب آخر من الفقه ان وجهة نظر مجلس الدولة الفرنسي باستبعاد تلك الاوامر من وصف القرار والنتيجة استبعاد الطعن بها بالالغاء هو لاعتبارات عملية تكمن في عدم اشغال القضاء الاداري بالطعن بقرارات قليلة الاهمية وبسيطة ، الا ان القضاء الاداري ومن جانب اخر قبل الطعن بالقرارات الداخلية اذا ما مست حق لاحد الموظفين ناتج عن النظام الداخلي للادارة قبل تعديل ذلك النظام بموجب تلك القرارات الداخلية ^(٤٣) .

ومما ورد في اعلاه نعتقد ان امر الادارة في تشكيل اللجان التدقيقية يكون محله مراجعة اعمالها وبالتالي لم ينصب امر ذلك التدقيق على مركز قانوني شخصي وانما التثبت من صحة ذلك العمل الخاضع للتدقيق ومدى توافقه مع التشريعات من عدمه ، وبالتالي افتقار امر تشكيل اللجنة الى الاثر المباشر على المراكز القانونية مما يدفع الافراد الى الطعن بذلك الامر اذ يعد من قبل اعمال الادارة السابقة لاتخاذ القرار تتجه اليه الادارة بمراجعة اعمالها لتتخذ على اثر نتائج التدقيق من القرارات المناسبة في تقويم الاخطاء المشخصة او سد العجز في برنامجها المعتمد او تطويره وهذا ما يخرج امر تشكيل اللجنة التدقيقية من جانب العمل القانوني الى العمل السابق لاتخاذ القرار .

المبحث الثالث

الرقابة على اجراءات اللجان التدقيقية

سبق وان بينا ان اللجان التدقيقية تنقسم من حيث السند القانوني لتشكيلها الى لجان تدقيقية مشكلة بالاستناد لنص قانوني، ولجان تدقيقية مشكلة استناداً للسلطة الرئاسية للإدارة، وفي جميع الأحوال فانه عمل هذه اللجان يتسم بالطبيعة الإدارية اكثر منه بالطبيعة التشريعية، وتتسع سلطة الجهة التي لها حق تشكيل اللجان التدقيقية بشأن الرقابة على عمل اللجان التدقيقية او المصادقة على توصياتها، وطالما كانت هذه اللجان ذات طبيعة إدارية فانه يتوجب معه اخضاعها لرقابة القضاء الإداري أيضاً.

وتعرّف الرقابة الادارية بانها : عبارة عن اسلوب الادارة في المراجعة الذاتية التي تمارسها على نفسها للتأكد من ان الاهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها^(٤٤) .

ومن اجل الوقوف على احكام هذه الرقابة سنتناول هذا المطلب بتقسيمه الى الفروع الاتية:

المطلب الاول : الرقابة على مشروعية تشكيل اللجان التدقيقية :

ان حاجة الادارة لاجراءات الرقابة والتدقيق والمراجعة لأنشطتها تزداد يوماً بعد يوم في جوانب عدة ، أولها المحافظة على الموارد المتاحة لها ، ولضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد ضمن الحدود المرسومة سلفاً بموجب القوانين والتعليمات واللوائح التنظيمية ، سيما ان تلك الاجراءات التدقيقية توفر للادارة المعلومات الكافية من اجل دراسة بيئة العمل وتصحيح الانحرافات فضلاً عن الاعتماد على تلك البيانات في وضع الخطط والسياسة المستقبلية للعمل يأتي ذلك بصورة طردية كلما ازداد حجم المؤسسة الخاضعة للتدقيق وتوسعها تماشياً مع التطور الذي اصاب العالم اجمع ، لذا لجأت بعض المؤسسات في اعتمادها على اجراءات تدقيق خارجي بالاضافة الى اجراءاتها التدقيقية الداخلية لضمان حصافة العمل الذي تضطلع به وفق اليات وتقنيات عدة من اجل ضمان تجرد المدقق وعدم خضوعه للضغوطات التي تؤثر على حيادية عمله بعد ان كانت وفقاً للنظام التقليدي مراجعة داخلية تمارسها المؤسسة من خلال بعض افرادها للتثبت من صحة الاجراءات ومطابقتها لسياسة العمل المرسومة سلفاً من قبل المؤسسة^(٤٥) .

وان اجراء الادارة بتشكيل اللجان التدقيقية قد يتصافح مع المشروعية الادارية من الناحيتين القانونية والمادية وقد يعتري عملها عائق من اللامشروعية الادارية كل ذلك تحت سلطة ورقابة القضاء ، ويختلف جسامته العائق واثره على مشروعية ذلك العمل ، لذا ميز الفقه الاداري بين ثلاثة درجات من البطلان ووفق الاتي :

١- البطلان : يكون جراء فقدان تصرف الادارة لاحد الاركان الاساسية (السبب والمحل والغاية) وكذلك حالة العيب الجسيم في الاختصاص واغتصاب السلطة ، لذلك يفقد العمل القانوني اثره ويكون مركزه عملاً مادياً ليس له من الاثر القانوني ومن حق اصحاب المصلحة الطعن به كونه غير قابل للتنفيذ كون تنفيذه يعد اعتداء مادي ، ولا يمكن تصحيحه بالاجراء اللاحق سواء بالاجازة ويجوز للادارة سحبه دون التقييد بمواعيد الطعن (٤٦) .

اما من حيث الاجراءات فيراد به ((تخلف كل أو بعض صحة الاجراءات المتخذة وهو يفترض عيباً قانونياً اصاب الاجراء ، ويترتب عليه عدم إنتاج الاجراء اثاره القانونية المعتادة ، اذ هو جزاء يترتب على عدم مراعاة احكام القانون المتعلقة بأي اجراء جوهري)) (٤٧) .

ينظم المشرع سلطات الادارة في ممارسة مهامها بموجب قواعد قانونية منظمة لتلك السلطات والا عسفت الادارة بسلطاتها دون قيود ما قد يمس حقوق وحرريات الافراد ، لذلك نجد المشرع ينظمها بحدود مختلفة وبحسب طبيعة النشاط واثره على حقوق وحرريات الافراد بين تقييد واطلاق ، فاذا الزمها المشرع باجراءات معينة يتوجب عليها القيام بها حال توفر شروط ممارسة ذلك النشاط دون اختيار لها في قبول تلك الشروط التشريعية او رفضها تكون سلطتها مقيدة ، وفي جانب اخر قد يترك المشرع للادارة سلطة تقدير في ملائمة اتخاذ الاجراء المناسب في اصدار قرارها ، الا ان الثابت وفي كلا الحالتين ان تهدف الادارة تحقيق الصالح العام وتحت رقابة القضاء كون ان عمل الادارة دون وجود رقابة فاعلة على اعمالها للتثبت في عدم خروجها على احكام القانون والزامها بالرجوع اليه اذا تجاوزت تلك الحدود من خلال الطعن بالالغاء من قبل الافراد اذا ما مس حقوقهم وحررياتهم (٤٨) .

لذلك تكون سلطة الادارة مقيدة ولا يكون لها في جانب التقدير سلطة اذا كان الالتزام محدد بموجب القانون ، كما لو حدد المشرع اختصاص ممارسة عمل معين من قبل جهة ادارية معينة ، كأن يخول مركز اداري دون غيره صلاحية اصدار القرار ونجد ذلك جلياً في المادة (١٠/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل اذ خول المشرع الوزير او رئيس الدائرة صلاحية تشكيل اللجنة التحقيقية ، وبذلك فأمر قرار تشكيل اللجنة يجب ان يصدر من الوزير المعني او رئيس الدائرة لذا فان صلاحية التحويل لتشكيل اللجنة لم ترد من المشرع بموجب النص التشريعي للمادة اعلاه واذا ما تجاوزت الادارة تلك الحدود التشريعية وشكلت التحقيق من دون الذين اشار اليهم النص التشريعي اعلاه يكون قرارها والحالة المذكورة غير مشروع هذا من جانب الاختصاص، وكذلك من جانب عنصر الشكل فقد الزم المشرع بان تكون اللجنة التحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة وان يكون احدهم حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون وهذا ايضاً فيه الزام للادارة لا يمكن لها مخالفته من ناحية عدد اعضاء اللجنة او ان تشكلها دون عضواً قانونياً .

الا انه ومن جانب اخر نجد تقدير من المشرع للادارة في اتخاذ قرار تشكيل تلك اللجنة اذا ما تحققت اسبابه بارتكاب موظف لفعل يخالف سلوكيات الوظيفة يحملها (الادارة) الى اتخاذ قرار تشكيل اللجنة دون تحديد لوقت محدد بل تحقق اسباب تجدها مبرر لاتخاذ القرار .

ومن جانب اخر نجد المشرع وبموجب المادة (١٠/رابعاً) منح الادارة خيار تشريعي في تأديب الموظف بتوجيه عقوبات محددة (لفت النظر ، الانذار ، قطع الراتب) خارج سياق تشكيل اللجنة التحقيقية بعد استجوابه^(٤٩) ، وان لم يحدد المشرع طبيعة الاستجواب سواء كان تحريرياً ام شفهيّاً ، ومما ورد اعلاه نجد ان المشرع خول صلاحيات متنوعة للادارة سواء وقت او اسباب تشكيل اللجنة فضلاً عن منحها الية بديلة لتنفيذ الغاية من تشكيل اللجان التحقيقية بمحاسبة الموظف ومجازاته اذا ما ثبت تقصيره ، ويفهم من ذلك بان المشرع رخص بموجب الاسلوبين الية اجراء التحقيق مع الموظف المخالف سواء من خلال لجنة تحقيقية او اسلوب الاستجواب ، وبذلك فأمر تحويل الادارة بممارسة احد الاسلوبين لم يمنع عليها اتباع الاسلوب الاخر بدلاً عنه وهو ما يوصف بالخيار التشريعي .

الا انه ومن جانب التقيد نجد تحديد المشرع للاختصاص في تشكيل اللجنة بالوزير أو رئيس الدائرة دون غيرهم ، وفي الحالة تحديد ومنع على الادارة تجاوز ذلك الحد بسند القاعدة القانونية المنظمة لذلك الامر .

المطلب الثاني : الرقابة على اجراءات اللجان التدقيقية :

يخضع كل عمل سواء كان قانونياً ام ادارياً للمراجعة والتدقيق لضمان مشروعيته ومن ناحية اخرى صد تعسف الادارة في سلطاتها ولربما يمس بحقوق الافراد المشروعة وهو الامر الذي يوجب معه الوقوف على صور الرقابة على الإجراءات التي تقوم بها اللجان التدقيقية.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد الى اختلاف إجراءات الرقابة على اللجان التدقيقية تبعاً لاختلاف أنواع الرقابة فمن المعروف ومن خلال التعريفات الاصطلاحية اعلاه بانها قد تكون رقابة ذاتية تمارسها الادارة على نفسها بناءً على ارادة القائمين عليها في مراجعة اعمالها بنفسها من خلال الجهة مصدرة القرار او من خلال السلطة الرئاسية التسلسلية لها وقد تكون المراجعة بناء على تظلم مقدم من قبل ذوي العلاقة والمصلحة احدى الجهتين المذكورتين لطلب اعادة النظر بالقرار الصادر من الادارة لتتولى في حالة قبول التظلم سحب او الغاء او تعديل القرار المطعون فيه مراعاة منها لمبدأ المشروعية وحقوق الافراد (٥٠) .

قد تكون تلك الرقابة من خلال اجهزة داخلية مختصة ينشئها المشرع لمراقبة اعمال الادارة التي اوكل لتلك الجهة الرقابية امر مراقبتها ، اذ يحدد المشرع اختصاص الجهة الرقابية بمراقبة اعمال جهة ادارية محددة دون غيرها (٥١) .

كما قد تكون الرقابة من خلال جهات مستقلة عن الادارة الخاضعة لرقابتها ، منحها القانون الى جانب استقلالها في ممارسة اعمالها سلطات وصلاحيات واسعة تؤهلها لأداء دورها الرقابي ، اذ هي رقابة تمارس من قبل هيئة فنية مستقلة عن السلطات الاخرى تتمتع بكل اسباب النجاح (٥٢)، اذ استحدث المشرع العراقي بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٥) لعام ٢٠٠٤ المعدل بموجب القانون رقم (٣٠) لعام ٢٠١١ هيئة النزاهة العامة ، اذ تعمل في الرقابة والمساهمة في منع الفساد ومكافحته (٥٣) .

ومن جانب آخر اوكل المشرع الدستوري العراقي لمجلس النواب سلطة الرقابة على اداء السلطة التنفيذية^(٥٤) ، لذا نتناول اجراءات التدقيق على اعمال الادارة وطبيعة تلك الاجراءات وسلطاتها وحدودها ووفق الاتي :

الفرع الاول : إجراءات الرقابة الادارية :-

تعرف الرقابة الادارية بأنها رقابة داخلية تمارسها الادارة على نفسها ((رقابة الاجهزة والهيئة ، كما في رقابة الادارة المركزية على الادارات المحلية ، لذلك تعد تلك الرقابة بانها رقابة داخلية تمارسها الادارة على نفسها))^(٥٥) .

اما بالنسبة لصور الرقابة فأنها تكون على الوجه الاتي^(٥٦) :

١- الرقابة التلقائية الذاتية:

تلجئ الادارة من اجل ضمان اداء اعمالها على اتم وجه والى تحسين اعمالها الى تشخيص مواطن الضعف والخلل واصلاحها في الوقت المناسب الى اعتماد اليات متعددة ، ومن هذه الاليات اعداد سجل او صندوق للاقتراحات و عقد اجتماعات دورية لصندوق الجهاز الاداري من اجل مناقشة مسائل معينة بخصوص نشاطها وكذلك قد تسعى الادارة الى اعمال التقييم الدوري من اتخاذها لإجراءات تدقيقية لبعض او كل انشطتها كأسلوب للمراجعة لتلك النشاطات ويتم ذلك من خلال اجهزتها الداخلية لتحقيق المراجعة الداخلية .

٢- الرقابة الرئاسية :

يمارس الرئيس الاداري لمهام عمله وفق الصلاحيات المخولة له في ادارة المرفق الموكل به بموجب الأنظمة والقوانين ، ومن خلال تلك الصلاحيات حق الرقابة والتدخل والتعقب على اعمال مرسوميه ليتولى في حال الاقتناع بها اجازتها او العكس من ذلك ، اذ يتولى تعديلها او الغائها اذا ما عرضت عليه بمناسبة مراجعتها من تلقاء نفسه او بناءً على تظلم من ذوي مصلحة لضمان سلامة تلك الاعمال وتصويب المخالف منها .

٣- الرقابة الوصائية :

قد يمنح المشرع الاستقلال والشخصية المعنوية لبعض الجهات الادارية في ممارستها لاعمالها ، الا انه وبالرغم من ذلك الاستقلال يخضعها لسلطة ووصاية جهة ادارية اخرى تتولى الرقابة والاشراف على اعمالها ، كما هو الحال في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل الذي خولها صلاحية الوصاية على الجامعات والكليات ومراكز البحث العلمي ، بالرغم من منحه للجامعات والكليات ومركز البحث العلمي الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري في ادارة شؤونها من خلال مجلس لادارة لكل منها ، وبالرغم من ذلك جعل للوزارة وبشخص الوزير سلطة الاشراف والتوجيه على تلك المؤسسات بموجب القانون نفسه انفاً^(٥٧) .

الفرع ثاني : إجراءات الرقابة السياسية :

تكون الرقابة السياسية من خلال وسائل عدة^(٥٨) .

١- الرقابة الحزبية : تتولى الاحزاب المعارضة مهمة الرقابة على اداء الحزب الظافر بالسلطة من خلال متابعة اداء ذلك الحزب في تنفيذ برنامجه السياسي ، وذلك من خلال متابعة اعمال الاجهزة الادارية ووفقاً للانظمة الحزبية في ذلك البلد .

٢- الرأي العام : تمارس جهات خارجية مستقلة الرقابة على اعمال الادارة من خلال ادواتها المتاحة لها بموجب التشريعات بغية حمل تلك الاجهزة على الالتزام باداء اعمالها بشكل مرضي ووفقاً لما رسم لها بموجب القانون والتعليمات والانظمة ، وتسمى تلك الجهات بجهات الضغط ، وينطوي تحت لوائها مؤسسات المجتمع المدني كالجمعيات والنفابات المهنية ووسائل الاعلام المختلفة .

٣- رقابة السلطة التشريعية :

رغم تأكيد اغلب دساتير الدول اعقاب الثورة الفرنسية وعلان الحقوق الفرنسي في عام ١٧٨٩ على مبدأ الفصل بين السلطات نتيجة لانفراد التاج في السلطة وتحكمه بمصائر الناس وفرضه للضرائب كما يشاء ، الا ان هذا المبدأ مع مرور الزمن اصبح في جانب من المرونة

لوجود علاقات تعاون متبادلة بين تلك المؤسسات اتاحت للمجالس النيابية ممارسة دور الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتتمثل بالسؤال البرلماني التحري و الاستجواب والسؤال البرلماني كما اشرنا في المبحث الاول، الا ان موضوع البحث يلزماً بالتقيد بجانب تشكيل اللجان التدقيقية.

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراستنا فقد توصلنا الى العديد من النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج:

١- ان اللجان التدقيقية تعد عمل منفرداً من الاعمال الإدارية التي تقوم بها الإدارة العاملة في جميع السلطات العامة والهيئات المستقلة، ويمكن تعريفها بأنها عبارة عن (عملية تحقق واستيثاق تقوم بها الإدارة من اجل التحقق من وقوع اجراء او مخالفة، او تعميق الإحاطة بتفاصيل موضوع او اجراء معين قام به احد الموظفين او احد الإدارات الفرعية التي تتبعها).

٢- اتضح لنا عدم وجود قواعد قانونية تنظم تشكيل لجان التدقيق وتحديد الصلاحيات الممنوحة لها، ومن ثم يشير الواقع العملي الى قيام بعض الدوائر بتشكيل لجان تدقيق من (٣) او (٥) اشخاص، بل نجد في أحيان أخرى انه يصار الى الاكتفاء بالفرق التفتيشية التي تقوم بمهام التدقيق من قبل موظف منفرد، وهو الامر الذي يوجب تدوين القواعد القانونية المنظمة لعمل اللجان التدقيقية في العراق.

٣- اتضح لنا انه على الرغم من غياب التنظيم القانوني للجان التحقيق غير انه عثرنا على بعض النصوص المباشرة وغير المباشر التي تجيز للعديد من السلطات ممارسة مهام التدقيق كما هو الحال بالنسبة الى مجلس النواب الذي يختص بالرقابة على الحساب الختامي للدولة، وكذلك رقابة أعضاء مجلس النواب واللجان النيابية الدائمة على الأنشطة المختلفة للوزارات، فضلاً عن امتلاك مجلس الوزراء سلطة تشكيل اللجان التدقيقية انسجاماً مع السلطة الرئاسية ومبدأ التضامن الوزاري بشأن المسؤولية الوزارية.

٤- لا تقتصر اللجان التدقيقية على السلطتين التشريعية والتنفيذية بل وجدنا ان الهيئات المستقلة لها دورا كبيرا في التدقيق، ومنها ديوان الرقابة المالية الاتحادي والبنك المركزي العراقي، وهو الامر الذي يدل على توجه المشرع العراقي للقيام بالانشطة الرقابية في العراق من قبل الهيئات المستقلة.

ثانياً: التوصيات

- ١- ندعو مجلس النواب الى استحداث نص في مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي يتضمن النص صراحة على منح الإدارة سلطة تشكيل اللجان التدقيقية، ويتم إحالة تنظيم ذلك الى تعليمات يصدرها مجلس الخدمة العامة الاتحادي.
- ٢- ندعو الأمانة العامة لمجلس الوزراء الى تشكيل لجنة تتولى وضع ضوابط لتشكيل وعمل اللجان التدقيقية وحدود سلطاتها وصلاحياتها وعلى غرار ضوابط اللجان التحقيقية.
- ٣- ندعو الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وكذلك القضاء الإداري الى ممارسة رقابته الفاعلة على اللجان التدقيقية والإجراءات التي تصدر بناء على هذه اللجان كونها تعد قرارات إدارية وبالإمكان الطعن بها امام القضاء.

الهوامش الختامية

- (١) د. غسان فلاح المطارنة ، المدخل الى تدقيق الحسابات المعاصر ، دار المكتبة الوطنية - زمزم - الاردن ، ٢٠١٣ ، ص ١٧ .
- (٢) د. كريمة علي كاظم و شاكر عبد الكريم هادي و احسان ذياب عبد و احمد جاسم حمودي ، الاتجاه الحديث في التدقيق والرقابة وفقاً للمعايير الدولية والتشريعات المحلية ، مكتب الجزيرة للطباعة والنشر - العراق - بغداد ، ٢٠١٧ ، ط ١ ، ص ٦ .
- (٣) د. كريمة علي كاظم واخرون ، المصدر نفسه ، ص ١١١ .
- (٤) د. طارق المجذوب ، مصدر سابق ، ص ٦٣٤ .
- (٥) د. كريمة علي كاظم الجوهر واخرون ، مصدر سابق ، ص ١١١ .
- (٦) د. حسين يوسف القاضي واخرون ، التدقيق الداخلي ، منشورات جامعة دمشق - سوريا ، ٢٠١٤ ، ص ٦٤ وما بعدها .
- (٧) تضمنت المادة (٤٧) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ الاشارة الى المؤهل اللازم توفره في من يتولى مركز رئيس المراجعين الذي يتولى ادارة قسم المراجعة الداخلية ، اذ اشترط المشرع الخبرة اللازمة في المحاسبة والمراجعة لاعمال البنك المركزي العراقي في الجانبين الاداري والمالي ، ومن الثابت والمتعارف عليه فان الخبرة تثبت بموجب وثائق ممارسة معتمدة صادرة من جهات معنية ، ونرى كان على المشرع العراقي ان يقرن الخبرة اللازمة موثقة من جهة معتمدة .
- (٨) حددت المادة (٧) من نظام ممارسة مهنة مراقب الحسابات رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ المعدل شروط من يتولى مهنة مراقبة الحسابات ، للمزيد ينظر د. كريمة علي كاظم واخرون ، مصدر سابق ، ص ٣٥ وما بعدها .
- (٩) د. سعد العطية ، الرقابة على الاتفاق في العقود الحكومية ، المؤسسة الحديثة - لبنان ، الطبعة الاولى - ٢٠١٦ ، ص ١٤١ .
- (١٠) هيثم علي محمد العنبيكي و سالم محمد عبود ، مصدر سابق ، ص ١٣٩ .
- (١١) رزان صلاح ، التخطيط الاداري ، بحث متاح على شبكة الانترنت (mawdoo3.com) اخر زيارة بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢٤ .
- (١٢) للمزيد مراجعة د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، التخطيط الاداري ، الاكاديمية الحديثة للكتاب الجامعي ، ٢٠١٩ ، ص ١٩ وما بعدها ، متاح على الموقع الالكتروني (noor-book.com) اخر زيارة بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢٤ .
- (١٣) هيثم علي محمد العنبيكي و سالم محمد عبود ، مصدر سابق ، ص ١٣٨ وما بعدها .
- (١٤) هيثم علي محمد العنبيكي و سالم محمد عبود ، المصدر نفسه ، ص ١٣٨ وما بعدها .
- (١٥) هيثم علي محمود العنبيكي وسالم محمد عبود ، اساسيات الفحص الضريبي بين النظرية والتطبيق ، دار الدكتور للعلوم - بغداد ، ط ٢ - ٢٠١٨ ، ص ١٤٨ .
- (١٦) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الاداري ، ط ٣ ، دون محل او دار للنشر ، ٢٠٠٩ ،

- (١٧) ينظر المادة (٤٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (١٨) ينظر الفقرات (ثانياً و سابعاً وثامناً) من المادة (٦١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (١٩) ينظر المادة (٦٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٠) ينظر المادة (٦٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢١) ينظر المادة (٦٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٢) ينظر المادة (٦٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٣) ينظر المادة (٧٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٤) ينظر المادة (٨٠/ اولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٥) ينظر المادة (٨٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٦) ينظر المادة (١٠٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٧) د. سامر مؤيد عبد اللطيف و م.م. حيدر سامي غريب ، الفساد الاداري ودور المؤسسات الدستورية في مكافحته ، من خلال مجلة آل البيت ، العدد (٢٢) ، ص (٩٠) .
- (٢٨) د. محمد الصغير بعلي ، مصدر سابق ، ص ٢٩ .
- (٢٩) د. رائد ناجي احمد ، المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مكتبة السنهوري ، الطبعة الثالثة ، ٢٠١٨ ، ص ١٥٢ .
- (٣٠) د. رافد عبيد النواس و محمد خالد المهدي ، الموازنة العامة للدولة – مدخل معاصر ، شركة (ام بي جي) العالمية لندن ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٧ ، ص ١٤٢ .
- (٣١) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، مصدر سابق ، ص ٢٨٩ .
- (٣٢) د. رائد ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص ١٥٣ .
- (٣٣) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، المصدر السابق ، ص ٢٨٨ .
- (٣٤) عبد الناصر عبد الله ابو سمهدانة ، مصدر سابق ، ص ٣٩ .
- (٣٥) ينظر المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لعام ٢٠١١ المعدل
- (٣٦) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص ٧٥ .
- (٣٧) ينظر نص المادة (٥) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لعام ١٩٨٨ المعدل والذي جاء فيه (باعتبار الوزير هو المسؤول الاول في الوزارة عن اعمالها لذا تتناط به مسؤولية توجيه سياستها بان تصدر عنه وتنفذ بإشرافه جميع القرارات والاوامر والتوجيهات بكل ماله علاقة بمهام الوزارة وتشكيلاتها وصلاحياتها وسائر شؤونها الفنية والمالية والادارية والتنظيمية ضمن احكام القوانين والانظمة والتعليمات) .
- (٣٨) د. خميس السيد اسماعيل ، موسوعة القضاء الاداري – دعوى الالغاء ووقف تنفيذ القرار الاداري ، المجلد الثاني ، دار محمود – القاهرة ، من دون سنة للنشر ، ص ٧ .
- (٣٩) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، اصول القضاء الاداري ، دار الجامعة الجديد – مصر ، ٢٠١٤ ، ص ٢٣ .
- (٤٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر نفسه ، ص ٢٤ .

- (٤١) د. حمدي ياسين عكاشة موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، ج١، من دون محل او دار للنشر ، ٢٠١٠ ، ص ٢٠. و د. خميس السيد اسماعيل ، مصدر سابق ، ص ٨ .
- (٤٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، وقف تنفيذ القرار الاداري ، المكتب الجامعي الحديث - مصر ، ٢٠١٦ ، ص ٣٦ .
- (٤٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٣١ .
- (٤٤) د. طارق المجذوب ، الادارة العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ ، ص ٦٦٩ .
- كما عرفت الرقابة الادارية ايضاً بانها : ((الرقابة التي تمارسها الادارة على تصرفاتها للبحث في مشروعيتها وملائمتها)) ، د. مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠٠٩ ، ص ٥٢ .
- (٤٥) د. كريمة علي كاظم واخرون ، مصدر سابق ، ص ١١١ .
- (٤٦) د. وسام صبار العاني ، الرقابة القضائية على مشروعية اعمال الادارة في العراق والنظم المقارنة ، بدون محل او دار للنشر ، ٢٠١٤ ، ص ٤٠ .
- (٤٧) منى جاسم الكواري ، التفتيش شروطه وحالات بطلانه ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ١٧٤ .
- (٤٨) د. عبد الناصر عبد الله ابو سمهدانة ، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة ، المركز القومي للاصدارات القانونية - مصر ، ٢٠١٤ ، ص ٣١ وما بعدها .
- (٤٩) يعرف الاستجواب بانه ((المناقشة التفصيلية للمتهم في الادلة القائمة على نسبة التهمة اليه)) ، د. عمار عباس الحسيني ، مبادئ التحقيق الجنائي الحديث ، مكتبة دار السلام القانونية - بيروت ، ٢٠١٩ ، ص ١٦٧ .
- (٥٠) د. محمد علي جواد و د. نجيب خلف احمد ، القضاء الاداري ، الطبعة السادسة ، مكتبة ياكار ، ٢٠١٦ ، ص ٤٩ .
- (٥١) سبق للمشرع العراقي ان انشئ بموجب امر سلطة الائتلاف العراقي المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لعام ٢٠٠٤ جهاز للرقابة والتفتيش في كل وزارة او جهة الغير المرتبطة بوزارة تحت مسمى (مكاتب المفتشين العموميين) لتتولى اعمال الرقابة والتدقيق على اعمال الادارة تحت سلطة الوزير او رئيس الجهة غير المرتبة بوزارة ، ينظر القسم الاول من امر سلطة الائتلاف (المنحلة) رقم (٥٧) لعام ٢٠٠٤ ، الا ان المشرع حل تلك المكاتب بموجب القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٠) في ٢٨/تشرين الاول/ ٢٠١٩ .
- (٥٢) د. رائد ناجي احمد ، المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، دار السنهوري - بغداد ، الطبعة الثالثة - ٢٠١٨ ، ص ١٥٥ .
- (٥٣) المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١ المعدل النافذ .
- (٥٤) المادة (٦١/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ .
- (٥٥) د. محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الادارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع - مصر ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٤ .

- (٥٦) د. محمد الصغير بعلي ، المصدر نفسه ، ص ٢٥ .
- (٥٧) المادتين (٣) و (١٠) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لعام ١٩٨٨ المعدل .
- (٥٨) د. محمد الصغير بعلي ، مصدر سابق ، ص ٢٨ .

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات :

١. د. حسين يوسف القاضي وآخرون ، التدقيق الداخلي ، منشورات جامعة دمشق - سوريا ، ٢٠١٤ .
٢. د. حمدي ياسين عكاشة موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ج١ ، من دون محل أو دار للنشر ، ٢٠١٠ .
٣. د. خميس السيد اسماعيل ، موسوعة القضاء الإداري - دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري ، المجلد الثاني ، دار محمود - القاهرة ، من دون سنة للنشر .
٤. د. رافد عبيد النواس و محمد خالد المهدي ، الموازنة العامة للدولة - مدخل معاصر ، شركة (ام بي جي) العالمية لندن ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٧ .
٥. د. رائد ناجي احمد ، المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، دار السنهوري - بغداد ، الطبعة الثالثة - ٢٠١٨ .
٦. د. رائد ناجي احمد ، المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مكتبة السنهوري ، الطبعة الثالثة ، ٢٠١٨ .
٧. د. سامر مؤيد عبد اللطيف و م.م. حيدر سامي غريب ، الفساد الإداري ودور المؤسسات الدستورية في مكافحته ، من خلال مجلة أل البيت ، العدد (٢٢) .
٨. د. سعد العطية ، الرقابة على الانفاق في العقود الحكومية ، المؤسسة الحديثة - لبنان ، الطبعة الأولى - ٢٠١٦ .
٩. د. طارق المجذوب ، الإدارة العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ .
١٠. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، المكتب الجامعي الحديث - مصر ، ٢٠١٦ .
١١. د. عبد الناصر عبد الله ابو سمهدانة ، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الإدارة ، المركز القومي للاصدارات القانونية - مصر ، ٢٠١٤ .
١٢. د. عمار عباس الحسيني ، مبادئ التحقيق الجنائي الحديث ، مكتبة دار السلام القانونية - بيروت ، ٢٠١٩ .

١٣. د. غسان فلاح المطارنة ، المدخل الى تدقيق الحسابات المعاصر ، دار المكتبة الوطنية - زمزم - الاردن ، ٢٠١٣.
١٤. د. كريمة علي كاظم و شاكر عبد الكريم هادي و احسان ذياب عبد و احمد جاسم حمودي ، الاتجاه الحديث في التدقيق والرقابة وفقاً للمعايير الدولية والتشريعات المحلية ، مكتب الجزيرة للطباعة والنشر - العراق - بغداد ، ٢٠١٧ ، ط ١ .
١٥. د. مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠٠٩ .
١٦. د. محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الادارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع - مصر ، ٢٠٠٥ .
١٧. د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، التخطيط الاداري ، الاكاديمية الحديثة للكتاب الجامعي ، ٢٠١٩ . متاح على الموقع الالكتروني (noor-book.com) .
١٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، اصول القضاء الاداري ، دار الجامعة الجديد - مصر ، ٢٠١٤.
١٩. د. محمد علي جواد و د. نجيب خلف احمد ، القضاء الاداري ، الطبعة السادسة ، مكتبة ياكار ، ٢٠١٦ .
٢٠. د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الاداري ، ط ٣ ، دون محل او دار للنشر ، ٢٠٠٩.
٢١. منى جاسم الكواري ، التفتيش شروطه وحالات بطلانه ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
٢٢. هيثم علي محمود العنكي وسالم محمد عبود ، اساسيات الفحص الضريبي بين النظرية والتطبيق ، دار الدكتور للعلوم - بغداد ، ط ٢ - ٢٠١٨.
٢٣. د. وسام صبار العاني ، الرقابة القضائية على مشروعية اعمال الادارة في العراق والنظم المقارنة ، بدون محل او دار للنشر ، ٢٠١٤ .

ثانياً: الدساتير والقوانين والانظمة :

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- ٢- قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ النافذ .
- ٣- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ.
- ٤- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ النافذ .
- ٥- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ .
- ٦- نظام ممارسة مهنة مراقب الحسابات رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ النافذ .

Abstract

This research deals with the position of the Iraqi legislator on the audit committees, where the practical reality indicates that the administrations resort to forming investigative committees for the purpose of standing up to the truth of a violation or a specific topic, and for this, our research came to shed light on the position of Iraqi legislation on this subject, and to determine the legal value of the results of the audit committees And the extent to which it is obligatory for the administration and the investigative committees that will be formed in the future, along with drawing up a road map that relates to addressing the legislative shortcomings in Iraq.

Legal organization for audit committees in Iraq

Lecturer Dr. Ahmed Hamandi Yahya

**Ministry of Higher Education and scientific
research**

**Supervision and scientific research evolution
apparatus**