

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَإِذْ جَعَلْنَا الْبَيْتَ مَثَابَةً لِّلنَّاسِ وَأَمْنًا﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة: ١٢٥



جامعة الأديان والمذاهب
كلية القانون

رسالة الماجستير
قسم القانون

المسؤولية الرقابية لكل من السلطة التشريعية و ديوان الرقابة المالية

إعداد
حلى ياسين عباس العزاوي

الأستاذ المشرف
الدكتور محمد رسول آهنگران

أبريل ٢٠٢٢ م



دانشگاه ادیان و مذاهب

دانشکده حقوق

پایان نامه کارشناسی ارشد

رشته حقوق

مسئولیت نظارت قوه مقننه و هیأت عالی محاسبات

نگارش

حلی یاسین عباس العزاوی

استاد راهنما

دکتر محمد رسول آهنگران

فروردین ۱۴۰۱

الأصالة

محضر المناقشة

الاهداء

أهدي جهدي وبختي هذا الى سيدي ومولاي صاحب العصر والزمان الامام المهدي (عجل الله تعالى فرجه الشريف).

والى والدي الغالي (رحمه الله) الى من أفنى عمره في سبيل أسعادنا_ الى ذلك الانسان المكافح الشجاع الذي أستمدت منه قوتي وأعتزلي بنفسي...

والى من لم يدخر جهدا في مساعدتي _ الى من اضاء بعلمه عقل غيره الى (استاذي محمد رسول انكران).

والى أساتذتي الكرام في جامعة الاديان والمذاهب في جامعة الاديان والمذاهب الذين لم يتوانوا في مد يد العون لي في جميع مراحل دراستي.

داعيا المولى سبحانه وتعالى (ان تكلل مسيرتي ورسالتي ب النجاح وب قبول من اعضاء لجنة المناقشة _ المحترمين)

الباحثة

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على معلم البشرية وهادي الانسانية وعلى آله وصحبة ومن تبعهم بإحسان الى يوم الدين
اتوجه بالشكر الجزيل لكل من ساهم في اخراج هذا البحث الى حيز التنفيذ، الى كل من كان سببا في تعليمي وتوجيهي ومساعدتي.
الى الدكتور الفاضل (محمد رسول اهنكران) مشرف الرسالة ارفع لك كل احترامي الذي يوفر جهدا في ارشادي وتوجيهي اثناء عملي في البحث.

الباحثة

المستخلص

تعتبر الرقابة والسيطرة على المالية العامة من العوامل الحاسمة في أي مجتمع ديمقراطي، ولكن بشكل خاص في الديمقراطيات الجديدة. تعد مساءلة الحكومة عن الأمور المالية إحدى أقدم وظائف البرلمان، حيث تؤدي البرلمانات العديد من الوظائف الهامة داخل النظام الحكومي والسياسي، ويكون سن القوانين وإجراءات الحكومة خاضعة للمساءلة. ومع ذلك فإن تدقيق البرلمان ورقابته على الأمور المالية هو مجال ضروري. تتراوح وظائف الرقابة المالية في البرلمان بين تفويض السلطة التنفيذية لتحصيل الإيرادات من خلال الضرائب والرسوم ومنح الحكومة الإذن بإنفاق هذه الأموال على الخدمات العامة و ضمان تغطية الأموال، يمكن للرقابة الفعالة أن تبني سمعة البرلمان على أنه مصير الشعب من خلال ضمان أن المال العام يجلب قيمة مقابل المال عند إنفاقه. يعتبر التدقيق المالي ضروريًا أيضًا كوسيلة للتحقق من النزاهة في المالية العامة والكشف عن الفساد بالنظر إلى كل فرد أو مؤسسة أو شركة بشكل مباشر لذلك يجب على كل مجلس نواب أن ينظر عن كثب في آلية عمله، وإذا لزم الأمر، إجراء تغييرات من أجل ضمان قيامه بالتدقيق المالي بأعلى درجات الرقابة المالية الشخصية، وأنه هيئة مالية وإدارية مستقلة مرتبطة بالهيئة العليا السلطة المالية في مجلس النواب العراقي، وبحسب المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، يمثله رئيس الديوان أو من يخوله، ضبط المال العام أينما وجد من خلال مراقبة العمل. من الجهات الخاضعة لنطاق سيطرتها في جميع أنحاء العراق بموجب القانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ (المعدل). وتعتبر من الجهات الرائدة في حماية المال العام، وضبط قضايا الاحتيال والتلاعب، ومكافحة الفساد المالي والإداري، والمساهمة الفاعلة في دعم الاقتصاد الوطني، مما يساهم في بناء عراق جديد يقوم في إدارته على أسس مالية واقتصادية متينة ومستقرة، والاستقلال المالي والإداري للديوان ينهي الدستور، وهذا ما يدعم الديوان في ممارسة سيطرتها على عمل السلطة التنفيذية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، مسؤوليات الرقابة، الرقابة البرلمانية، الرقابة المالية، السلطة التشريعية، ديوان الرقابة المالية.

چکیده

نظارت و کنترل بر امور مالی عمومی در هر جامعه دموکراتیک، به ویژه در دموکراسی های جدید، عوامل حیاتی است. پاسخگویی دولت در امور مالی یکی از قدیمی ترین وظایف مجلس است، پارلمان ها وظایف مهم بسیاری را در نظام حکومتی و سیاسی انجام می دهند و وضع قوانین و اقدامات دولت پاسخگو است. با این وجود، بررسی و نظارت مجلس بر مسائل مالی یک حوزه ضروری است. وظایف نظارت مالی در مجلس از تفویض اختیار قوه مجریه برای جمع آوری درآمد از طریق مالیات و عوارض گرفته تا اجازه دولت برای صرف این پول ها در خدمات عمومی و اطمینان از پوشش این پول را شامل می شود. وقتی پول عمومی را خرج می کنید ارزش پول را به همراه دارد. حسابرسی مالی همچنین به عنوان ابزاری برای تأیید یکپارچگی در امور مالی عمومی و کشف فساد با نگاه مستقیم به هر فرد، مؤسسه یا شرکت ضروری است، بنابراین، هر مجلسی باید نحوه عملکرد خود را به دقت بررسی کند و در صورت لزوم تغییراتی را برای اطمینان از آن ایجاد کند. این مرجع مالی دارای بالاترین سطوح کنترل مالی شخصی است و یک نهاد مالی و اداری مستقل و مرتبط با مقام عالی مالی در پارلمان عراق و طبق ماده (۱۰۳) قانون اساسی است. جمهوری عراق برای سال ۲۰۰۵، با نمایندگی رئیس دیوان یا هرکسی که او اجازه دهد، کنترل پول عمومی در هر کجا که پیدا شود از طریق نظارت بر کار. یکی از نهادهای تحت کنترل خود در تمام نقاط عراق بر اساس قانون شماره ۳۱ سال ۲۰۱۱ (اصلاح شده). این کشور یکی از مقامات پیشرو در حفاظت از پول عمومی، کنترل ثقل و مسائل مربوط به دستکاری، مبارزه با فساد مالی و اداری، و مشارکت فعالانه در حمایت از اقتصاد ملی به حساب می آید، که به ساختن عراق جدید بر اساس مدیریت آن بر مبنای مالی قوی و باثبات کمک می کند. و مبنای اقتصادی و استقلال مالی و اداری دیوان به قانون اساسی خاتمه می دهد و این چه چیزی این دفتر را در اعمال کنترل خود بر کار قوه مجریه حمایت می کند.

واژگان کلیدی: نظارت، مسؤلیت های نظارتی، نظارت پارلمانی، نظارت مالی، مرجع تقنینی، هیئت عالی محاسبات.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات	١٥
المقدمة	١٧
١. بيان الدراسة	١٧
٢. ضرورة البحث	١٩
٣. اهداف البحث	١٩
٤. السؤال الرئيسي	١٩
٥. الدراسات السابقة	٢٠
٦. منهجيه البحث	٢١
٧. هيكلية البحث	٢١
الفصل الأول: المفاهيم والكليات	٢٣
١-١. المفاهيم	٢٤
١-١-١. مفهوم الرقابة البرلمانية	٢٤
١-١-١-١. تعريف الرقابة لغة	٢٥
١-١-١-٢. تعريف الرقابة البرلمانية اصطلاحا	٢٦
١-٢. مفهوم ديوان الرقابة المالية	٢٩
١-٢-١. تعريف الرقابة المالية لغة	٢٩
١-٢-١-٢. تعريف الرقابة المالية اصطلاحا	٣٠
٢-١. الكليات	٣٦
١-٢-١. التطور التاريخي للسلطة التشريعية في العراق	٣٦
٢-٢-١. التطور التاريخي لديوان الرقابة المالية في العراق	٤١
الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطة التشريعية في العراق	٤٥
١-٢. شروط رقابة السلطة التشريعية والعوامل المؤثرة عليها	٤٦
١-١-٢. شروط رقابة السلطة التشريعية	٤٦

- ٢-١-٢. العوامل المؤثرة على رقابة السلطة التشريعية ٥٢
- ٢-٢. وسائل السلطة التشريعية في الرقابة ٥٧
- ١-٢-٢. طرح السؤال وطرح موضوع للمناقشة من قبل البرلمان ٥٧
- ١-١-٢-٢. طرح السؤال من قبل البرلمانين ٥٨
- ١-١-٢-٢. طرح موضوع للمناقشة من قبل البرلمانين ٦١
- ٢-٢-٢. الاستجواب والتحقيق وحجب الثقة ٦٦
- ١-٢-٢-٢. استجواب السلطة التنفيذية ٦٦
- ٢-٢-٢-٢. التحقيق البرلماني ٧٢
- ٣-٢-٢-٢. حجب الثقة عن الحكومة ٧٣
- الفصل الثالث: الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية في العراق** ٧٥
- ١-٣. هيكلية واستقلال ديوان الرقابة المالية ٧٦
- ١-١-٣. هيكلية ديوان الرقابة المالية ٧٦
- ٢-١-٣. استقلال ديوان الرقابة المالية ٨٠
- ٢-٣. مهام ديوان الرقابة المالية وصور الرقابة التي يمارسها ٩٠
- ١-٢-٣. مهام ديوان الرقابة المالية ٩٠
- ٢-٢-٣. صور الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية ٩٤
- ٣-٣. الخاتمة ١٠١
- ١-٣-٣. النتائج ١٠١
- ٢-٣-٣. التوصيات ١٠٣
- المصادر والمراجع** ١٠٥

المقدمة

ان الأنظمة السياسية في دول العالم تختلف فيما بينها حول تشكيل المؤسسات فيها وعلاقة هذا المؤسسات او السلطات فيما بينها. ومن بين هذه النظم النظام البرلماني المعتمد في العديد من الدول ومنها العراق هذا النظام القائم على اساس الفصل بين السلطات الثلاث مع وجود رقابة وتعاون متبادل بينها، تقوم السلطة التشريعية في هذا النظام بتشريع القوانين وقرار المسؤولية السياسية، اما ديوان الرقابة المالية فهو ضمان وسلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في دولة العراق بسلطاتها الثلاث (التنفيذية، والتشريعية، والقضائية)، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري، بما في ذلك حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة، وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة.

وعليه تم تقسيم بحثنا إلى ثلاثة فصول وهي كالآتي الفصل الاول يتكون من مبحثين المبحث الأول المفاهيم والمبحث الثاني الكليات اما الفصل الثاني فكان بعنوان الدور الرقابي للسلطة التشريعية في العراق، وكان على مبحثين، المبحث الأول شروط رقابة السلطة التشريعية والعوامل المؤثرة عليها، والمبحث الثاني وسائل السلطة التشريعية في الرقابة، اما الفصل الثالث فكان بعنوان الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية في العراق، وهو على مبحثين، المبحث الأول هيكلية واستقلال ديوان الرقابة المالية، المبحث الثاني: مهام ديوان الرقابة المالية وصور الرقابة التي يمارسها، ثم الخاتمة ثم ذكر اهم النتائج التي توصلنا لها في بحثنا ثم التوصيات.

١. بيان الدراسة

إن الرقابة والسيطرة على المال العام هما عاملان حاسمان في أي مجتمع ديمقراطي، ولكن بشكل خاص في الديمقراطيات الجديدة. ومسائلة الحكومة عن الامور المالية هي واحدة من أقدم وظائف مجلس البرلمان، حيث تقوم مجالس البرلمانات بوظائف هامة عديدة ضمن النظام الحكومي والسياسي وان وضع القوانين، مساءلة الحكومة عن أفعالها وتمثيل مصالح الشعب، الا أن تدقيق ورقابة مجلس البرلمان على الامور المالية يمثلان مجالا ضروريا. وتتراوح وظائف الرقابة المالية لمجلس البرلمان من التصريح للسلطة التنفيذية بجمع الايرادات من خلال الضرائب والرسوم، وإعطاء الحكومة الاذن بانفاق تلك الاموال على الخدمات العامة والتأكد من أن المال العام أنفق بشكل جيد وإن مجلس البرلمان مسؤول بالنيابة عن المواطنين عن تدقيق الخطط والقرارات المالية للحكومة والتشكيك فيها ، ولتحقيق ذلك ينبغي أن يتأكد مجلس البرلمان من قيام الحكومة بتقديم كافة المعلومات حول سياساتها وأنشطتها وأن يشرح بوضوح لماذا اختارت هذا الاجراء بدل من الاخر، وعلاوة على ذلك، يلعب البرلمان دورا رقابيا هاما وهو مساءلة الحكومة عن المال الذي انفقته، فالاشراف الفعال يمكن

أن يبني سمعة مجلس البرلمان على أنه نصير للشعب من خلال ضمان أن المال العام يحقق القيمة مقابل المال عند إنفاقه. والتدقيق المالي ضروري أيضا كوسيلة للتحقق من الاستقامة في المالية العامة وردع أو الكشف عن الفساد. ونظرا لتأثير كل فرد، أو منظمة أو شركة بشكل مباشر بالأمر النقدية والمالية، يُعتبر تدقيق مجلس البرلمان للضرائب والنفقات أمر أساسي في العلاقة بين مجلس البرلمان والسلطة التنفيذية والمواطنين، ولذلك ينبغي أن يقوم كل مجلس برلمان بالنظر عن كثر في آلية عمله، وإذا لزم الأمر، إجراء تغييرات من أجل التأكد من قيامه بالتدقيق المالي بأكبر قدر من الكفاءة.

اما ديوان الرقابة المالية وهو "هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية وهو أعلى هيئة رقابة مالية يرتبط بمجلس النواب العراقي استناداً للمادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يمثله رئيس الديوان أو من يخوله يتولى الرقابة على المال العام أينما وجد من خلال الرقابة على أعمال الجهات الخاضعة لنطاق رقابته في جميع أرجاء العراق بموجب قانونه رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل)، ويعد أحد الأجهزة الرائدة في حماية المال العام والكشف عن حالات الغش والتلاعب ومكافحة الفساد المالي والإداري والمساهمة الفاعلة في دعم الاقتصاد الوطني بما يسهم في بناء عراق جديد قائم في إدارته على أسس مالية واقتصادية وقواعد علمية وقانونية رصينة وثابتة.

واما اختصاصات وصلاحيات الديوان هي:

- ✓ فحص وتدقيق الإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطاً اوجباية او انفاقاً.
- ✓ للديوان حق الاطلاع على الوثائق والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء كانت عادية اوسرية.
- ✓ تؤدي اعمال الرقابة والتدقيق وفقا للقواعد والاصول والمعايير المعتمدة والطرق والوسائل المتعارف عليها.
- ✓ في حالة عدم توفير السجلات الضرورية لممارسة الديوان اعماله في التدقيق وتقييم الاداء فلأخير ان يقدم طلبا مكتوبا الى المفتش العام للوزارة المعنية وعلى الوزارة خلال يومان ان توفر السجلات لديوان الرقابة او تبين الاسباب التي ادت الى الامتناع وفي حالة عدم اقتناع الديوان بذلك يحيل الموضوع الى مفوضية النزاهة العامة.
- ✓ للديوان صلاحية تدقيق البرامج السرية وصلاحية اصدار تقارير سرية مادام المدقق حاصل على التخويل الامني المناسب.
- ✓ للديوان صلاحية القيام بعمليات التقييم المالي للعقود العامة.
- ✓ ونحن بدورنا هنا نود البحث في مضمون المسؤولية القانونية التي تقع على عاتق هاتين المؤسساتين والاطلاع على التنظيم القانوني الذي ينظم عملهم وفق الدستور العراقي.

٢. ضرورة البحث

تتبع أهمية هذه الدراسة لأهمية عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي كجهة رقابية غايتها المحافظة على المال العام والتأكد من حسن استخدامه عن طريق مراقبة أداء الوزارات والدوائر الحكومية ورفع التقارير التي تتمتع بقدر كبير من المصداقية بغية المساعدة في اتخاذ القرار المناسب، فضلا عن دوره الكبير في مجال تحقيق المساءلة العامة فيمكن عدها وسيلة او اداة للحراسة او التنبيه وفي بعض الاحيان الردع.

٣. اهداف البحث

١. التعريف بنطاق عمل كل مؤسسة على حدا للوصول الى مدى تأثير الأدوار وتقسيماتها.
٢. كيفية تقسيم الدور العمل وفق التخصص الوظيفي والعمل الاداري المناط لتلك المؤسساتين.
٣. القاعدة التنفيذية للعمل أي انه نعرف اي المؤسساتين مسؤولة عن اعطاء النتائج وتنفيذها.

٤. السؤال الرئيسي

ما هي المسؤولية الرقابية لكل من السلطة التشريعية و ديوان الرقابة المالية العراقي ؟

الأسئلة الفرعية

١. ما هو الدور الرقابي للسلطة التشريعية في العراق ؟
٢. ما هو الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية في العراق؟

الفرضية الأصلية

وتعني كلمة الرقابة في اللغة معان عدة ، فهي تعني قوة او سلطة التوجيه. وهي تعني المراجعة أو التفتيش أو الاختيار. كما تأتي بمعنى السهر والملاحظة أو الحراسة أو المحافظة أو الانتظار أو الرصد، ان الاصل اللغوي لكلمة الرقابة، (Control) في القاموس تتكون من لفظتين وهما لفظ (contre) ولفظ (role). أن فعل الرقابة يعد مرادفا لفعل الاشراف والمتابعة والملاحظة وللرقابة مدلولات في القرآن والسنة النبوية ، حيث وضع الاسلام اسس للرقابة العامة والمحاسبة للفرد والجماعة متمثلا بما جاء في القرآن الكريم والحديث النبوي الشريف لفظاً ومعنى. ومما ورد في القرآن الكريم بهذا الشأن العديد من الآيات ومنها قوله تعالى: وارقبوا اني معكم رقيب. هود، القران الكريم: الآية ٩٣.

الفرضيات الفرعية

١. هنالك شروط بينها القانون لرقابة السلطة التشريعية العراقية والعوامل المؤثرة على تلك الرقابة وتمثل الرقابة بالوسائل الاتية (طرح السؤال، وطرح موضوع للمناقشة من قبل البرلمان، الاستجواب، والتحقيق، وحجب الثقة).

٢. ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة ويضطلع بمهام في الرقابة والتدقيق المالي على الإيرادات والنفقات لكافة الوزارة و الجهات والمحافظات في العراق.

٥. الدراسات السابقة

١. دراسة إسرائ محمد بدر علي السميع ، ٢٠٠٩، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق إنموذجا)، قسم القانون - كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الكوفة وتكمن هذه الدراسة في ٩/٤/٢٠٠٣ سقط نظام الحكم المعتمد بموجب دستور ١٩٧٠ كما سقط الدستور نفسه وصاحبه سقوط المؤسسات الدستورية والأمنية في الدولة والتي حلت بموجب القرارات التي أصدرها الحاكم المدني للعراق في ١٣/٧/ ٢٠٠٣، ولم يكن من السهل إقامة مؤسسات بديلة بين ليلة وضحاها، إذ كان الوضع الذي تعيشه البلاد مريكا ، فعلى الصعيد الخارجي كانت القوى السياسية العراقية ترغب في العودة إلى العراق لتبشر نشاطها في أسرع وقت ممكن، إما على الصعيد الداخلي فلم يكن العراقيون على استعداد للمرحلة الجديدة التي تلت الحرب وسقوط النظام السابق؛ لذا تأخر نشاطهم السياسي بعض الوقت، غير أن كلا الطرفين كان يفتقر إلى رؤيا ومعرفة واضحة لما ينبغي القيام به.

٢. دراسة، علي حسين احمد الفهداوي ، ٢٠٢٠، الموازنة العامة والرقابة عليها في التشريعات العراقية ، قسم القانون، كلية التراث الجامعة فإن الفكرة الأساس التي تقوم عليها أجهزة الرقابة المالية هي اخضاع الدولة للرقابة على اساس أنها اموال الشعب والاساس الثاني هو كون هذه الرقابة حق ودور كفله الدستور للاجهزة المختصة في الدولة وبالتالي يجب اطلاق دور الرقيب المالي تحقيقا لهذه الغاية في كل مجالات وانشطة الدولة وصرفاً. وان القوة في هذه الرقابة تعتمد بالأساس على استقلالية هذه الهيئات الرقابية عن عمل توجه اجهزة الدولة الخاضعة لهذه الرقابة وان يكون للرقيب علوية وهيبية وتمارس هذه الرقابة وقائيا قبل اعداد الموازنة لتجنب الأخطاء بعد التنفيذ واثناءه حفاظا على مال الدولة.

وتتشابه هذه الدراسات مع دراستنا الحالية بالتطرق لموضوع الموازنة المالية وكذلك النظام البرلماني ، وتختلف دراستنا عن الدراسات السابقة بأنها تتطرق لبيان المسؤولية الرقابية لكل من السلطة التشريعية و ديوان الرقابة المالية حيث يعمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي كجهة رقابية غايتها المحافظة على المال العام والتأكد من حسن استخدامه عن طريق مراقبة أداء الوزارات والدوائر الحكومية ورفع التقارير التي تتمتع بقدر كبير من المصداقية بغية المساعدة في اتخاذ القرار

المناسب, فضلا عن دوره الكبير في مجال تحقيق المساءلة العامة فيمكن عدّها وسيلة او اداة للحراسة او التنبيه وفي بعض الاحيان الردع.

٦. منهجية البحث

ستعتمد دراستنا على أسلوب البحث الوصفي ، وذلك من خلال عرض ووصف النصوص القانونية التي تناولت موضوع الدراسة في القانون العراقي، كما ستقوم الدراسة بوصف وبيان مضمون آراء الفقه القانوني وأحكام القضاء المتعلقة بموضوعنا.

٧. هيكلية البحث

اعتمدنا في هذه الرسالة على الهيكلية واسعة لبيان موضوع المسؤولية الرقابية لكل من السلطة التشريعية و ديوان الرقابة المالية. فكانت الهيكلية كالتالي: احتوت كبداية على مقدمة وبيان المسألة وضرورة البحث واهداف البحث ودراسات سابقة واسئلة البحث وفرضيات البحث ومنهجية البحث وتبعها ثلاث فصول وصنفتها كالتالي:

الفصل الاول: المفاهيم والكليات، المبحث الأول: المفاهيم، المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية ، المطلب الثاني: مفهوم ديوان الرقابة المالية ، المبحث الثاني: الكليات، المطلب الأول: التطور التاريخي للسلطة التشريعية في العراق، المطلب الثاني: التطور التاريخي لديوان الرقابة المالية في العراق، اما الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطة التشريعية في العراق، المبحث الأول: شروط رقابة السلطة التشريعية والعوامل المؤثرة عليها، المطلب الأول: شروط رقابة السلطة التشريعية، المطلب الثاني: العوامل المؤثرة على رقابة السلطة التشريعية، المبحث الثاني: وسائل السلطة التشريعية في الرقابة، المطلب الأول: طرح السؤال وطرح موضوع للمناقشة من قبل البرلمانين ، المطلب الثاني: الاستجواب والتحقيق وحجب الثقة، اما الفصل الثالث: الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية في العراق، المبحث الأول: هيكلية واستقلال ديوان الرقابة المالية، المطلب الأول: هيكلية ديوان الرقابة المالية، المطلب الثاني: استقلال ديوان الرقابة المالية، المبحث الثاني: مهام ديوان الرقابة المالية وصور الرقابة التي يمارسها، المطلب الأول: مهام ديوان الرقابة المالية، المطلب الثاني: صور الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية، وفي الخاتمة ذكرت اهم النتائج و التوصيات...

الفصل الأول: المفاهيم والكليات

١-١ . المفاهيم

إن الرقابة والسيطرة على المال العام هما عاملان حاسمان في أي مجتمع ديمقراطي، ولكن بشكل خاص في الديمقراطيات الجديدة. ومساءلة الحكومة عن الأمور المالية هي واحدة من أقدم وظائف مجلس البرلمان، وأساس كل نقاش محلي بشأن أولويات السياسات وتقديم الخدمات للناخبين. بيد أنه أيضا دور تميل البرلمانات إلى تأديته بطريقة غير صحيحة، ويمثل تحديا خاصا للبرلمانات في البلدان، حيث يمكن أن تؤدي محدودية الإجراءات، والقدرة التنظيمية والنفوذ الى عرقلة عملية الرقابة الفعالة.^١

١-١-١ . مفهوم الرقابة البرلمانية

وفقا للمادة ١٠١ من الدستور، هناك العديد من أشكال الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية في النظم السياسية الديمقراطية، و تسمى الرقابة السياسية، والتي يمارسها أعضاء مجلس النواب المنتخبون من قبل الشعب، لتمثيلهم في عضوية هذا المجلس.^٢

إذا كان لأي شكل من أشكال السيطرة على السلطة التنفيذية قيودًا معينة يفرضها القانون المعمول به، وفقًا لأهداف وأهداف هذا النموذج، فعندئذٍ يكمل كل منهما الآخر، إذا يتم تفعيله وتقويته وتكامله لضمان رقابة حقيقية على أداء السلطة التنفيذية بما يضمن ذلك.

الوحدة والشفافية ومكافحة الفساد. وبالطبع، تحتل الرقابة البرلمانية التي يمارسها مجلس النواب (مجلس النواب)، بسبب اتساع نطاق هذه الرقابة وأدواتها وممارستها من قبل المندوبين، مكانة بارزة ومؤثرة بين أشكال الرقابة الأخرى. من الأمة، وقد كان بالفعل أبرز عمل البرلمان وأعضائه في الوقت الحاضر، بسبب عدم وجود صلاحيات أخرى للبرلمان، فإن الدور الرقابي للبرلمان يكاد يتزامن مع مسؤولياته القانونية الأخرى.

مداورات المجلس في اجتماعاته العمومية ومداولاته في اجتماعات لجنته وتبادل الآراء والحوار مع الحكومة عند توليها السلطة فقط.^٣

١ . مشاقبة، النظام السياسي، القانون الدستوري: ص ١٧

٢ . أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: صص ١٤-١٦

٣ . مران، التحقيق البرلماني: ص ١١

على الرغم من أنها سرية، إلا أنها تجلب معها بعض الرقابة والإشراف على عمل هذه الحكومة، ومن ناحية أخرى، فإن الرقابة على أدوات البرلمان منصوص عليها في الدستور أو اللوائح الداخلية للبرلمان أو وفقاً لها. من تقاليد وعادات البرلمان، وأعضاء من السلطات الأخرى للبرلمان المستقل تنطبق عليهم^١.

الرقابة البرلمانية ضرورية لأنها تحافظ على سيادة الشعب والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كانت القضايا المتعلقة بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة هي في الأصل قضية السلطة التنفيذية ومع تطور سياسة الدولة المعاصرة، وهناك مؤسسات أخرى تشترك في مسؤوليات السلطة التنفيذية في مجال الحكم وأحد أهمها هذا هو البرلمان. من يشارك في السلطة من خلال مسؤولياته التشريعية والرقابية.

تظهر هذه الملاحظة بشكل عام في الأنظمة الدستورية للدول التي تبني نظاماً برلمانياً قائماً على فصل السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وتحدد القوانين المعمول بها والدستورية أشياء معينة في الأنظمة البرلمانية للسلطة التشريعية. تكتسب الحقوق التي تمارسها أمام الحكومة ومن خلال ممارستها سيطرة فعالة على تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها، بحيث تتم ممارسة الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان على عمل السلطة التنفيذية بمختلف الطرق التي قد تؤثر على جميع الوظائف الإدارية الأخرى، باستثناء ممارسة السلطة البرلمانية^٢.

١-١-١-١. تعريف الرقابة لغة

كلمة الرقابة لها عدة معانٍ في اللغة منها ما يأتي :

١. الحفظ: وكلمة (رَقِيب) من أسماء الله سبحانه وتعالى، فالرقيب: هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، قال تعالى يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ﴿النساء: ١﴾، أي حفيظاً لأعمالكم مطلعاً عليكم^٣.

٢. وتأتي الرقابة بمعنى الانتظار، ومنه قوله تعالى: قَالَ يَا ابْنَ أُمَّ لَا تَأْخُذْ بِلِحْيَتِي وَلَا بِرَأْسِي ۗ إِنِّي خَشِيتُ أَنْ تَقُولَ فَرَّقْتَ بَيْنَ بَنِي إِسْرَائِيلَ وَبَيْنَ قَوْلِي ﴿طه: ٩٤﴾ أي لم تنتظر قولي.

١. الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري: ص ٢٨٧

٢. الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري: ص ٥٣

٣. ابن منظور، لسان العرب: ص ١٢

٣. ومن معانيها الحارس ومنه رقيب القوم أي حارسهم الذي يشرف على مراقبة ليحرسهم. والمَرْقَبُ والمَرْقَبَةُ الموضع المشرف يرتفع عليه الرقيب، وارتقب المكان، علا وأشرف وِرْقَبَهُ يَرْقُبُهُ رِقْبَةً وِرْقَبَانَا وِرْقُوبَا، وَتَرْقَبُهُ، وارتقبه: انتظره ورصده.

والتَرْقُبُ: تنظر ثم تتوقع شيئاً، ورقيب الجيش: طليعتهم، ورقيب الرجل: خلفه من ولده أو عشيرته، والرقيب: المُنْتَظَرُ.^١

٤. الإشراف والعلو: فالْمَرْقَبُ والمَرْقَبَةُ: الموضع المشرف الذي يرتفع عليه الرقيب، وارتقب المكان: علا وأشرف. وهذه المعاني كلها قريبة من بعضها البعض إذ تؤدي في النهاية إلى حفظ الشيء، فالإنسان إنما ينتظر لكي يعلم مكملات الأمور مما يمكنه من اتخاذ الإجراءات المناسبة فيحفظ نفسه، وما كلف به، وكذا الحارس إنما يقوم بالحراسة لكي يحفظ ما كلف بحراسته. ممّا سبق يتبين لنا أنّ معنى الرقابة في اللغة: الحفظ والرصد والانتظار والحراسة والعلو، ونجد أنّ علماء اللغة قد أخذوا كلّ هذه المعاني السابقة ومدلولاتها اللغوية من خلال فهمهم لنصوص القرآن الكريم.^٢

لذلك تعرف أكاديمية اللغة العربية السيطرة على الاقتصاد على أنها: تدخل الحكومة أو البنك المركزي للتأثير على سعر الصرف، وتسمى بالسيطرة على الصرف.

ومع ذلك، فإن هذا التعريف يقصر السيطرة على نوع واحد، لأن السيطرة أوسع بكثير من ذلك، مثل التحكم في الائتمان من خلال تحديد معدل الأموال السائلة التي يجب على البنك أن يأخذها مقابل كل الائتمان الذي يمنحه لعملائه. أو الرقابة البرلمانية.^٣

١-١-١-٢. تعريف الرقابة البرلمانية اصطلاحاً

تقبل الدساتير المختلفة في نصوصها مقاربات الرقابة المزدوجة بين السلطة التشريعية والإدارة التي تختلف في الكم والنوعية وفقاً لنوعية العلاقة بين السلطات في مجتمعهم والشروط والأحكام.^٤

من حيث أسلوب الحكم وإدارة شؤون كبار المسؤولين، لعل أهم هذه المقاربات الرقابية هو الرقابة البرلمانية من قبل السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية، لأن الرقابة البرلمانية ضرورة لأنها تصل إلى الشعب. السيادة والتوازن بين

١. ابن منظور، لسان العرب: ص ١٤

٢. البلخي، تفسيراً بن مقاتل بن سليمان: ص ٢١٣

٣. ابن منظور، لسان العرب: ص ٢٥

٤. التميمي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية: ص ١٠

القوتين. التشريع والتنفيذ باسم الأمة مصدر كل السلطات هو حق الشعب في الإشراف على تصرفات السلطات وفق الدستور، والرقابة تشارك معاً في السلطة، وهذا الجزء ليس جزءاً كاملاً ولكنها مبنية على أساس التعاون والتوازن، التي يتضح أثرها في العلاقة بين الهيئة التشريعية والإدارة.

تحدد القواعد الدستورية في الأنظمة البرلمانية بعض الحقوق التي تمارسها أمام الحكومة ومن خلال ممارستها تكتسب سيطرة فعلية على أعمال وأفعال السلطة التنفيذية، ومن هنا تتم ممارسة الرقابة البرلمانية من قبل البرلمان. تتم ممارسة السلطة التنفيذية بعدة طرق قد تؤدي إلى وظائف إدارية أخرى، بالإضافة إلى استفادة البرلمان من الرقابة. يحق للمشرع أن يفرض سيطرته على عمل السلطة التنفيذية، من الثقة حتى نهاية مدتها عن طريق نزع الثقة عنها أو الاستقالة منها. وتعتمد الرقابة البرلمانية على حقيقة أن أعضاء الهيئة التشريعية منتخبون من قبل الشعب، وبالتالي فإن إرادتهم محددة ومن مهامها الإشراف على السياسة العامة للدولة.^١

وعليه فإن تعريف الرقابة البرلمانية هو مهارة أساسية يكفلها الدستور في الأنظمة البرلمانية للسلطة التشريعية بهدف مراقبة تصرفات الحكومة وتصحيح ممارسات الاستقالة للصالح العام، وتنص جميع الدساتير على تشكيل حكومة أصيلة. والكفاءة في صياغة وتنفيذ السياسات العامة.

تُعرّف الرقابة البرلمانية في الأنظمة الديمقراطية بأنها شكل من أشكال الرقابة غير المباشرة على الشعب، حيث يشرف البرلمان على عمل الحكومة ويكون مسؤولاً عن تطبيق القواعد العامة للدولة، وفقاً للقواعد والأنظمة المنصوص عليها في الدستور والقانون المحلي. اللوائح البرلمانية. ووصف أحدهم الأمر بأنه: "قيام المجلس التشريعي ببدء الوقائع في إجراءات الحكومة لفضح الغياب المنتظم للسياسة العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومحاسبته".^٢

كما نصت على أن: "توجيه الحكومة ونصائحها ومعلوماتها من الرأي العام حول سياستها والتأكيد على أنها تبذل قصارى جهدها، وتعاطفها إن وجد، مطلوب من قبل الحكومة". وقد حددها المجلس التشريعي، ومن بينها: سلطة التحقيق التي يمارسها مجلس النواب في عمل المجلس، وتحديد مستوى مطابقته للدستور، والتأكد من التطبيق الصحيح للقواعد العامة. وأضاف أن "أوجه القصور في تطبيق حكم القانون، من خلال المراقبة المنظمة ومحاسبة الأفراد المهملين، إذا لم يثق بهم، يمكن أن تؤدي إلى استقالة الحكومة". وأوضح آخر: "البحث والتقييم الحكومي. وأضاف "إجراءات الحكومة وحق البرلمان في اتخاذ القرارات الصائبة".^٣

١. شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري: ص ٩

٢. الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري: ص ٣٣٥

٣. الزعبي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: ص ٩٨

لأنه إذا تم سحب الثقة، فقد يؤدي هذا الإجراء إلى استقالة الحكومة. تُعرّف الرقابة البرلمانية أيضاً على أنها رقابة برلمانية على عمل السلطة التنفيذية داخل دولة ذات نظام برلماني. وذلك بفضل حقيقة أن هذه البرلمانات لها الحق في مساءلة السلطة التنفيذية بطرق مختلفة. وعلى الرغم من تعدد تعريفات الرقابة البرلمانية إلا أن الباحثة ترى أن جميع التعاريف السابقة تعطي تعريفاً صحيحاً للرقابة ولكن لا تذكر إلا وسائلها وأهدافها وهناك نقطة مشتركة بينهما وهي معنى الرقابة والمسؤولية. وزراء غير مبالين، أو الحكومة بأكملها. قبل كل شيء. يعرف الباحث الرقابة البرلمانية على أنها مجموعة من مهام الرقابة الوظيفية التي يؤديها البرلمان للإشراف على عمل السلطة التنفيذية ولتقييم السلوك اللفظي من أجل المصلحة العامة.

كما تخضع لإرشادات إشراف متعددة التخصصات مسؤولة عن التقصير في عملها^١ الجوهر هو أنه في أنظمة التمثيل الديمقراطي، الذي يمارس السلطة التشريعية برلمان منتخب من قبل الشعب، وتكون وظيفة هذا المجلس تعددية، بما في ذلك دستور الدولة وتوضيح حدوده. إن أهمية الرقابة البرلمانية من حيث القضايا والأنشطة التي تنعكس في تكوين الدولة هي هيئة مهمة وحساسة وهي السلطة التنفيذية وموضوعها يشمل كافة الإجراءات في المجالين السياسي والاجتماعي. والحياة الاقتصادية. وتأتي أهمية الرقابة من أهمية عمل البرلمان نفسه، فالعمل البرلماني مشروع في ظل احترام سيادة القانون وفي نفس الوقت يشرف على الوقاية والعلاج. و للرقابة البرلمانية غرض عام يسعى إلى تحقيق كل السبل لتحقيقه.^٢

كما أنه يصحح إلى أي مدى تكون الإجراءات الحكومية في المصلحة العامة، وهدفاً محدداً وفقاً لنوع الوسائل المستخدمة، مثل إجراء المراقبة من خلال الاستجواب. الأشياء غير الواضحة، بما في ذلك ما هو الغرض من المسؤولية والالتزام كتحقيق، فهذا مظهر من مظاهر قاعدة تقسيم الأهداف في المجال الدستوري. و تنبع أهمية الرقابة البرلمانية من حقيقة أن الهيئة التشريعية تمثل أولئك الذين تكون السلطة التنفيذية مسؤولة عنهم، لكن هذا لا يعني أن السلطة التشريعية تمارس السيادة على عمل السلطة التنفيذية. يقتصر دورها على الرقابة والمساءلة، وهذا الدور مهم للسلطة التنفيذية ليكون لديها إطار محاسبي قوي، بحيث لا يكون فريداً في حكمها.^٣

١. المساعد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي: ص ٩١

٢. عمران، التحقيق البرلماني: ص ٣٣٢

٣. غنيم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: ص ٧٨

١-١-٢. مفهوم ديوان الرقابة المالية

الديوان مؤسسة اقتصادية وادارية مستقلة وله شخصية اعتبارية. وهي أعلى هيئة رقابية مالية تابعة لمجلس النواب ويمثلها رئيس الديوان أو من يتولى مسؤوليته. لرصده ومراقبته في جميع أنحاء العراق وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين الأخرى المعمول بها.^١

ويسعى الديوان إلى حماية الأموال العامة من الهدر والاستغلال، لضمان فائدتها، وتحسين أداء المؤسسات الخاضعة لسيطرتها، والمساهمة في الاستقلال الاقتصادي، ودعم نموها واستقرارها، ونشر الحسابات. وأنظمة الرقابة على أساس المعايير المحلية والدولية؛ ويتحقق من حسابات وأنشطة الأجهزة الخاضعة لسيطرته، ويضمن توحيد ضبط الأموال العامة وفعالية تنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات. ومراقبة عمليات الإنفاق العام للتأكد من توحيدها وعدم وجود عوائدها.

مراجعة ومراقبة بيانات التقييم والتعديل لجمع الموارد العامة للتأكد من ملاءمة الإجراءات المعتمدة وأمن تطبيقها، وإبداء الرأي حول العناوين والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والشروط المالية للجهات تحت السيطرة وتحديد ما إذا كانت منظمة وفقاً للمتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة ودقة الوضع المالي ونتائج النشاط والتدفق النقدي.^٢

١-٢-١-١. تعريف الرقابة المالية لغة

ان تعريف الرقابة المالية لغة يتكون من مفردتين الاول الرقابة والثاني المال وعليه سيكون التعريف كالآتي: ان كلمة الرقابة لها عدّة معان في اللغة منها ما يأتي :

١. الحفظ: وكلمة (رقيب) من أسماء الله سبحانه وتعالى، فالرقيب: هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، قال تعالى يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ﴿النساء: ١﴾، أي حفيظاً لأعمالكم مطلعاً عليكم.

٢. وتأتي الرقابة بمعنى الانتظار، ومنه قوله تعالى: قَالَ يَا ابْنَ أُمَّ لَا تَأْخُذْ بِلِحْيَتِي وَلَا بِرَأْسِي ۗ إِنِّي خَشِيتُ أَنْ تَقُولَ فَرَّقْتَ بَيْنَ بَنِي إِسْرَائِيلَ وَبَيْنَ تَرْقُبَ قَوْلِي ﴿طه: ٩٤﴾ أي لم تنتظر قولي.

١. البلخي، تفسير ابن مقاتل بن سليمان: ص ٢١٣

٢. الجرف، النظام الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة: ص ٥٦

ومن معانيها الحارس ومنه رقيب القوم أي حارسهم الذي يشرف على مرقة ليحرسهم. والمرقب والمرقبه الموضوع المشرف يرتفع عليه الرقيب، وارتقب المكان، علا وأشرف ورقبه يرقبه رقة ورقبانا ورقوبا، وترقبه، وارتقبه: انتظره ورصده. والترقب: تنظر ثم تتوقع شيئا، ورقب الجيش: طليعتهم، ورقب الرجل: خلفه من ولده أو عشيرته، والرقيب: المنتظر.^١

٣. الإشراف والعلو: المرقب والمرقبه: الموضوع المشرف الذي يرتفع عليه الرقيب، وارتقب المكان: علا وأشرف. وهذه المعاني كلها قريبة من بعضها البعض إذ تؤدي في النهاية إلى حفظ الشيء، فالإنسان إنما ينتظر لكي يعلم مكملات الأمور مما يمكنه من اتخاذ الإجراءات المناسبة فيحفظ نفسه، وما كلف به، وكذا الحارس إنما يقوم بالحراسة لكي يحفظ ما كلف بحراسته. مما سبق يتبين لنا أن معنى الرقابة في اللغة: الحفظ والرصد والانتظار والحراسة والعلو، ونجد أن علماء اللغة قد أخذوا كل هذه المعاني السابقة ومدلولاتها اللغوية من خلال فهمهم لنصوص القرآن الكريم.^٢

اما المال لغةً: من مَوَّلَ، ورجل مال: أي كثير المال، وتمَّوَّلَ الرجل: صار ذا مال والمال: ما ملكته من كل شيء، وأكثر ما يطلق المال عليه عند العرب على الإبل، لأنها كانت أكثر أموالهم. وقال ابن الأثير: الأصل في المال أنه ما يملك من الذهب والفضة، ثم أطلق على كل ما يقتضي. ويملك من الأعيان، ويقال: تمول فلان مالا: أي اتخذه قنية، وجمعه: أموال. ومن هذين المفهومين نستخرج تعريف الرقابة المالية الرقابة لغة: وهي المحافظة والانتظار والاطلاع على الأحوال فالرقيب يعني الحافظ والمنتظر والحارس أو الأمين على الضرائب.^٣

١-٢-٢-١. تعريف الرقابة المالية اصطلاحا

تم تطوير العديد من تعريفات الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص من قبل الباحثين، مما أدى إلى ظهور ثلاثة اتجاهات مختلفة في تعريف السيطرة، وسوف نناقش الاتجاهات التالية:

الاتجاه الأول: يهتم أصحاب هذه الطريقة بوظيفة التحكم ويركزون على الأهداف التي يريدون تحقيقها. إنهم مهتمون بتحديد وإثبات وجود عمليات معينة يجب أخذها في الاعتبار قدر الإمكان. وفقاً لهذا الاتجاه، يعرف بعض

١. ابن منظور، لسان العرب المحيط: ص ١٢

٢. الرازي، مختار الصحاح: ص ٢٣٢

٣. الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس: ص ٣٠

الأشخاص السيطرة على أنها مجموعة من القواعد واللوائح التي يتم اتباعها للتحقيق في المعاملات المالية. تقييم عمل الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مستوى فعاليتها وقدرتها على تحقيق الأهداف. مجموعة، وتؤكد من أنها مقصودة.^١ الأشياء التي كان من المقرر تحقيقها وتم تحقيق تلك الأهداف وفقاً للضوابط التي تم وضعها وفي الأوقات التي تم تحديدها لها وأيضاً من هذه التعريفات (تشرف على عملية تعديل درجة تحقيق الأهداف. التباهي إنجازاتهم ومحاوله إنفاقها في أقصر وقت ممكن)

الاتجاه الثاني: يركز أنصار هذا الاتجاه على الخطوات التي يجب اتخاذها لإدارة عملية التحكم. من أجل أن تتم عملية التحكم، و هناك حاجة إلى بيانات حول جوانب مختلفة من النشاط، كشرط لإجراء المراقبة.، بشرط أن يتم إعدادها بطريقة تستخدم في مراقبة النشاط وتحليل وتحليل نتائج الأعمال.^٢ وفقاً لهذا الاتجاه، فإن بعض الضوابط مثل (مجموعة من العمليات التي تشمل جمع البيانات وتحليلها لتحقيق النتائج التي تؤديها أدوات معينة لضمان أن المشروع يحقق أهدافه بشكل كاف في نفس الوقت مع إعطاء السلطة الأخيرة) لاقتراح أخذ القرارات المناسبة). وغيرها على أنها "مجموعة من العمليات والإجراءات التي يتم من خلالها تنظيم الأداء على النحو المحدد في الأهداف والمعايير المنصوص عليها.^٣

الاتجاه الثالث: يركز مؤيدو هذا الاتجاه على الهيئات التي تراقب وتختبر وترقب وتجمع المعلومات وتحلل النتائج. يقصد بالمراقبة الخاصة بهم أجهزة خاصة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من أن الجسم. قضية الرقابة تحقق أهدافها بشكل مناسب، مع تمكين هذه المؤسسات أيضاً من اتخاذ القرارات المناسبة. تتضمن بعض الضوابط عملية التقييم والمراجعة والبحث التي تجريها الوكالات المتخصصة للتأكد من أن المشروع يحقق أهدافه وسياساته وبرامجه المقصودة، مع تمكين هذه الوكالات أيضاً من اتخاذ القرارات المناسبة مباشرة التي تضمن تقدم العمل وتلبية متطلبات المعايير التي تحدد مستوى البعد عن الأهداف والبرامج الموضوعية.

وبالتالي، فإننا نفهم أن الاتجاهات الثلاثة تقف على جانب معين من جوانب السيطرة عند تحديد الرقابة المالية، ولكن هذا لا يعني أنه لا يوجد تعريف شامل للرقابة المالية يشمل كل هذه الاتجاهات. تم تقديم العديد من التعاريف في هذا الصدد. من قبل الباحثين بما في ذلك تعريف الدكاترة. ومواءمتها مع القواعد والأنظمة القائمة، ومقارنة نتائج التنفيذ مع الخطط المتقدمة، وقياس مستوى نتائج الأعمال مع ما هو مقصود.^٤

١. هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة: ص ١٧٣

٢. بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة: ص ٨٨

٣. طلبية، الإدارة العامة: ص ٢٥٤

٤. شمس الدين، «الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية»: ص ٢٨

كذلك وصفها بعض الباحثون وصف الرقابة المالية بأنها "مجموعة إجراءات تقوم بها مؤسسات معينة لحماية المال العام، ولضمان تحصيله وإنفاقه بشكل عادل وكفاء واقتصادي وفق ما تم من تشريعات السلطات. المعتمدة في الموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفقاً للخطط الموضوعة للجهات الرقابية".^١

وعليه فإن العمليات المالية تتمثل في سلسلة من الإجراءات اللازمة للتأكد من أن عمليات الصرف وتجميع المصروفات والإيرادات العامة تتفق مع ما تقرره الميزانية وفي حدود التعليمات والقوانين التي تسنها. الآخرين.

❖ الرقابة المالية من حيث الزمن الذي تمارس فيه

ونعني بهذه الرقابة المتلازمة مع مراحل تنفيذ العمليات المالية، وهي بهذا المعنى تنقسم إلى ثلاثة أقسام:

✓ الرقابة المسبقة

لها الحق بموجب القانون في السماح للناس بلعب هذا الدور لمنع الأخطاء، ومن ثم أطلق عليها اسم "السيطرة الدفاعية" لأنها تتجنب الأخطاء والأخطاء. تحصيل الإيرادات قبل تحصيلها، وتدريب الموظفين على كيفية أداء هذه المهام مقدماً قبل تكليفهم بها، واتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الأموال والنظر فيها قبل التنفيذ، وتعيين الضباط الإشرافيين وتحديد صلاحياتهم. والمساءلة، والحصول على الموافقة اللازمة من الجهات الرقابية.^٢

ومن مزايا هذه الرقابة أنها تساعد في التنفيذ الصحيح للسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية للدولة. تساعد في التطبيق الصحيح وإنفاذ القوانين والأنظمة واللوائح المالية، وأن آثارها سريعة، لأنها تحدث مباشرة قبل وقوع الحدث المالي، وهذه من أهم سمات الرقابة المالية. وتقليل احتمالية وقوع الأخطاء ومنع حدوث معظمها في المقام الأول. ومن عيوب هذه الرقابة التأخر في العمل بسبب الوقت اللازم للرقابة المسبقة، وسيطرة المشرفين السابقين في الدوائر والمصالح الحكومية، مما يزيد من تأثيرهم، وعلى العديد من الأفراد. في بعض الحالات تكون هذه الملاحظة رسمية فقط وليست موضوعية.^٣

الرقابة أثناء التنفيذ (المرافقة)

يتم تنفيذ هذا النوع من الرقابة من قبل الوكالات والإدارات المختلفة لضمان سلامة ما يحدث داخلها، ولضمان تنفيذ التنفيذ وفقاً للخطط والسياسات الموضوعة، رقابة خبراء.

١. عاشور، الإدارة العامة: ص ٣٧٧

٢. العكام، المالية العامة: ص ٢٦٠

٣. جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة: ص ٨٤

تساعد هذه الملاحظة في تطوير العمل لأنها في المقام الأول تؤدي إلى تصحيح الأخطاء التي تظهر في النتائج المرجوة، وما يفصل بين هذه الملاحظة أنها تكشف وتصحح قسراً حتى تعود وتستمر الأعمال. تحديد مستوى النتائج التي تم الحصول عليها بهذا التصحيح.

✓ رقابة لاحقة

يفحص هذا التدقيق المعاملات المالية التي تم إجراؤها بالفعل لتحديد المخالفات المالية التي حدثت في الفترة التالية لإتمام عملية التنفيذ، والتي وقعتها وكالة التنفيذ، ومدى امتثال هذه المعاملات للوائح. والنظم والقوانين التي يجب إنفاذها.^١

يهدف هذا التدقيق أيضاً إلى تقييم النتائج والأهداف التي ظهرت من تنفيذ هذه المعاملات المالية. يتم الإشراف المستقبلي من قبل جهات رقابية غير تابعة للمؤسسة التي تتولى الشؤون المالية، مثل مراقب خارجي يقوم بتقييم سجلات وحسابات والتحقق من مطابقتها للحقائق، وكذلك البنك المركزي، الذي يرسل المفتش للتحقق من دقة المعلومات المرسله إليه، والوقوف على مخالفات الأنظمة واللوائح.^٢

يتم تطبيق هذا النوع من الإشراف في مؤسسات التأسيس أو في الأعمال التي تقوم بها هذه المؤسسات، حيث تلتزم المؤسسة بالحصول على الموافقات اللازمة من مجلس الرقابة، وتحديد شروط وأحكام الاستثمار في نشرة الإصدار وفقاً لما هو مسموح به.. والتحقق. تدريب الكادر مسبقاً على العمل في هذا المجال، ورفع العقود للمجالس التشريعية والحصول على موافقتها وكل ذلك تم في الماضي الرقابي، والرقابة على ذلك يتم أيضاً من خلال مراقبة العمل. من الموظفين، ومراقبة تحقيق الأهداف المرجوة، ومحاسبة المتقاعسين في عملهم، وتصحيح الأخطاء المرتكبة، كمرقب قانوني يراقب تنفيذ قرارات مجلس الإدارة وكذلك الرقابة الداخلية أو وكالة الرقابة الداخلية لمراقبة عمل المؤسسة ؛ مستوى تأثيرها على نتائج المؤسسة التأسيسية. بالنسبة للتدقيق اللاحق، يتم تحقيق ذلك من خلال وجود مكتب تدقيق خارجي يشرف على شؤون المؤسسة، بالإضافة إلى الإشراف على هيئات الرقابة الأخرى مثل ديوان المحاسبة أو هيئات الرقابة الأخرى.^٣

١. الجمل، القانون الدستوري: ص ٧١

٢. أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: ص ٤٩

٣. التميمي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية: ص ٨٣

الرقابة المالية من حيث الجهة التي تتولى الرقابة

يمكن تقسيم الرقابة المالية من حيث الجهة التي تتولى الرقابة إلى قسمين:

✓ رقابة داخلية

وهي رقابة تباشرها الجهة أو المؤسسة على نفسها وذلك من خلال إيجاد موظفين متخصصين لتدقيق معاملاتها، كما تتم بحسابية المدير لموظفيه في نفس الإدارة،^١ وهذه الرقابة يمكن تقسيمها إلى قسمين:

✓ رقابة ذاتية

وهي أن يحاسب الإنسان نفسه عن تقصيره فيما كلف به وهو ما يسمى بالوازع الديني في مراقبة الله ومحافته، وهذا النوع من الرقابة أولاه الإسلام أهمية كبرى، وأشرك فيه الناس جميعاً فلا فرق بين ذكر وأنتى أو حاكم ومحكوم، والآيات جاءت لتحض المؤمنين على مثل هذه الرقابة ومنها قوله تعالى: "وهو معكم أينما كنتم"، وقوله تعالى: "إِنَّ اللَّهَ لَا يَخْفَىٰ عَلَيْهِ شَيْءٌ فِي الْأَرْضِ وَلَا فِي السَّمَاءِ" (ال عمران: ٥)

✓ رقابة داخلية بمفهومها السابق وهي الرقابة التي تباشرها المؤسسة على نفسها.

ومن أمثلة الرقابة الداخلية، إدارة الرقابة والمراجعة في المؤسسات المختلفة، رقابة الشركات القابضة على الشركات التابعة، رقابة الوزير للإدارات التابعة له، رقابة الهيئات الشرعية على ممارسات المؤسسات المالية الإسلامية.^٢

رقابة خارجية

إنها رقابة تمارسها كيانات خارجية لا تخضع لسلطة المنظمة أو الوكالة القائمة على المشروع. مثال على ذلك هو مكتب التدقيق الخارجي، الذي تم تفويضه من قبل هيئات الرقابة الحكومية لجميع المؤسسات الخاضعة لسيطرتها، وكذلك بحث البنك المركزي حول أوراق الشركة ولضمان نزاهتها، ومثال آخر هو سيطرة الهيئة التشريعية. سلطة السلطة التنفيذية.^٣

قد يكون التدقيق العام، وهو الإشراف على أصحاب المصلحة الحقيقيين الذين يشاركون بشكل مباشر في النشاط المالي الذي يقوم به بنك أو مؤسسة مالية.^٤

١. عبد الله، الرقابة على تنفيذ الموازنة رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد: ص ٥٨

٢. صالح، الرقابة الإدارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية: صص ١٠-٣٥

٣. سعيد، «إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي»: ص ٧٢

٤. عباس، «النظام السياسي العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥»: ص ٦٥

نستنتج مما سبق، عدم وجود تعريف شامل ومحظور للرقابة المالية، بسبب تعدد الجهات الرقابية وكثرة الإجراءات المتبعة لتطبيقها، بالإضافة إلى تنوع أسباب الفساد المالي الناتج عن ذلك. مما أدى إلى تنوع وتعدد أساليب وآليات مكافحته من خلال الرقابة المالية، وهذا واضح في معظم ٤٢ قانوناً لسنة ١٩٦٨، والتي لم تحدد الرقابة المالية، بل حددت فقط سلطة وملكية الديوان. لذلك لا نعود لتعريف الرقابة المالية بتعريف محدد حتى لا نستثني من محتواها ونتائجها للتطورات التي تؤثر على طرق وآليات الرقابة الجديدة وفق تنوع الأسباب والطرق المالية. الرشوة.^١

١. الفضل، تاريخ القانون، دار اراس للطباعة والنشر: ص ٧١

١-٢. الكليات

١-٢-١. التطور التاريخي للسلطة التشريعية في العراق

الدولة هي المظهر الطبيعي للمجتمع الاجتماعي، للمواطنين الذين يعيشون في ظل نظام سياسي في ظل نظام سياسي تحت مظلة الدستور، الذي تحدد صورته ممارسة السلطة من خلال السلم الاجتماعي. هو اجتماعي وسياسي ضروري. أصبحوا رعايا للدولة، فالدولة اليوم لم تعد أداة قسرية تعتمد فقط على السلطة، بل أداة على أساس نفسي، وهو موافقة وقبول الناس من النظام السياسي وطاعتهم له. لاكتساب الشرعية، هنا تكمن قوة النظام السياسي في حل المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. تعد قضية التمثيل السياسي للجماعات الحديثة والتقليدية من أكثر المشاكل تعقيداً، لأن التمثيل السياسي في الدولة التقليدية (ما قبل الحديثة) مرتبط بالشبكات الريفية، ولكن في الدولة الحديثة لا تعد المؤسسات البرلمانية أداة تمثيل.^١

وسيادة الأغلبية السياسية والبرلمان هو المؤسسة التي تنظم نواب الشعب. وهي هيئة تشريعية مهمتها التشريع والإشراف على عمل الحكومة، بالإضافة إلى تمثيل الشعب أمام الحكومة والعمل بواجباتها لمنع اضطهاد الجهاز التنفيذي لأنها الممثل الأعلى للدولة. يتفق معظم الكتاب على أن كلمة البرلمان، التي نشأت في القرن الثالث عشر الميلادي، هي بالفرنسية والإنجليزية، والبرلمان مصطلح يستخدم لكل اجتماع للنقاش يعقد في مكان معين.^٢

الكلمة مشتقة لغوياً من الفعل الفرنسي (parlor) الذي يعني الكلام. في بريطانيا، بوابة النظام البرلماني، لعبت التطورات التاريخية دوراً في إحداث النظام البرلماني الحالي حيث جاء هذا النظام نتيجة تضارب بين الأفكار الفلسفية والمبادئ القانونية المستمدة من آراء الفقهاء والدول، وبالتالي، غالباً ما لعب النظام البرلماني دوراً مهماً في هذا التحول التاريخي، حيث لم يكن قائماً على الوضع السياسي للبلاد في عام ١٢١٥. هزيمته ضد الفرنسيين، وكانت البلاد على وشك الإفلاس الاقتصادي، وكان الملك قد أقرض بالفعل للنبلاء وإعفاء البارونات الذين يخشون المواجهة مع السلطات، عندما لا يتمكنون من دفع الأموال اللازمة.

وفي عام ١٣٣٢ عُقد أول اجتماع مشترك لبيت الآلهة (النبوي) ومجلس المدينة (البرجوازية) وكذلك حق المجلس في تقديم التماسات إلى الملك ضد الموافقة على الميزانية التي طلبها. حيث كان التحدث باللغة الإنجليزية كان عقبة في تواصلهم مع المواطنين وبينهم. كانت أعمدة القوة أحادية الجانب، مما سمح لهم بمنح المزيد من السلطة لرئيس الوزراء، وبالتالي أصبح روبرت والبور (١٦٧٦ - ١٧٤٥ قبل الميلاد) أول رئيس وزراء حقيقي لبريطانيا، وعلى الرغم من أن هذا

١. شيجا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ١٨٢

٢. شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية: ص ١١٦

لم يكن معروفاً في ذلك الوقت، وعلى الرغم من الدخول سارية المفعول للقوانين في فترات لاحقة ظلت خاضعة لموافقة الملك، ولكن الموافقة على الوفد كانت تلقائية حوالي عام ١٧٠٧.

في عام ١٢٥٤، أصبح هذا التجمع الكبير برلماناً يمثل جميع طبقات الشعب الإنجليزي وضم ممثلين عن المقاطعات والمدن بالإضافة إلى النبلاء ورجال الدين ومجلس العموم ومجلس اللوردات. استطاع مجلس الشعب أن يمارس معظم الصلاحيات التشريعية والرقابية للبرلمان، حيث تم انتخابه وكان الممثل الحقيقي للشعب.^١

وبدأ بممارسة الرقابة على أعضاء المجلس الخاص الذين مثلهم الملك شخصياً. شكل هذا المجلس عدة لجان، كل منها على مصلحة الدولة، ومن بين تلك اللجان لجنة دولة، كلفت بشؤون الدولة وأعضاؤها يعينهم الملك ويعينهم مستشارون. حتى التاج، والبرلمان لم يكن له سيطرة عليها. في بريطانيا اليوم يسيطر حزب العمال والمحافظين على الساحة السياسية ويغيرون دور الحكومة والمعارضة بحسب نتائج الانتخابات التي وصلت إلى مستوى سياسي. ينظر إلى السلطة التشريعية في العراق الآن على أنها أهم سلطة للدولة، إنها السلطة التي تسن القوانين، أي القواعد العامة التي تفرضها على الأفراد.^٢

تم تطويره من قبل الدكاترة. جواد الهنداوي هو السلطة المنتخبة للشعب الذي يستمد قوته وشرعيته من الناس، وبالتالي فهو إما على أعلى مستوى أو في السلطة الأولى. نظراً لأهمية هذه القوة، ترى مونتيסקو الحاجة إلى توزيعها بين مجموعتين أو جسدين.

المجلس عبارة عن هيئة نقاش تتمتع بسلطة إصدار القوانين. تعرف الهيئات التشريعية بعدة أسماء، منها (بارلمنتو)، الكونغرس، المجلس الوطني، مجلس الشعب، مجلس النواب ... الخ.

لكن السلطة التشريعية ليست فقط السلطة التي يمكنها سن القوانين، بعضها سلطة تنفيذية، ولكن في هذه الحالة ليس القانون، بل (المرسوم)، وبالتالي فإن القانون ليس سوى عمل السلطة التشريعية، المرسوم من القانون ينظر للسلطة الإدارية.^٣

تتكون السلطة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من قبل الشعب ومطلوب منهم استيفاء شروط معينة، على وجه الخصوص (الجنسية، الاستحقاق، السن).

١. عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق: ص ١٦٢

٢. بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني: ص ٧٩

٣. مرزة، القانون الدستوري: ص ٥٢

كما توجد اختلافات بين الدول في تنظيم الهيئات التمثيلية، حيث يمتلك بعضها سلطة تشريعية في مجلس واحد يسمى نظام مجلس الولايات المتحدة، بينما في الدول الأخرى، يتمتع كلا المجلسين بسلطة تشريعية تسمى مجلسين. النظام.^١

يقوم نظام الحكومة النيابية أو السلطة التشريعية على أربع ركائز: مجلس منتخب من قبل الشعب ويمارس سلطة حقيقية، ويعين أعضاء البرلمان لفترة محددة، ويمثل الممثل الأمة بأكملها، واستقلال أعضاء البرلمان. يقوم الناخبون والسلطة التشريعية بالعديد من المهام والواجبات التي تتكون من واجب أساسي. إنه سن القوانين وكذلك صياغة وصياغة السياسة العامة، وهو يؤدي واجب الرقابة بمعناه العام والخاص. الوسائل المتعلقة بضبط الموازنة العامة للدولة ورسم خطوط الموازنة المالية. الوظيفة التشريعية هي أساس عمل السلطة التشريعية، لأنها تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة لأنه يمثل الأمة ويحدد نبضها، ولأنه من يصدرها. وتعديل القوانين وإلغائها، ويجب اعتماد جميع المسودات وفقاً للقوانين التي تعرض عليها من السلطة المنفذة، وحتى وفقاً للاتفاقيات الدولية التي تبرمها السلطة المنفذة. ولأن هذه العملية التشريعية تكشف عن جانبيين أساسيين يعكسان عملية التشريع من قبل السلطة التشريعية، والتي يتم تحديدها في عملية صياغة القانون، ومن ثم المصادقة على مشروع القانون.^٢

وفيما يتعلق بمشروع القانون، تظهر دراسة مصدر مشروعات القوانين في معظم الدول أن أصل هذه القوانين ليس نيابياً، بل حكومياً، في معظم القوانين التي تمت المصادقة على قوانينها. في حالة مشاريع القوانين التي ليست في المصلحة العامة من حيث طبيعة الإنفاق أو إلغاء الإيرادات، السلطات التشريعية للبرلمان.^٣

تم تقليص الدور الرقابي في الرقابة السياسية البرلمانية على عمل السلطة التنفيذية وممارسة صلاحياتها وفقاً للدستور. يمارس البرلمان هذه الملاحظة نيابة عن الشعب فقط، لأنه أقرب ممثل له ويعبر عن الإرادة الأكبر.

تتخذ رقابة المجلس التشريعي (البرلمان) على الحكومة أشكالاً مختلفة فيما يتعلق بالحق في طرح الأسئلة، وهذا الحق في السماح لأعضاء البرلمان بطرح أسئلة حول قضايا لا يعرفونهم، أو لفت انتباه الحكومة إلى سؤال. يحظر طرح أسئلة من عضو مجلس النواب على الوزير المختص أو رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز للأعضاء الباقين المشاركة في المناقشة والتعليق على إجابة الوزير، ما لم يتم استجوابهم. لا يتفق مع إجابة الوزير، أو في حال عدم إجابة الوزير يمكنه إعادة

١. بدوي، النظم السياسية: ص ١٤٢

٢. الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية: ص ٨٥

٣. العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة: ص ٨٢

السؤال إلى موضوع المناقشة. كما أن حق الاستفسار ليس مجرد محاولة لاكتساب المعرفة حول موضوع معين مثل سؤال، ولكنه يعني أيضاً تحميل الوزارة أو الوزير المعني المسؤولية عن السلوك أو السياسة الخاطئة. لذلك^١.

فإن العلاقة الشخصية التي لا تحدث بين مقدم العرض والمدعى عليه قد تؤدي إلى فتح نقاش عام يحق لجميع المندوبين المشاركة فيه، وحتى إذا سحب المندوب سؤاله أو سؤالها، يمكن للبرلمان استمر. مناقشة إذا وافق أحد الأعضاء وقد تكون نتيجة التحقيق تصويتاً بالثقة في الوزير أو الوزارة ككل، لأن المسؤولية مشتركة، وفي هذه الحالة تقدم الوزارة استقالتها لتمهيد الطريق أمام مجلس الوزراء لمنح المصادقية البرلمان. و عمل المؤسسات العامة أو المعرفة بقانون إداري محدد. لذلك نرى الكثير من الدساتير، خاصة في النظام البرلماني، تقرر تشكيل لجان مؤقتة أو دائمة لهذا الغرض^٢.

جدير بالذكر أن اللجنة لا تبت في واقعة التحقيق، وإنما مهمتها فقط تقديم تقرير إلى مجلس النواب، ويحتوي على كافة البيانات والمعلومات الخاصة بالحادثة والرقابة البرلمانية على الحكومة. تقع المسؤولية السياسية في النظام البرلماني على عاتق الوزير أو الوزارة ككل، فيما أن يقع على عاتق الوزير وحده شخص واحد أو تقع المسؤولية المشتركة على الوزارة بأكملها نتيجة لعمل هذه الوزارة. كنتيجة مباشرة لعمل رئيس الوزراء الذي يرأس هذه الهيئة. مسؤولية الوزارة سحب الثقة من مجلس النواب، وفي حال سحب الثقة من الوزير يجب عليه الاستقالة. لكن إذا واجه الوزارة بأكملها أو رئيس الوزراء، فيجب على مجلس الوزراء أن يستقبل^٣.

السلطة المالية للبرلمان هي تحديد حجم نفقات الدولة واتخاذ الخطوات اللازمة لضمان عجز الموازنة سواء من خلال الضرائب أو بطرق أخرى، وكذلك سن قوانين الضرائب والموازنة العامة. يشرف على تنفيذ تخصيصات الانفاق، والتقارير السنوي المقدم من ديوان المحاسبة أو المحاسبة المالية، والبرلمان سيشير إلى أوجه القصور والتقصور في عمل السلطة التنفيذية والمخالفات المرتكبة في السنة المالية^٤.

وبناءً على ذلك، يمكن القول أن السلطة التشريعية تؤدي وظائف عديدة، فالمناقشات في المجالس التشريعية ليس فقط حول القضايا السياسية، ولكن أيضاً حول القضايا السياسية يمكن أن تساعد في تسهيل وفهم عمليات إعادة التأهيل الاجتماعي. توضيح النخب والمواطنين. قوانين وإجراءات النظام السياسي.

بعد احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية (الولايات المتحدة) في عام ٢٠٠٣، بدأت مرحلة جديدة من العلاقات السياسية الداخلية للدولة، أصبح فيها الوضع السياسي العامل الرئيسي المؤثر والتأثير في إقامة العلاقات

١. جاسم، نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه: ص ٦١

٢. شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية-دراسات في الدستور العراقي: ص ٩٢

٣. حمادي، النظم السياسية: ص ٧١

٤. النغيشي، الإستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: ص ٤١

المتعلقة بإقامة مؤسسات جديدة. النظام السياسي العراقي رغم إنشاء البرلمان، فإن البرلمان العراقي اليوم ليس حاسماً ولا قادراً على تمثيل إرادة الشعب، ولا هو مستودع يحافظ على استقرار النظام السياسي، وربما يكون وسيلة لشل العملية السياسية. يعيق تطوره، وألا يكون وسيلة لتحقيق غاية بقوته وابتكاره وقدرته على تبرير نفسه وفرض واقع الاحتلال باعتباره عبئاً ثقیلاً، يتم بموجبه تقييد وتقييد أساليب المسؤولين عن إدارة العملية السياسية.^١

نسبة ضيقة. حجم الخلافات بينهما هو الذي أعطى الضوء الأخضر للتدخلات الخارجية والداخلية للتأثير في قراراتهم وفق المصلحة المشتركة التي يفرضها واقع الوضع. أمن مشترك بين العراق والولايات المتحدة. وخرج ضغوط من د. غادر البرلمان لإقراره رغم المعارضة الشديدة من غالبية الكتل النيابية التي قاطعت الجلسات الأخيرة لمجلس النواب احتجاجاً على عملية اتخاذ القرار.^٢

ولا يختلف الوضع بالنسبة لدول الجوار، لأن دول الجوار أيضاً تؤثر عليها في القرارات المركزية، لأن هذه الدول تريد بالتأكيد التأثير على الكتل النيابية التي لها علاقات كثيرة معها وفي التصويت، وتحظى بدعمها. على القرارات والقوانين التي تخدم مصالحهم في جميع المجالات. وهذا يثير جدلاً دائماً حول كيفية تكييف هذه القرارات من قبل البرلمانين داخل مجلس النواب. برز دور المحاصصة الطائفية وأثرها في تكوين البرلمان العراقي (مجلس النواب)، حيث انطلق مبدأ المحاصصة الطائفية منذ بداية عملية تأسيس المؤسسات العراقية.

جاء النظام السياسي الجديد في العراق بعد عام ٢٠٠٣. القرارات والقوانين الأخيرة التي أقرها مجلس النواب تفتقر من ناحية إلى مصداقية النوايا وتؤدي من ناحية أخرى إلى تعميق حالة عدم الاستقرار السياسي. تقوم الكوتا الطائفية على أساس تقسيم السلطات الثلاث إلى ولايات وأماكن عمل حسب مقياس عضوية طائفة معينة على أساس النسب الطائفية العددية مع التركيبة المذهبية العامة، وعلى هذا الأساس جميع المناصب الحكومية. وزعت في العراق.^٣

ولأن الكتل الممثلة في مجلس النواب موجودة بالفعل في الحكومة، فقد أدى ذلك أيضاً إلى غياب دور المعارضة البرلمانية، ومن ثم لم يجرؤ أي عضو أو كتلة نيابية على لعب دور رقابي خوفاً من أعضاء آخرين أو. تلعب الكتل الدور نفسه ضد ذلك، خاصة وأن معظم هؤلاء البرلمانيين كان هدفهم الأساسي هو الدفاع عن مصالحهم الضيقة والحزبية.^٤

١. الكاظم و العاني، الأنظمة السياسية: ص ٧٩

٢. علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ٦١

٣. خليل، القانون الدستور والنظم السياسية: ص ١٨٣

٤. المشهداني، النظم السياسية: ص ١٣٦

كما هو معروف، فإن النظام الانتخابي في العراق هو نتيجة النظام السياسي والحزبي الحالي. منذ أن بدأت الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٣، كان للعراق بالفعل العديد من قوانين الانتخابات.^١ وعلى هذا الأساس، قام العديد من القادة العراقيين بعدة محاولات لتغيير قانون الانتخابات ومحاولة تحسين المسار الديمقراطي والأداء للانتخابات من أجل دفع المشروع الديمقراطي العراقي. في تحليلنا لقانون الانتخاب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ والتعديل رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ الذي أجريت بموجبه انتخابات ٢٠١٠ نرى أن هذه الخطوات قد باءت بالفشل، لأن هناك الكثير من التعارضات مع هذا القانون لدرجة أنه يفسده. إن مفهوم القانون وما هو أكثر من مجرد تسوية سياسية هو نص قانوني، لذلك يمكن القول أن قانون الانتخابات وآلية تطبيقه يظان العقبة الرئيسية أمام أي تغيير مستقبلي يؤسس لسيادة القانون. لأن السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان العراقي.^٢

١-٢-٢. التطور التاريخي لديوان الرقابة المالية في العراق

ديوان الرقابة المالية، المعروف أيضا باسم الرقابة المالية، كان موجودا مع وجود مجتمعات منظمة، ومر بمراحل عديدة حتى وصل إلى الوضع الذي نراه اليوم، والرقابة المالية هي الأداة الأساسية لحماية المالية العامة. كان لدى الدول في مراحل تاريخية رقابة مالية للسيطرة على الزراعة لحماية ولاء شعوبها من جهة، ولتعزيز أركانها من جهة أخرى، لأنها كانت من أهم مصادر جباية الضرائب.، وكان لمدينة أثينا مؤسسة متخصصة في السيطرة على أموال الدولة من ثلاثمائة عام قبل المسيح.^٣

كما ظهر معنى السيطرة في قوانين حمورابي التي تضمنت العديد من البنود الخاصة بالمعاملات المالية والتجارية. مارس المسلمون الرقابة المالية بعدة طرق، من الرقابة المالية قبل المفاوضات وبعدها، وكانت تقوم على أساس الرئيس الأعلى أو المجلس أو القضاء أو الحسابات. إن الواجبات والمسؤوليات التي يجب أن يؤديها، مثل الزكاة، والمرونة في الإنفاق، ليس بشكل مفرط وسوء، كلها علامات على وجود أساس قوي للرقابة داخل المجتمع الإسلامي، بخلاف ضمير المسلمين وعلم الأمور الأخيرة. العقوبة التي تمثلها الوقفة الاحتجاجية الأولى عليها.^٤ خلال الفترة الأموية، وضع الأمويون الأسس والقواعد المهمة للتحكم في النفقات، مثل بناء منزل للإخلاء للتحقيق مع العمال المتورطين في الرشوة والفساد، وإنشاء حسابات في مكاتب منفصلة. (nuclea) نظام المحاسبة في الإسلام

١. الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان: ص ١٥٢

٢. الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ١٤٢

٣. عبدالله و العجارمة، المالية العامة: ص ٩٣

٤. عاشور، الادارة العامة: ص ١٧٨

وشكاوى وتظلمات الأمر خلال العصر العباسي، تم إنشاء ثلاثة مكاتب مهمة، أولها محكمة مسؤولية الأزمات، والتي بموجب هذا النظام كانت تعين ممثلًا أو ممثلين في كل مكتب من مكاتب الدولة للخليفة الذي من واجبه السيطرة. ومتابعة حسابات الديوان، وبالتالي تقديم تقرير خاص إلى الخليفة عن هذا الإفصاح والحسابات.^١

والثاني هو مجلس الشكاوى، والثالث هو الحساب في العصر الحديث، تعد فرنسا من أوائل الدول التي أسست. هيئة متخصصة لمراقبة الأموال العامة. أنشأ كيننج (سانت لويس) غرفة محاسبية، أهمها غرفة حسابات باريس عام ١٢٠٩، والتي خضعت للعديد من التطورات حتى أصبحت تحت إشراف قضائي يمثلها ديوان المحاسبة. في عام ١٢٠٩. ١٨٠٧. تم إنشاء هيئة الرقابة المالية في إنجلترا عام ١٨١٦.

كما ذكرنا من قبل فإن تطور الرقابة المالية في الحضارات القديمة مع تطور شكل الحكم في الدولة أدركها قدماء المصريين والإغريق، وكان معناها واضحا في مسلة حمورابي التي تحتوي على العديد من الموضوعات ذات الصلة. شروط. تنظيم المعاملات المالية والتجارية. لقد اعترف العرب بالسيطرة المالية منذ بداية الحضارة العربية، وقد أقيمت الرقابة المالية في الإسلام على أحكام القرآن الكريم والسنة وأفعال الصحابة وتطورت مع تقدم الإسلام. الدولة وأركانها، ووفقًا لمفهوم النظام المالي فيها وأهدافه، والتي تمثل تحقيق أهداف الشريعة الإسلامية في المجالين الديني والعلمي في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، والتي تشكل نظامًا محددًا.^٢

تم تطوير الرقابة المالية على أساس موحد ومثبت، وتضمنت مجموعة متنوعة من الضوابط، من الرقابة السابقة للفصل، إلى إنشاء مكاتب مالية، والرقابة الذاتية إلى تعزيز صنع القرار الديني بين أولئك الذين عملوا عليها. وتم. تم ممارسة الرقابة الخارجية والسيطرة على الأموال العامة في الدولة الإسلامية من خلال واجب حساس ومن قبل المجلس الأعلى، وكانت قواعد الرقابة المالية الإسلامية كافية لإحكام السيطرة على أموال الدولة، واستمروا في ذلك. أن تصبح أداة متطورة تستخدم وظائفها في حماية المال العام من الهدر والاعتصاب والضياع.^٣

ساعد تطوير هذا النوع من الرقابة أيضًا في تطوير سلطات الدولة وتقسيمها إلى هيئات قضائية وتشريعية وإنفاذية، ونتيجة لذلك كان هناك إشراف مختلف على ربط وتنسيق وتنفيذ كل من هذه الإشعارات. السلطة مع قدرتها على تحقيق العدالة والنمو والتطور الديمقراطي داخل دولة واحدة.

لعبت الكوارث والأزمات الاقتصادية التي عانت منها البلدان عبر التاريخ دورًا في مساعدة المجتمعات على تطوير أنظمة الرقابة المالية لحماية الأموال العامة واستخدامها للتغلب على هذه الأزمات وإعادة بنائها.

١. شامية و الخطيب، المالية العامة: ص ٧٩

٢. خليل، الرقابة على المؤسسات العامة: ص ١٧

٣. الجمل، المالية العامة: ص ٥٢

كانت فرنسا في العصر الحديث من أوائل الدول التي أنشأت هيئة متخصصة لمراقبة المال العام. أنشأ الملك (سانت لويس) غرف الحسابات، وأهمها القصيدة^١.

تم عقد حساب باريس في عام ١٢٥٦ قبل الميلاد، والذي خضع للعديد من التطورات حتى تم تمثيله في الرقابة القضائية التي أجرتها محكمة الحسابات منذ عام ١٨٠٧.

بالنسبة لإنجلترا، تم إنشاء هيئة الرقابة المالية في عام ١٨٦٦ وكانت أعلى مؤسسة في الولايات المتحدة للرقابة المالية بموجب قانون الميزانية، الذي سُن في عام ١٩٢١. تم ربط المؤسسات الخاضعة لرقابة مالية عالية باستقلال كل دولة، على سبيل المثال، تم إنشاء محكمة الحسابات في سوريا في عام ١٩٣٨ وفي عام ١٩٦٧ تم تغيير اسمها إلى المنظمة المركزية للرقابة المالية. في عام ١٩٤٢، أصبحت هذه المؤسسة في عام ١٩٦٤ هي الجهاز المركزي للمحاسبة. في لبنان، تأسس ديوان المحاسبة عام ١٩٥١ وتغير عام ١٩٥٩.

في الأردن، تأسس مكتب التفتيش والتحقيق عام ١٩٣١ وأصبح مكتب التفتيش عام ١٩٥٢.

لكن في العراق، تنص المادة ١٠٤ من الدستور العراقي، الذي تم إقراره عام ١٩٢٥، على وجوب وجود قانون لإنشاء هيئة للرقابة على جميع النفقات، على أن تقدم الوكالة بياناً واحداً على الأقل إلى مجلس النواب. مرة واحدة في السنة عما إذا كانت تُنفق وفق الأحكام التي يقرها المجلس، ووفقاً للقواعد التي يضعها القانون^٢.

نرى الآن أن قانون محاسبة العراق رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ أوكل مهمة الرقابة المالية إلى وزارة المالية، والتي تسمى الرقابة الإدارية، كما يدعم الرقابة المالية من خلال التسلسل الإداري في هذا القانون. الوحدة الإدارية تنفق المال العام. تم إلغاء الدستور العراقي لعام ١٩٧٠، في المادة السادسة والأربعين، تم تسليم مهمة الإشراف المالي إلى مكتب الرقابة المالية، وترك الدستور مهمة تنظيم هذه الرقابة للقانون العادي. مجلس الرقابة هيئة مستقلة من الناحية المالية والإدارية ولها شخصية اعتبارية^٣.

ويسعى الديوان إلى حماية الأموال العامة من الهدر والهدر والاستغلال، لضمان فائدتها، وتحسين أداء المؤسسات الخاضعة لسيطرتها، والمساهمة في الاستقلال الاقتصادي، ودعم نموها واستقرارها، ونشر الحسابات. وأنظمة الرقابة على أساس المعايير المحلية والدولية؛ ويتحقق من حسابات وأنشطة الأجهزة الخاضعة لسيطرته، ويضمن توحيد ضبط الأموال العامة وفعالية تنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات. ومراقبة عمليات الإنفاق العام للتأكد من توحيدها وعدم

١. دراز، مبادئ المالية العامة: ص ٩٣

٢. التشريعات الدستورية في العراق: ص ٨٣

٣. العلي، المالية العامة والنشر المالي: ص ٤١

وجود عوائدها.^١ مراجعة ومراقبة بيانات التقييم والتعديل لجمع الموارد العامة للتأكد من ملاءمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها، ولإبداء الآراء حول البيانات والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والشروط المالية للكيانات التابعة وتحديد ما إذا كانت منظمة وفقاً للمتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس واقع الوضع المالي ونتائج النشاط والتدفق النقدي. تعتمد الرقابة على التحليل الوثائقي وتنظيم نزاهة تطبيق القوانين المالية، بينما تميل الرقابة المالية بمعناها الحديث إلى الجمع بين الرقابة التقليدية على الحساب والرقابة الاقتصادية بهدف تقييم الأداء وجعل الإدارة أكثر منطقية. شهدت الرقابة المالية تحسناً في المصطلحات والمفاهيم، حيث تنتقل من الرقابة القانونية إلى السيطرة.

في الدولة العربية ومجموعة العمل الإفريقي لأعلى مؤهل للمنافسة (أفروسعيد) ومجموعة العمل الآسيوي لأعلى مؤهل للمنافسة (الأساسية). لكن الأولوية هي أن نبين لنا أن مفهوم المنافسة المالية وأهدافها ومعداتها يتم تطويرها في شكل تجمعات ودول، وبالتالي تختلف احتياجات الفروع بهذا المعنى من المفاهيم القانونية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية.^٢

١. عبدالعزيز، «رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة (دراسة مقارنة)»: ص ٢٨٩

٢. الكفراوي، الرقابة المالية: ص ١٨

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطة التشريعية في العراق

٢-١ . شروط رقابة السلطة التشريعية والعوامل المؤثرة عليها

تؤدي السلطة التشريعية وظائف عديدة، من المهمة الأساسية المتمثلة في سن القوانين وصياغة السياسة العامة، ومهمة الإشراف على معناها العام ومعناها الخاص للتحكم في موازنة الدولة وإنفاقها خطوط ميزانيتها الاقتصادية. وبين أن واجب الرقابة التشريعية قد تم تقليصه من حيث أنه هو الرقابة السياسية من مجلس النواب على عمل السلطة التنفيذية وممارسة صلاحياتها وفق القانون الدستوري و يراقب البرلمان هذا نيابة عن الشعب، لأن لديه أقوى سلطة لتمثيله ويمكنه التعبير عن إرادته أكثر من غيره.

ينبع اهتمام أبحاث الرقابة البرلمانية في العالم المعاصر من حقيقة أن الرقابة هي إحدى الوظائف الأساسية للبرلمان، وبالإضافة إلى وظيفتها التشريعية الأساسية، تختلف الرقابة البرلمانية من نظام إلى نظام والعراق كنظام آخر. وتفيد المصادر بأنه لم تكن هناك معارضة سياسية في جلستين متتاليتين لمجلس النواب العراقي، لأن الجميع يشارك في السلطة التنفيذية وفق السياسة لاتفاقات والحصص التي أدت إلى ضعف الرقابة وانعدام المساءلة للسلطة التنفيذية، في ذلك الوقت لم يكن بوسع الهيئة التشريعية توجيه الأمر أو التحقيق إلا في إطار محدود للغاية.^١

٢-١-١ . شروط رقابة السلطة التشريعية

قبل تناول شروط رقابة السلطة التشريعية لابد من تأصيل هذا المفهوم، وعلى النحو الآتي:

الرقابة لغة: اشتقت الرقابة في اللغة العربية من فعل رقب، يراقب ورقابة، وهي على وزن فعالة بمعنى حراسة، والرقابة تعني الحفظ والحراسة وجاء في القرآن الكريم ﴿وَلَمْ تَرْقُبْ قَوْلِي﴾ (طه: ٩٤)، وفي قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ، وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾ (النساء: ١)، أي مطلعاً وحافظاً لأعمالكم، والرقابة في السيرة النبوية الشريفة عن أبي سعيد الخدري رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وآله وسلم يقول: "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان". يدل الحديث النبوي الشريف على ما يجب أن يقوم به المسلم المؤمن من دور الإشراف والمتابعة المقرون بالرقابة الفاعلة.^٢

اما الرقابة اصطلاحاً: الرقابة سلطة تكتسب مفاهيم تختلف باختلاف الأنظمة والعهود وتعطى لأشخاص معينين (وزير، محافظ، مدير...) وجاء في موسوعة السياسة للدكتور عبد الوهاب الكيالي، بأن الرقابة التشريعية: "هي الصلاحية المعطاة للبرلمان في دساتير البلدان ذات النظام البرلماني لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، جاعلة من البرلمان

١. شبحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ١٧٣

٢. علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ٣٠٩

صاحب السيادة في الدولة باعتباره ممثلاً للشعب، والغاية من هذه الرقابة بصورة عامة هي التأكد من احترام السلطة التنفيذية لواجباتها، واحترام الإجازة التي منحها البرلمان للحكومة في الجباية والإنفاق، ومن الطبيعي أن يتحقق البرلمان في آخر الأمر من أن الحكومة قد تقيدت بمقرراته".

لذا فالرقابة البرلمانية تعد الوظيفة المهمة والفاعلة في مراقبة عمل الحكومة، تستعملها السلطة التشريعية بقصد ضمان احترام القانون من جانب المنظمات الخاضعة للرقابة بقصد حماية الصالح العام بهذا المجال، ولاكن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب هي الأهم خاصة وأنها موجهة فمعظمها لعمل السلطة التنفيذية وبالتالي الرقابة البرلمانية على العمل. حيث ان السلطة التنفيذية هي إحدى أهم الطرق لضمان سيادة القانون في الأنظمة السياسية الديمقراطية. ويقول الفقهاء: "الرقابة واضحة في القرار على الوجود المادي للوقائع".^١

يعتبر مفهوم الرقابة البرلمانية من المفاهيم الأساسية والأكثر أهمية في حياة البرلمان، لأنه من الواجبات الأساسية للبرلمان، بالإضافة إلى وظيفته الأساسية وهي تشريعية وسياسية وممارسة الحق في استجواب البرلمانين والتحقيق معهم والتحقيق معهم كأدوات رقابية فعالة، ومن ثم رصد الانتهاكات التي ارتكبت في كل حالة، ووضع مسؤولية الحكومة قيد المناقشة والنقاش، وإزالتها عند الضرورة، سواء كان الحصول على ثقة من وزير واحد أو من الوزارة ككل. غالباً ما يتم تعريف شكل الرقابة البرلمانية من حيث ما هو منصوص عليه في الدستور ويختلف من نظام سياسي إلى آخر وقد يكون أقوى في الأنظمة البرلمانية منه في الأنظمة السياسية الأخرى.^٢

اما شروط رقابة السلطة التشريعية: يحكم رقابة السلطة التشريعية شرطان ويؤثران في فاعليتها، وقد يتوقف الشرطان على البرلمانات نفسها وما تقدمه من دعم لتوابعها أو قد تتوقف على الظروف السياسية السائدة في البلاد ونوع الثقافة السياسية التي يتبناها الناخب، والشرطان هما :

الأول: يجب أن يكون لدى المجالس النيابية إرادة نوابها وقدرتهم على ممارسة السلطة التنفيذية، وتكون هذه السلطة في إطار القانون والأشياء التي ينص عليها الدستور والنظام الداخلي للبرلمان للمصادقة عليها، بالإضافة إلى المعرفة المعطاة لها. هو تقدم نوابها وما تفعله هذه المجالس في تشكيل لجان تحقيق دائمة تعمل على توفير المعلومات الكافية للنواب، وقد تكون أداة لتحذير الأعضاء من الانتهاكات التي ترتكبها الحكومة.^٣

أما الشرط الأخر: يتأثر الأداء البرلماني بنوع الثقافة السياسية، فهل ثقافة الاستسلام هي السائدة في البلدان غير الديمقراطية أم ثقافة المشاركة.. إن الإشراف على الوضع السياسي الذي يعمل فيه البرلمان مؤثر للغاية وهذه الثقافة

١. زيتون، المعجم السياسي: ص ١٩٦

٢. أبو القاسم، المفردات في غريب القرآن: ص ٢٠٨

٣. الكيالي، موسوعة السياسة: ج ٢، ص ٨٢٧

تحدد نفسها عندما يتحمل الناس المسؤولية وعندما تتطور الحضارة وتسود القيم الديمقراطية، يزداد هذا الشعور والمعلومات الجديدة، فالثقافة السياسية ضرورة. وقد أدت هذه وغيرها إلى تفعيل الرقابة البرلمانية من قبل أعضاء البرلمان، وربما كان لعدم كفاءة معظم أعضاء مجلس النواب العراقي قبل عام ٢٠٠٣ وبعد ٢٠٠٣ تأثير سلبي على عمل الرقابة البرلمانية.

كما أن لثقافة المشاركة تأثير كبير على المندوبين، من حيث أنها تمثل سيطرة الشعب، لأن ثقافة المشاركة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة محددة بوضوح مع التوجهات السياسية نحو الأهداف السياسية وبالتالي في هذا الصدد نرى بعد (٢٠٠٣) أن هناك ملامح لثقافة المشاركة في العراق، ولكن ليس بطريقة موحدة، لأنها ثقافة سياسية جديدة تؤثر على النظام السياسي ونتائجه، مثل المشاركة في الانتخابات أو القيادة.^١

كما تتطلب التظاهرات والأنشطة السياسية، سواء عن طريق الانتماء إلى حزب أو منظمة مجتمع مدني أو جماعة ضغط، ويهدف تفعيل الرقابة البرلمانية، خضوع ممثليها وناخبها لقانون العمل السياسي، ومن بينهم قضايا مهمة وحيوية في تحسين الرقابة، لأنها معقدة وتتطلب بجمع الموارد.

انطلاقاً من هذه الكلمات يمكن القول ان الرقابة على مجلس النواب العراقي كما ذكرنا تتطلب بجمع الخبرات وهذه التجربة تكاد تكون منعدمة بسبب عدم وجود معارضة سياسية في البرلمان وهذا الافتقار للرقابة أضعف دور الرقابة. وبالتالي كان لها تأثير سلبي على تأثير الرقابة البرلمانية.^٢

وتتخذ رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) للحكومة صوراً متعددة وهي كما يلي

١. حق توجيه السؤال: يسمح هذا الحق لأعضاء البرلمان بطرح أسئلة حول قضايا لا يعرفون عنها أو لفت انتباه الحكومة إلى موضوع معين، ويرسل السؤال إلى عضو البرلمان من قبل الوزير أو رئيس الوزراء. ويحظر على باقي أعضاء مجلس النواب المشاركة في المناقشة والتعليق على رد الوزير، أما إذا خالف العضو المعني إجابة الوزير أو لم يرد إجابة من الوزير فيجوز له تغيير الموضوع في للمناقشة.

٢. حق الاستجواب: التحقيق ليس مجرد محاولة لاكتساب المعرفة حول موضوع معين مثل سؤال، ولكنه يعني أيضاً تحميل الوزارة أو الوزير المعني المسؤولية عن السلوك أو السياسة الخاطئة. لذلك، قد تؤدي العلاقة الشخصية التي لا تحدث بين المزود والمفتوح إلى فتح نقاش عام يحق لجميع المندوبين المشاركة فيه، وحتى إذا سحب المندوب سؤاله أو سؤالها، يمكن للبرلمان الاستمرار مناقشة إذا وافق أحد الأعضاء.^٣

١. العنسكي و آخرون، أداء البرلمان العراقي رؤية تقييمية، التقرير الاستراتيجي العراقي لمركز حمورابي: ص ٧٢

٢. أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية على مصر: ص ٩٧

٣. أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية على مصر: ص ١٠٠

وقد تكون نتيجة التحقيق ثقة في الوزير أو الوزارة بشكل عام، لأن المسؤولية مشتركة وفي هذه الحالة استقلت الوزارة لتمهيد الطريق أمام وزارة تنال ثقة البرلمان.

٣. حق إجراء التحقيق: الغرض من تنفيذ إجراء الرقابة هذا هو أن يكتشف البرلمان بنفسه الحقائق المتعلقة بالأداء السليم للمؤسسات العامة أو أن يعرف السلوك الإداري. لذلك نرى الكثير من الدساتير، خاصة في النظام البرلماني، تقرر تشكيل لجان مؤقتة أو دائمة لذلك.^١

الجدير بالذكر أن اللجنة لا تتخذ قراراً بشأن واقعة التحقيق، وإنما مهمتها فقط تقديم تقرير إلى مجلس النواب ويحتوي على كافة البيانات والمعلومات الخاصة بالحادثة.

٤. المسؤولية الوزارية: مسؤولية الوزراء هي أخطر أسلحة الرقابة البرلمانية على الحكومة، ففي النظام البرلماني تقع المسؤولية السياسية على عاتق الوزير أو الوزارة ككل، فيقع إما شخص واحد على عاتق الوزير أو المسؤولية المشتركة تقع على عاتق الوزراء. على الوزارة بشكل عام نتيجة لعمل هذه الوزارة أو كنتيجة مباشرة لتصرفات رئيس الوزراء الذي يرأس هذه اللجنة. مسؤولية الوزارة سحب الثقة من مجلس النواب، وإذا سلب الثقة من الوزير فعليه الاستقالة. لكن إذا واجه الوزارة بأكملها أو رئيس الوزراء، فيجب على مجلس الوزراء أن يستقيل.

الرقابة على السلطة التنفيذية

منح الدستور العراقي للبرلمان في رقابته على السلطة التنفيذية حق الرقابة على كل من رئيس الجمهورية، والوزراء سواء بصيغة فردية أو تضامنية.^٢

الرقابة على رئيس الجمهورية

من المعروف أن رئيس الدولة، سواء كان ملكاً أو رئيساً، ليس مسؤولاً سياسياً في النظام البرلماني، لكن دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ هو خلاف ذلك (المادة ٦١). بناء على طلب معقول من الأغلبية المطلقة من النواب أثبتت قضية الرئاسة.

واستناداً إلى المادة (٦١) من مجلس النواب، تقديم طلب إلى رئيس الجمهورية لاستجواب رئيس الجمهورية، لأنه خالف صلاحياته المنصوص عليها في المادة (٧٣) من الدستور، بشرط أن يطلب ذلك. لهذا الطلب أسبابه وقد تم

١. احمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة: ص ٧٠

٢. الربيعي، الاحزاب السياسية: ص ٥١

تقديمه بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ولكن بعد مراجعة صلاحيات الرئيس المذكورة في المادة (٧٣) تبين أنها مشرفة. (الجهات التي ليس لها أي صلاحيات تنفيذية وبالتالي لا يوجد مبرر لهذه الصلاحيات من قبل مجلس النواب العراقي).^١ كما قررت المادة (٦١) أن من واجبات مجلس النواب العراقي إقالة رئيس الجمهورية من منصبه بالأغلبية المطلقة لأعضائه، بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا. واحدة من التالية

✓ الحنث باليمين الدستوري.

✓ إنتهاك الدستور.

✓ الخيانة العظمى.

وبحسب المقال، إذا لم يقرر مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه أن الرئيس لن يكون ذا قيمة على الرغم من إدانات المحكمة الاتحادية لمثل هذه الجرائم الشنيعة .

يمكن للرئيس الاستمرار في منصبه على الرغم من منحه أعلى سلطة قضائية سلطة العراق. ومن المتوقع أن يؤدي أمر المحكمة الفيدرالية بإدانة الرئيس بهذه الجرائم إلى عزله تلقائياً من منصبه دون الحاجة إلى ذلك. موافقة البرلمان، حيث يُفترض أن القضاء، في أداء واجباته مستقل.^٢

الرقابة على الوزارة

وهذا منصوص عليه في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، المادة (٦١)، المصادق عليها بالمادة (١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، والتي تُنشئ مجلس النواب، الذي يتمتع بأعلى قانون ورقابي حيث يستخدم الصلاحيات المنصوص عليها في المادة (٦١). وفي المادة ذاتها، يذكر الدستور أدوات الرقابة المالية في العراق والتي حددت ب (سؤال - تحديد موضوع عام للنقاش - تحقيق) ويحددها الدستور كأدوات رقابية فعالة بالنسبة له وهذا عمل السلطة التنفيذية. وتم الترويج للنظام الداخلي للمجلس في المادة ٣٢ وإضافة وسائل رقابة أخرى وهي أيضا (التحقيق البرلماني) وهي من أكثر الأدوات فعالية للحصول على المعلومات في قضية لا يمكن التحقيق فيها وحل محسوب بسبب البرلمان و يحاول الوصول إلى هذه المعلومات .

كما أن الدستور لا ينسى سمة أساسية من سمات النظام البرلماني وهو (مسؤولية الوزارة) في المادة (٨٣) من الدستور التي تنص على (مسؤولية رئيس مجلس الوزراء تجاهها). مجلس النواب بالمسؤولية التضامنية والشخصية.^٣

١. هادي، «الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣»: ص ١٣

٢. الغزال، *الديساتير والمؤسسات السياسية*: ص ٢٤٠

٣. الحضرمي، «البرلمان ودوره الرقابي»: ص ٦٣

الواقع السياسي لتجربة مجلس النواب العراقي انتهت معظم ملفات التحقيق البرلماني أو أي نوع من المراقبة لمجلس النواب العراقي في الدورة الأولى لمجلس النواب العراقي (٢٠٠٦-٢٠١٠) دون أية مسؤولية سياسية أو وزارية. فيما عدا وزير التجارة (عبد الفلاح السوداني) الذي تم التحقيق معه لتأثير الفساد المالي والإداري وتصدير مواد غير مناسبة للبشر. وفي ١٦/٥/٢٠٠٩ وعد بالاستقالة.

ويؤكد واقع الحال أن العديد من أعضاء مجلس النواب السابقين والحاليين لا يتمتعون بأدنى مستوى من الثقافة القانونية والبرلمانية، حيث تم تجريد الحكومة من المسؤولية من خلال استغلال جهل البرلمانين وجهلهم لإشراف سياسي أكثر منه مهني.

الاختصاص التأسيسي

سمح الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ للرئيس ومجلس الوزراء، إلى جانب خمس أعضاء مجلس النواب، باقتراح تغييرات على الدستور. من جهة أخرى نصت المادة (١٤٢) من مجلس النواب على أن مجلس النواب لجنة مكونة من مكونات أساسية في المجتمع العراقي ومهمتها رفع تقرير إلى مجلس النواب خلال أجل غير مسمى أكثر من اربعة اشهر. ثم نصل الى نتيجة مفادها ان مراحل تعديل الدستور تمر (تعديل مقترح، موافقة مجلس النواب، استفتاء شعبي وقرار التعديل).

ولم تتم الموافقة على هذه التغييرات حتى الآن، رغم أن اللجنة أنهت عملها وقدمت تقريرها في ٢١ أيار / مايو ٢٠٠٧. موضوعات متضاربة وهذا يعني أن اللجنة لم تحل هذه التغييرات ولا تزال هناك بنود مختلفة ومثيرة للجدل لا يمكن التوصل إلى اتفاق بشأنها.^١

كما فشل المجلس في سن عدة قوانين، حيث نصت أكثر من مادة في الدستور على تنفيذ القانون، لكن المجلس لم يتمكن من سن هذه القوانين لعدم وجود تشريعات تنظيمية. وفي إطار المادة (٣٩)، رفض قانون حظر المؤسسات التي تمارس العنصرية والإرهاب والكفر المادة (٧) ومجلس النواب عددا من المشاريع المهمة مثل البنية التحتية حيث اقترحت الحكومة قانون إعادة الإعمار. كما أن هناك سياسات تنتهجها الكتل في مجلس النواب حول قوانين مهمة، تستند إلى حد كبير على انعدام الثقة وأهمية الكتل في المصلحة العامة.^٢

كما منح الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ مجلس النواب سلطات قانونية وغيرها من السلطات الاستثنائية.

١. درويش، النظام السياسي دراسة فلسفية تحليلية، دار النهضة العربية: ص ١٩٠

٢. خضير، النظم السياسية: ص ٣٢٩

٢-١-٢. العوامل المؤثرة على رقابة السلطة التشريعية

الرقابة التشريعية هي الواجب الذي يمارسه البرلمان على الحكومة، ولكن هذا الواجب لا يمارس بسهولة في جميع الأنظمة السياسية لوجود عوامل مؤثرة تختلف من نظام إلى نظام، وهذه العوامل يمكن أن تؤدي إلى عرقلة الرقابة البرلمانية على تحقيقها الأهداف المنشودة، بما في ذلك الظروف السياسية القائمة، وتشكيل النظام السياسي، والثقافة السياسية للمواطنين، والنظام العسكري والانتخابي، والواقع الاجتماعي والاقتصادي.^١

الأوضاع السياسية القائمة

قد لا تسير الحياة الطبيعية في الدولة دائماً وفقاً لحالتها الطبيعية، فربما تواجه الدولة غالباً ظروفًا غير طبيعية، وقد تكون هناك حرب مع دولة أخرى، أو قد يكون هناك اضطراب سياسي داخلها، وتصبح هذه الأحداث شكل من أشكال التمرد ضد الدولة في هذه ظروف قد لا تتمكن القوانين العادية من المقاومة، لذلك تسعى السلطة التنفيذية إلى توسيع نطاق صلاحياتها حتى تتمكن من السيطرة على الوضع المعقد وهذه قد يؤدي الى خطر او كارثة طبيعية، أو انتفاضة شعبية. في هذه الحالة تؤثر الظروف السياسية على الرقابة البرلمانية سواء كانت حالة حرب أو انقسام طائفي أو عرقي أو انتفاضة شعبية.^٢

إنها عقبة كبيرة أمام الأفراد والممثلين وهي يجد ذاتها رقابة برلمانية على عمل الحكومة، بسبب مخاطر توسيع صلاحيات الحكومة و لا بد من وضع الحماية، كما أن هناك حالة طوارئ للرقابة البرلمانية كإشراف قضائي لحماية الحقوق والحريات ومنع قمع السلطة.

بنية النظام السياسي

تفرض طبيعة النظام السياسي شكل الرقابة البرلمانية، ففي الأنظمة الديمقراطية توجد مجموعة واسعة من الحريات لممارسة وظيفة الرقابة، وبالنسبة للأنظمة الشمولية غير الديمقراطية هناك عقبة كبيرة أمام ممارسة هذا الإشراف. ويعود السبب في ذلك أيضاً إلى وجود مستوى كبير من المشكلات التي تعاني منها السلطة التنفيذية على كافة مؤسسات المجتمع وخاصة البرلمان وهو هيئة رقابية، وهذا السلوك من أخطر الطرق إذ يتم مراقبتها في مواجهة السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية.^٣

١. الأسود، علم الاجتماع السياسي أسسه وأبعاده: ص ٣٧١

٢. العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة: ص ٢٧١

٣. حمادي، النظم السياسية: ص ١٦٧

من المعروف أن تطور النظم السياسية في الوقت الحاضر مرتبط بمفهوم التطور السياسي، وهو أحد الموضوعات الجديدة، ويرتبط بعمليات التنمية وتطورها في جميع المجالات، وخاصة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وهذا خارج عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية وما يتم تضمينه، هناك عملية معقدة أخرى (التنمية السياسية)، والتي تهدف إلى تحويل النظم السياسية التقليدية إلى أنظمة سياسية حديثة. وبالتالي فإن الرقابة البرلمانية في مثل هذه الأنظمة معقدة وغير صحيحة والسبب أيضاً يرجع إلى الإرث السياسي القديم ويمكن للبرلمان التخلص من هذا الإرث بمرور الوقت والعمل على تطوير النظام السياسي الحالي.^١

ويردد مارتن سي ليدر هذا الرأي قائلاً: "تلك المكونات التي لا تدخل في حساب مستوى النمو السياسي هي تلك التي لا تؤكد الخصائص الأكثر ارتباطاً بالديمقراطية والاستقرار الدستوري، وهي لا تتغير إلا ببطء و مع مرور الوقت ... لأن الديمقراطية تؤدي إلى مشاركة الشعب في العملية السياسية، وتضمن وجود وعي بالحياة السياسية."^٢

ثقافة المواطن السياسية

يلعب الوعي السياسي لدى المواطنين دوراً رئيسياً في التأثير على قيادة البرلمان، لأن عملية صنع القرار بمشاركة الجماهير تتطلب أن يكون لهذه الجماهير مستوى عالٍ من الوعي الاجتماعي والسياسي، وهذا الهدف لا يمكن إلا أن يكون من خلال تربيتهم. من خلال التعليم الذي يتطلب توفير مستوى اقتصادي متقدم لإعداد مؤسسات التعليم العالي والمراكز البحثية والثقافية ودور النشر لتأخذ هذا الدور المهم حيث يتطلب النظام الديمقراطي، وخاصة النظام البرلماني، وجود عدد كبير من السياسيين ذوي المهارات والخبرة والثقافة السياسية العالية، وهذا ليس هو الحال فقط في البلدان ذات المستوى التعليمي العالي، ولكن ليس في الدول الفقيرة الكوادر العلمية والثقافية فقط هي الشحيحة، وربما تكون نتاجاً للمؤسسات التي تتعامل مع التعليم والثقافة، وإذا كنت ترغب في ذلك، فأنت بحاجة إلى الكثير من الأموال والموارد التي لا يمكنك تحملها و إن التطور العام للمجتمع وإطالة عمره السياسي التاريخي الطويل، وإنشاء وإحياء نظام للوعي السياسي لم يقتصر على ما ذكر أعلاه، بل كان يقتصر على المؤسسة الدينية، والمؤسسة العائلية، ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية. وكذلك الاتصال المباشر بين الدولة والحكومة، وهذا يؤدي أيضاً إلى الوعي السياسي.^٣

١. القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد: ص ١٨٧-١٨٨

٢. الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب: ص ١٨٩

٣. بدوي، النظم السياسية: ص ٢٩٣

سيتم إضعاف دور هذا الإشراف. بعبارة أخرى، تتأثر الرقابة البرلمانية بيقظة وثقافة الشعب، فكلما كان الناس أكثر انفتاحًا وتنقيفًا وإدراكًا لحقوقهم ومسؤولياتهم، زادت الرقابة البرلمانية لأنهم يعملون في أعماق الثقافة الشعبية لنيل موافقتهم.

النظام الانتخابي والحزبي

تختلف طبيعة النظام الحزبي باختلاف تكوينه وتنفيذه في الأنظمة السياسية، فقد يكون هناك حزب واحد يستولي على سلطة الدولة، أو قد يكون هناك حزبان أو أكثر يتنافسان على السلطة. ويستند هذا النظام إلى وجود عدة أحزاب متنافسة على السلطة، ويقال أيضًا إن أيًا من هذه الأحزاب لا يمكنه الحصول على الأغلبية اللازمة لتشكيل الحكومة،^١ لذلك يتقدمون إلى الكتل الحزبية وتشكيل حكومة محيطة بها، لكن يراقبونها في هذا النوع من الحكم يكون الائتلاف بيد الأطراف المتحالفة، وهذا يدفع النظام السياسي إلى نشر جهوده لتحقيق التنسيق والتسوية اما الدور الرقابي للأحزاب السياسية في ظل نظام تعددي له تأثير أقل على الحكومة من نظام الحزبين، لأنه في ظل نظام الحزبين هناك تنافس بينهما على السلطة، حتى بين هذه الأحزاب. وبسبب عدم استقرار واستمرارية هذه الأحزاب في موقف معين، فقد يكون الحزب اليوم ضد الحكومة وغداً قد يكون مع سياسته الخاصة والتي تسعى لمصالح حزبية يعترف النظام الحزبي بوجود رقابة برلمانية، لكنه قد تحكمه تطلعات حزبية ومصالح سياسية؛ لذلك فإن نظام التعددية الحزبية يعرّف التجزئة الاجتماعية.^٢

كما في حالة العراق، والحكومة التي تنبثق من هذه التعددية تقوم حكومة ائتلافية متماسكة على أساس الإجماع السياسي وليس على الخبرة الانتخابية، على الرغم من الموافقة على النظام الانتخابي مع التمثيل النسبي في الانتخابات و مكونات المجتمع العراقي عادلة، لكن المشكلة ليست أن المعارضة الرئيسية لهذا النهج كانت احتساب المقاعد الشاغرة والتعويضات، فهذه العملية استندت إلى مشاعر ورغبات قادة الكتل السياسية الكبرى، وكذلك عدم دقة المعرفة بالناس، وذلك بسبب عدم وجود تعداد عام للسكان، والأهم من ذلك، قلة وعي الناخب، واعتماد إرادته وسلوكه الانتخابي على المعتقدات الطائفية والقومية والقبلية، وبالتالي المؤسسات التي ظهرت على شكل نتيجة لتلك العمليات الانتخابية - وخاصة البرلمان - لم يكونوا في الحقيقة ممثلين له.^٣

١. هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية: ج ١، ص ٢٠٦

٢. العنبيكي، و آخرون، أداء البرلمان العراقي رؤية تقويمية: ص ٢٦

٣. العجمي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة: صص ١٠٨-١٠٩

كان لتركيبية الشعب العراقي تأثير سلبي على عمل مؤسسات النظام السياسي بأكمله، لذا فإن الرقابة البرلمانية هي أيضاً على هذه النقاط، وفي بعض الأحيان تتم الموافقة على نظام انتخابي خاص، مع تداعيات كبيرة على مستقبل النظام السياسي في البلد المذكور إيماناً منها بأنه الأفضل وفقاً لمصالحهم. فبدلاً من العمل من أجل التكامل السياسي والتنمية الاقتصادية وتفعيل الدور الرقابي، كان هناك قدر كبير من التدهور الاجتماعي والاقتصادي والفشل الذي ألقى بظلاله على حياة المواطنين العراقيين حيث تغيير النظام الانتخابي من قبل الكتل السياسية الحاكمة في كل عملية انتخابية. وهذه قضية سياسية بالدرجة الأولى وليست مسألة فنية، حيث يدعي البعض أنه يمكن حلها من قبل خبراء من ذوي الخبرة المستقلة. "غالبًا ما تكون المصالح السياسية والفنية في القلب من الأفكار" إذا لم يتم تقييمها فقط.^١

الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية

تعتبر الظروف الاجتماعية والاقتصادية من أكثر العوامل المؤثرة في الرقابة على مجلس النواب، حيث ظهر عدد كبير من الأحزاب على الساحة السياسية العراقية منذ التغيير، مما يشير إلى وجود تنوع في النسيج الاجتماعي العراقي. ولأن التجانس الاجتماعي والوئام السياسي هما الشرطان الأساسيان لديمقراطية مستقرة، فإن الانقسام بين الاختلافات الاجتماعية والسياسية العميقة في العديد من المجتمعات يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، وفي هذه الحالة لا يكون إلا نموذجًا متناقضًا للديمقراطية هو المناسب لها حيث جرت العملية السياسية العراقية في جولتي الانتخابات من (٢٠٠٦) إلى (٢٠١٤)، مما أدى إلى تشكيل حكومة توافق سياسي وعدم كفاية الانتخابات، إضافة إلى أن نصوص الدستور في تنحرف القوة تمامًا عن مبدأ حكم الأغلبية. وهذا ينبع أيضاً من عدم وجود معارضة سياسية، وبالتالي ينضم الجميع إلى البرلمان والحكومة معاً بهدف تقاسم الخصائص السلطوية، وإن الأمر الذي أدى إلى نقص العمل الرقابي وشجع على انتشار الظاهرة المالية وازداد الفساد الإداري والأزمات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.^٢

وباختصار فإن آثار السلطة التشريعية واضحة في النظام البرلماني، حيث أنها تقوم على المسؤولية المشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ولضمان أن يكون مستوى العمل الحكومي في المصلحة العامة وبشروط وأحكام معاصرة كذلك اسأل الشخص المسؤول عن استمرار البرنامج أو عن عدم القيام بذلك. وبحسب الدستور، فهي

١. الخطيب، الوجيز في النظم السياسية: ص ٣٨٣

٢. خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق: ص ٢٩٠



مسؤولية عن تحديد طرق ووسائل الإشراف على عمل السلطة التنفيذية، والتي تختلف باختلاف النظام السياسي

القائم^١.

١. خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق: ص ٢٩٥

٢-٢. وسائل السلطة التشريعية في الرقابة

أدوات الرقابة القانونية التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية، وإدراج هذا الموضوع في الاتجاهات المعاصرة في أدبيات التحقيق البرلماني بشكل عام، ومن ثم الرقابة على القنوات الرقابية التي يملكها البرلمان وفق الدستور، وإن مظاهر سيطرة المجلس التشريعي على السلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، والتي تتجلى في الإجراءات الرقابية المختلفة التي يمارسها أعضاء البرلمان ضد الحكومة، تظهر أهمية هذه الأساليب في جعل السلطة التنفيذية مسؤولة عن جميع وظائفها؛ والإشراف على جميع أعمالها ومناقشة السياسة العامة التي وضعتها لنفسها ومعرفة كيفية عمل الجهة الحكومية وكيفية أداء مهامها المختلفة.^١

نظرًا لأن هيئات الرقابة البرلمانية تمثل الحقوق الممنوحة لأعضاء الهيئة التشريعية في مواجهة الحكومة، فإن هذه المبادئ التوجيهية تختلف اختلافًا كبيرًا وفقًا لمصدرها القانوني والغرض منها في الأنظمة السياسية المختلفة، وأن هيئات الرقابة تحكمها النصوص الدستورية من خلال التطبيقات العملية التي تم إنشاؤها بواسطة قواعد ولوائح الجمعية.^٢

٢-٢-١. طرح السؤال وطرح موضوع للمناقشة من قبل البرلمان

تعد مسألة البرلمان أداة رقابية مهمة يستطيع المندوبون من خلالها مراقبة عمل الحكومة، بالإضافة إلى كونه قناة للتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية و أجواء مناسبة لتطوير المسألة البرلمانية وان هناك قصور واضح في التنظيم الدستوري والقانوني لمسألة البرلمان العراقي وفق دستور عام ٢٠٠٥ لجمهورية العراق و لم يحدد الدستور إجراءات الاستجواب أو أنواعه أو شروط وأحكام التحقيق، وكان على النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عام ٢٠٠٦ أن يمنع هذا القصور، وكذلك إضفاء الطابع الرسمي على الشروط والأحكام. .. وكانت أهداف السؤال البرلماني غير ذات صلة، لأنه بدون تحديد أنواع الأسئلة وعندما يكون للوزير الحق في عدم الإجابة على السؤال النيابي، وقد يكون لموضوع عام أهمية والحيوية، لأن مسألة فتح حوار محدود ومزدوج بين السائل والشخص المسؤول لا تكفي لاطلاع كل جوانبها، لكنها تتطلب مناقشة عامة ومفتوحة يشارك فيها باقي أعضاء المجلس الحكومي من جهة ومن جهة أخرى. مع هذا الطلب يتم طرح هذا الموضوع للمناقشة.^٣

١. جواد الكاظم والعالى، الأنظمة السياسية: صص ٧١-٧٢

٢. جواد الكاظم والعالى، الأنظمة السياسية: ص ٧٥

٣. الأحمد و حسام الدين، النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية: ص ٦٠

٢-٢-١-١. طرح السؤال من قبل البرلمان

هناك مسألتان مهمتان يجب معالجتهما من أجل طرح سؤال برلماني، وهما صلاحية طرح السؤال والشروط التي يجب توافرها قبل طرح سؤال برلماني. أقر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النظام الاتحادي كما هو محدد في الدستور العراقي (جمهورية العراق دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم جمهوري نيابي برلماني وديمقراطي. كما يشمل ذلك تنظيم الدولة الاتحادية والحفاظ على التوازن بين مصالح الولايات والاتحاد، على عكس مجلس الاتحاد الذي ترك موضوع تنظيمه للقانون وبأغلبية ثلثي أعضائه.^١

مجلس النواب لم يتم توضيح القانون بعد مما يعني أن الرقابة البرلمانية هي بالتأكيد غير مكتملة وتقتصر على أعضاء مجلس النواب، وتبدأ بعد أن يصبح المرشح عضواً ويصبح مؤهلاً للعضوية. أن تُمنح للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية (يُطلب من مجلس النواب طرح أسئلة على رئيس الوزراء بشأن أي مسألة تخضع لسلطته، و الوزراء، ويجيب كل منهم على أسئلة الأعضاء، ولا يحق للسائل إلا التعليق). لكن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أضاف هيئات أخرى يمكن لممثليها أن يطرحوا سؤالاً، وهي: أعضاء هيئة الرئاسة، ورئيس الوزراء أو نوابه، والوزراء، ورؤساء الهيئات المستقلة، ورؤساء الدوائر، وغير المنتسبين إليها. وزارة أو أعضاء آخرين في الحكومة أسئلة مكتوبة. وهذا يعني أنه تم تمرير قانون لتوسيع الأحزاب التي يُطرح عليها السؤال البرلماني، لبدء الإجراءات مع طلب الممثل تقديم السؤال البرلماني للسلطة التنفيذية والأمر بإرسال عريضة مع التوقيع البرلمان.^٢

ممثل رئيس مجلس النواب، بشرط ألا يرى أي مؤشر على هذا الطلب ومن حيث الشكل شفهيًا أو خطياً، أو سؤالاً عاجلاً مع ملاحظة أن المادة ٥٠ تنص على إبلاغ اللجنة الرئاسية بهذا الموضوع. لكن أعضاء مجلس النواب العراقي يطرحون السؤال عمداً أو غير قصد على رئاسة مجلس النواب وإن كان هناك فرق كبير بين إحالة السؤال إلى رئاسة الجمهورية وإبلاغه به. إن طرح السؤال على رئاسة الجمهورية تسمية خاطئة، فهو يعني أن للرئاسة صلاحية قبول السؤال أو رفضه دون دليل. مسار الرئاسة، عدا قبول السؤال وتوجيهه بناء على طلب النائب، إلى الشروط والأحكام الشكلية والموضوعية للمسألة البرلمانية.^٣

وبما أن هذه نافذة سهلة للاطلاع على عمل الحكومة، فمن الواضح أن بنود وشروط السؤال في النظام البرلماني العراقي لا تختلف عن الأنظمة البرلمانية الأخرى، لكن الجدير بالذكر أن عضو مجلس النواب العراقي لم يستمع للعديد من المراجع. من هذه البنود والشروط أن نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على مسألة البرلمان، لكنه ترك مسألة

١. شيحا و عبد العزيز، القانون الدستوري والنظم السياسية: ص ٩٨

٢. عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق: ص ١٣٢

٣. بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني: ص ١١٠

تنظيمها للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ومع دراستنا لهذا النظام وأضاف أن المجلس التشريعي العراقي لم ينظم شروط وأحكام السؤال في تلك الشروط الشكلية أو الموضوعية، وأن النظام الداخلي لمجلس النواب أوضح حق النواب في استجواب النائب، وعليه أن يجيب على هذا السؤال دون ذكر بنود وشروط السؤال او نوعه مثل نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي. يجوز لكل عضو تقديم أسئلة مكتوبة إلى أعضاء هيئة الرئاسة، لإبلاغ رئيس الوزراء، أو رئيس الوزراء، أو نوابه، أو الوزراء، أو رؤساء الهيئات المستقلة، أو رؤساء الهيئات غير الوزارية، أو أعضاء الحكومة الآخرين.^١

يتعين على المجلس، في المسائل الواقعة ضمن اختصاصه، إجراء تحقيق في مسألة لا يعلم بها العضو أو لتصحيح وقوع حادث تلقى منه معلومات لتحديد نية الحكومة في مسألة ما دون الرجوع إلى حقيقة أن السؤال يجب أن يكون كتابياً أو موجزاً ولا يتعلق بعمل الوزارة السابقة ولا يضر بالمصلحة العامة، ولا يُحدد أن يكون السؤال في نطاق الدستور ولا يجب طرح السؤال. حيث تركت للسلطة القضائية التي هي في حاجة ماسة إلى قيام المشرع العراقي بمراجعتها. وبشأن بنود وشروط السؤال البرلماني، قبل الوصول إلى الجهات ذات الصلة، تنص بوضوح على أن بنود وشروط السؤال البرلماني أداة رقابية فاعلة في يد المجلس.^٢

الممثل الذي يمكنه من خلاله مراقبة عمل الحكومة ويقترح أن يقدم الممثل سؤاله أو سؤالها كتابةً إلى الرئاسة ويطرح السؤال. الاقتراح قصير ولا ينبغي أن يكون هناك شك ضد الدستور وأن السؤال لا يتعلق بالأسئلة المطروحة أمام محكمة العدل، وأن السؤال لا يتعلق بقرارات الوزير السابق، وأن السؤال لا يضر بالصالح العام، وأن السؤال بريء. والكلمات غير لائقة، وهذا السؤال لا تناقله وسائل الإعلام المختلفة، والإجابة على سؤال البرلمان بتعريف السؤال، قد لا تتطلب الكثير من الجهد إذا أخذنا بعين الاعتبار ما يفعله أعضاء البرلمان عند طرح الأسئلة. يسألون ماذا يفعلون أثناء قياس دورهم الرقابي، والذي يكون موجهاً بشكل كبير إلى الحكومة، وبالتالي فإن السؤال لا يطرح على أي شخص آخر غير الحكومة وهذا السؤال مطروح على طرف آخر، ومصيره أو مصيرها غير مقبول بعد قوات التحالف. غزا العراق أوائل عام ٢٠٠٣، وتغير النظام السياسي في العراق، وتم إدخال دستور فيدرالي جديد في النظام الجديد، وربما كان أحد أهم المبادئ التي تبناها هو ازدواجية السلطة التنفيذية.^٣

أعطى العديد من هذه المسؤوليات لرئيس الجمهورية وذهب معظمها أيضاً إلى مجلس الوزراء وأصبح رئيساً للوزراء ووزيراً. الشؤون الإدارية والسياسية هي من مسؤولية رئيس الوزراء، والأهم من ذلك، أمام مجلس النواب الذي يشرف

١. مرزة، القانون الدستوري: ص ٦٩

٢. بدوي، النظم السياسية: ص ١٨٣

٣. الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية: ص ٩٥

عليها عن كتب كجزء من الإشراف على شؤون الحكومة، لكن المشرع العراقي يرى أن المؤسسات تحت إشراف البرلمان مادة (٥٠) من القانون المحلي الموسع. يحدد النظام البرلماني العراقي من هم المستجوبون (أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس الوزراء أو نوابه، أو الوزراء، أو رؤساء الهيئات المستقلة، أو رؤساء الهيئات غير الوزارية أو أعضاء الحكومة الآخرين، أسئلة مكتوبة). قرار محكمة اتحادية وهذا التوجه يؤكد ويظهر أن إرسال سؤال كتابي إلى رئيس الجمهورية مخالف لنص المادة (٦١ / ستة) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.^١

لكننا نتجه نحو توسيع القاعدة الحكومية التي توجه إليها مسألة البرلمان، لنشر ملفات الفساد في البلاد، على نظر البرلمان العراقي. كما أن النظام البرلماني العراقي يعني أن القضايا المعروضة على اللجان النيابية غير موضع تساؤل، إلا إذا قدمت اللجنة تقريرها في هذا الشأن، ولكن المسألة الثانية أن النائب لا يستطيع أن يطرح سؤالاً إلا في جلسة واحدة، ونحن لا نفعل ذلك. يؤيد هذا القيد لأن الحقيقة العملية وفي الجلسات البرلمانية السابقة أثبتت أن هناك اختلافات بين أداء المندوبين من حيث طرح السؤال في وقتهم وحل القضايا المتعلقة بالواقع الإنساني للمواطنة. وكذلك القدرة على استخلاص النتائج وفهم نقاط الضعف في عمل الوزير أو الوزارة.

لذلك، فإن الحد من عدد الأسئلة في جلسة واحدة سيحبط هذه المجموعة من المندوبين ويؤدي إلى افتقارهم للحماس والرقابة في الإشراف على عمل الحكومة.^٢

إن دستور ٢٠٠٥ أو النظام الداخلي البرلماني العراقي لعام ٢٠٠٧ هو إشارة إلى حق السلطة التنفيذية في الرد على أسئلة المندوبين، والسبب في ذلك هو عدم وجود لائحة رسمية وموضوعية. وبنود وشروط السؤال في العراق، في الواقع عدم وجود دستور ونظام داخلي لمجلس النواب لمعالجة عدم وجود إجابة على السؤال، وقد أعطى طرفاً السؤال أسباب الالتزام، حيث لم تكن موجودة. ان الشروط والأحكام الرسمية والموضوعية التحقق من السؤال تم إعطاء هذا السبب للممثل أن هناك ما يريده في سؤاله.^٣ في ظل عدم وجود مبادئ توجيهية توضح أسباب رفض السلطة التنفيذية الرد، اضطر الوزير أو رئيس الوزراء أو إحدى الجهات الحكومية التي تم استجوابها إلى الرد دون عواقب هذا الرفض، لكن المحكمة الاتحادية في تفسير الأثر القانوني للفشل الشخص الذي أحيلت إليه مسألة البرلمان وفقاً للمادة (٦١) من الدستور (ترى المحكمة الاتحادية العليا أن الشخص الذي أحيلت إليه مسألة البرلمان لا يفشل). دون سبب وجيه بعد إبلاغه خلال المهلة المحددة للإجابة على السؤال. ردها). وهذا ما اتبعته القضاء الدستوري، بما في ذلك القرار الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٨، فهو اعتقاداً منه بأن صرفه في حقيقة أن مسألة البرلمان هي توضيح وتحقيق وليس اتهام، وهذا

١. العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة: ص ١٧١

٢. جاسم، نظام الحكم في العراق والقوى المؤثرة فيه: ص ١٦٣

٣. شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية-دراسات في الدستور العراقي: ص ١٤

هو كلمة المحكمة. الامتناع عن الرد على ما قيل في السؤال ليس له معنى في الواقع ولا يسمح بأي تأثير في وقت يكون فيه رفض الرد قد انتهك إجراء من الرقابة دون أساس قانوني، وبالتالي فإن البرلمان العراقي مطالب بممارسة نفوذ قانوني قوي للإجابة على سؤال مجلس النواب.^١ لا مانع من الإجابة على السؤال الوارد في الدستور الذي يدخل في نطاق الدستور لكن النظام الداخلي أجبر السلطة المختصة على الرد في غضون أسبوعين، ولكن على الرغم من هذا الواجب، لم يتم منح أي عقوبة لعدم الرد، لأننا نعتقد أن النظام الداخلي يجب أن يحتوي على نصوص صريحة حول هذا الموضوع.

٢-٢-١-١. طرح موضوع للمناقشة من قبل البرلمانين

قد يكون للمسألة العامة أهميتها وحيويتها، لأن مسألة فتح حوار مزدوج ومحدود بين السائل والشخص المسؤول ليست كافية لجميع الجوانب، ولكنها تتطلب مناقشة عامة ومفتوحة، بما في ذلك يشارك أعضاء المجلس من جهة والحكومة من جهة أخرى؛ ويتم ذلك أيضاً من خلال طلب طرح هذا الموضوع للمناقشة، ويتفق الفقهاء أيضاً على أن طرح موضوع للمناقشة هو بين السؤال والاستفسار ولا يسمح بعرض هذه الأسئلة على الحكومة حول ما يبدو أنه موضوع البحث. وفي نفس الوقت يشبه الاستجواب من حيث إثارة موضوع في نقاش لا يقتصر فيه على الشخص محل الاستجواب والشخص الذي يتم استجوابه فحسب، بل يختلف بالطبع في فعاليته، لأنه لا يؤدي إلى الإثارة لأنها مسؤولية سياسية للحكومة أو للجميع، وأعضاؤها يعارضون التحقيق الذي يؤدي إلى ذلك.

ولعل هذه الطبيعة دفعت البعض إلى ربطه بأسئلة شفوية، وهي من أنواع الأسئلة الشفوية المعروفة في الدستور، والتي يتم بموجبه فتح مناقشة عامة بعد إجابة الوزير على سؤال الوكيل ويشارك فيه جميع الأعضاء. "لكن يتم القبض عليه بدون قرار". لكن هذا التوازن غير مؤكد، لأن طرح موضوع للمناقشة قد ينتهي بإرسال ذلك الموضوع إلى إحدى لجان المجلس المختصة للتحقيق فيه وإعداد وتقديم تقرير، أو إنهاء المناقشة واجتيازه جدول الأعمال أو اتخاذ القرار مع رغبة الحكومة في الامتثال وهذا على عكس الأسئلة التي تنتهي المناقشة الشفوية بمناقشة تجري دون اتخاذ قرار. من أجل أن يقع الحزب تحت تأثير الأحزاب، ليس لديه علاقة شخصية بينهما، ربما فقط من خلال تقديم المجلس ينظر إليه على أنه حق للتجمع وليس فقط لمقدميه،^٢ وله تأثيران:

١. شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية-دراسات في الدستور العراقي: ص ٢٤

٢. حمادي، النظم السياسية: ص ٨٧

١. عدم سقوط الطلب لغياب مقدميه

إذا لم يكن جميع المتقدمين أو بعضهم حاضرين في الاجتماع المقرر للمناقشة، يجب على اللجنة مواصلة المناقشة، إذا كان هذا الرقم مثل عدد أولئك الذين لم تتم الموافقة عليهم أو قبولهم، فإن رعاة ذلك ليسوا موضع تساؤل، ولكنهم منقوصون. يجب أن تكون على استعداد لمناقشتها.

٢. عدم استبعاد الطلب لتنازل مقدميه

إذا لم يستقبل جميع المتقدمين أو بعضهم بعد إدراجهم في جدول أعمال الاجتماع المحدد للنظر فيه أو في موعد محدد للنظر فيه، فلا يجوز للمجلس عزله إذا التزم به عدد من أعضاء المجلس الحاليين. عندما يكملون العدد المطلوب، فهو من ناحية طريقة جماعية ومن ناحية أخرى فإن ممارسته لا تقتصر على أعضاء البرلمان فحسب، بل يمكن أن ترافقهم أيضًا في طلب الحكومة لتنفيذه.^١

إذا نظرنا إلى طرق الإشراف على البرلمان من حيث عدد الأعضاء الذين لديهم الحق في ممارسته، فسندرى أنهم من نوعين، طرق فردية وطرق جماعية أخرى. إذا كان الدستور أو الدستور يسمح لكل عضو باستخدام قاعدة معينة، فهو وسيط فردي، على سبيل المثال اقتراح مع طلب وطلب معلومات وسؤال واستفسار. ولكن إذا كان التصريح يتطلب وجود رقم معين لقبول الطلب، فإن الطرق هنا جماعية وبالتالي فإن تحديد موضوع للمناقشة هو طريقة جماعية، حيث من الضروري أن يكون لديك رقم معين على الأقل وفقًا لذلك. لتنفيذ هذا الإجراء يتم تحديده بموجب إذن أو لائحة.^٢

والأساس المنطقي لطلب هذا الرقم هو التأكد من جدية الطلب مع ضمان عدم تعامل المجلس مع قضايا لا يدعمها بعض أعضائه. تتميز طبيعة المشاركة بين الحكومة والبرلمان بشكل خاص بتحديد موضوع للمناقشة حول أنماط الرقابة الأخرى، مما يعكس طبيعة المشاركة والحوار، على الرغم من أن المناقشة نفسها هي شكل من أشكال الرقابة الموضوعية دون مسؤولية سياسية؛ لكنها تهدف للوصول إلى حل أبسط من خلال تنفيذ اقتراح مشترك. الحكومة لا تريد اقالة الحكومة والوزير بل تريد استمرار الحكومة أو بقاء الوزير في السلطة وفي نفس الوقت يحل الوضع أو مشكلة في المناقشة. وقد أدى ذلك أيضًا إلى قيام الأنظمة البرلمانية ليس فقط بتقييد المطالبة بممارسة هذا الحق على

١. النغيشي، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة: ص ٨٦

٢. جواد الكاظم والعياني، الأنظمة السياسية: ص ١٧٤

أعضاء البرلمان، ولكن هناك أيضًا مطلب الحكومة، الذي يحدد بوضوح حق الحكومة في هذا المجال ولكن ليس لديه ما يظهره. يقتصر على أعضاء المجلس فقط وليس الحكومة.^١

ومن أبرز سمات الالتماس أن مناقشته علنية، بينما يتبادل جميع أعضاء المجلس (أو على الأقل أولئك الذين يرغبون في ذلك) وجهات النظر والحوار مع الحكومة حول السياسة التي تنتهجها أو تريد متابعتها في أحد الأشغال العامة، ولهذا هناك حاجة أيضًا إلى أن تكون المناقشة عامة وقابلة للاستبدال للحل وسط.

لذلك نوقش في جلسة سرية، فالمقترح يفقد أهم سماته وخصائصه، ربما على عكس الإذن، لأنه يخرج عن غايته وغرضه، لكن هذا لا يسمح فعلاً بعقد الجلسة. سرّياً، بشرط أن تكون هذه ضرورة مقبولة أو سبباً معقولاً، مثل ما إذا كان الموضوع متأصلاً في طبيعته، مثل الاستعدادات العسكرية أو الدفاعية أو الأمنية، أو مسائل أخرى ذات طبيعة مماثلة للمناقشة.^٢

إذا كان الموضوع عامًا ويعكس أيضًا طبيعة دور عضو البرلمان في تحقيق المصلحة العامة، فلا ينبغي أن يكون الموضوع موضوعًا محددًا للممثل أو سؤالًا يتعلق بالمتقدمين أو أقاربهم وإلا يفقد الطلب أحد شروطه وهو عمومته.^٣ لكن هذا لا ينبغي أن ينطبق على إصداره، حيث توجد قضايا لا يمكن أن تفقد طابعها العام، على الرغم من علاقتها مع المتورطين مع المتقدمين، على سبيل المثال، المطالبة بإزالة سياسة الحكومة فيما يتعلق بالعمال الأجانب، لا أحد ينكر عموميتها، ولا تفقد هذه الصفة لأن أحد أقارب المتقدم من وزارة الخارجية، طالما أن الموضوع له تصويت عام، وله تأثير على المصلحة العامة، ويتم تقييم كل حالة حسب شروطها و الشروط ومستواها. أنه في المصلحة العامة في دولة أجنبية ووضعها الداخلي، وهي رقابة موضوعية تحكم تطبيق جميع وسائل الرقابة، لأنها شأن خاص بالحكومات الأجنبية.

كما أن الطابع العام لا ينفي أن الأمر يقع تحت سلطة المجالس المحلية، حيث أن المبدأ هو أن القضاء في اللجان النيابية الأخيرة لا يحرم البرلمان من حقه الأساسي في الرقابة، فهو ييسر هذه الرقابة على جميع الأمور. المتعلقة بالموضوع اهتمام عام. أو أن الموضوع يتعلق بعمل حكومي، وهو شرط عام أن تدل الرقابة الموضوعية على أن ممارسة الرقابة تتم بطرقها المختلفة. يجب أن تكون القضية التي سيتم تناولها مرتبطة بالعمل الذي يقع على عاتق الحكومة،

١. علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ٧٣

٢. علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ٧٥

٣. خليل، القانون الدستور والنظم السياسية: ص ١٥٢

على سبيل المثال، لا يسمح بالمسائل التي تتعلق بصلاحيات رئيس الدولة، وكذلك الوظائف التي تتعلق بالعمل من الهيئة التشريعية إنها وظيفة حكومية تخضع للتمحيص.^١

لا ينبغي أن يكون عمل القضاء موضوع عريضة أو مجال مناقشة أمام مجلس النواب، فمبدأ الفصل بين السلطات يمنع التدخل البرلماني في عمل القضاء، لكن يجب التمييز هنا على عمل القضاء وحده، والمسائل الإدارية الأخرى. و لا يمكن ممارسة الرقابة البرلمانية إلا في حدود هذا الأخير، حيث يحكمها القضاء مثل أي هيئة إدارية تخضع لمثل هذا الإشراف. وفقاً لذلك يمكن وضع سياسة الحكومة في تعيين القضاة، وإنشاء المحاكم، أو البحث عن طرق للإسراع في الفصل في القضايا وتوفير الحق في العدالة للمناقشة ولكن دون السماح للقضايا التي تم إرسالها إلى العدالة. كقضاء أو أوامر قضائية، أو توجهات القضاء في الفصل في القضايا والمنازعات، فهو من الأعمال القضائية الخاصة التي ينتهك إفشاؤها استقلال القضاء ويتدخل في شؤونه. إلا أن هذا النهج ليس مطلقاً، حيث يمكن مناقشة قضايا ليست موضوع تحقيق أو التي قرر القضاء فيها بشرطين، أن يكون النقاش مبنياً فقط على وقائع التحقيق كما تم إجراؤها. دون إنكار ما أثبتته التحقيق أو إثبات ما نفاه، ولا يهتم بالأحكام أو القرارات حصر بيانه بالشكل الذي صدر به دون تحليله أو تقييمه.

في حالة تقديم العريضة، يجب تقديم مسودة عريضة كتابية بعدد محدد على الأقل إلى رئيس مجلس الشعب المصري، على أن توضح العريضة موضوعها وأسباب سحبها للنقاش العام في البرلمان.

يجب أيضاً مراعاة اسم العضو الذي اختاره المتقدمون؛ اجعل أهمية الحديث عن موضوعك أثناء المناقشة. حيث قررت بعض لوائح المجلس، دون مناقشة، حذف الطلب من جدول الأعمال، حيث أن موضوعه غير قابل للتفاوض. لكن في هذه الحالة تشترط بعض اللوائح أن لا يكون للمجلس الحق في رفض الطلب، إلا بشرط أن يستمع إلى رأي أحد المؤيدين للتحويل، والآخر ممن عارضه، وهذا هو ضمانته مهمة. أن المجلس لا يتجاهل قرار الإقالة على الرغم من أهمية الموضوع.^٢

يقوم رئيس المجلس، حسب مقتضى الحال، بإبلاغ الطلب إلى رئيس الوزراء أو وزير الخارجية، كما يقوم بإبلاغ رؤساء اللجان ذات الصلة في المجلس. على جدول أعمال الاجتماع المقبل بعد تقديمه؛ من أجل تحديد موعد للمناقشة، ووفقاً لأنظمة معينة، يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو وزير الخبراء طلب تأجيل المناقشة لمدة أسبوعين كحد أقصى، وعلى المجلس الاستجابة لطلبه، ولكن التأجيل لأكثر من هذه الفترة يقرها المجلس. وهذه غير مسموح به ويتم تقييد بعض لوائح حساب التطبيق في البرنامج من أجل استغلال وقت المجلس لصالح عمل البرلمان، لأنه في برنامج

١. المشهدياتي، النظم السياسية: ص ١٩٥

٢. الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان: ص ٧٦

الحكومة قد يكون الموضوع الذي يريد الأعضاء مناقشته،^١ وبالتالي سيكون موضوع مناقشة عامة. أثناء مناقشة هذا البرنامج، هناك حاجة لتكرار هذه المناقشة أو تكرارها من خلال تقديم طلبات لإجراء مناقشة عامة حولها، وإذا كان هناك أكثر من طلب لإجراء مناقشة عامة حول موضوع ما، أو كل سلة ذات صلة. و لا يمنع هذا من ربط هذه الطلبات معًا ومناقشتها معًا في جلسة. لكن من الضروري لهذا أن يكون قد تم تحديد يوم لمناقشة كل منهما على حدة، فلا يجوز أن تجتمع مطالب المناقشة حتى لو كانت موحدة في الموضوع، حتى لو كان موعداً. لم يتم عرضه لمناقشة كل. والغرض من ذلك هو أن تحديد موعد للمناقشة يعني أن الوزير أو الشخص المهتم بموضوع المناقشة على علم بذلك، لأنه يجب أخذ رأيه مسبقاً في ذلك التاريخ، وبالتالي غير محدد موعد النظر في طلب المناقشة العامة يعني أن الوزير المختص ليس على علم بهذا الطلب وبالتالي يمنع مناقشة الطلب بمفرده قبل أو مع طلب آخر وإذا تم تحديد موعد له حتى لا يفاجأ الوزير بالموضوعات الواردة في هذا الطلب، فقد لا يكون مستعداً للرد عليها مما قد يجرجه أو يجرج الحكومة تحدثت إلى أولئك الذين طرحوا هذه الأسئلة وطلبات الإجهاض.^٢

لا يمكن أن تبدأ مناقشة موضوع طلب المناقشة العامة إلا بحضور صاحب العلاقة سواء أكان رئيس مجلس الوزراء أم وزيراً أم عضواً في الحكومة. تعطى للأعضاء الذين يقدمون الالتماس، يعني أن هؤلاء الأعضاء يبدأون من خلال العضو الذي اختاروه لشرح معايير موضوع الالتماس والمشاكل والتأثيرات التي يثيرها. يجب إزالة القرار أو الاقتراح من جدول الأعمال قبل أن يتقدم الأعضاء الآخرون بطلب للحصول على حق الكلام وقبل أن يبدى الوزير بيانه حول الموضوع وتم سحب طلب المناقشة العامة، إذا كان عدد المقدمين أقل من القانوني. يتم تحديد الرقم لهذا الغرض ويتم تقليل الرقم إما عن طريق تسليمها كلها أو بعضها كتابةً، بشرط أن يتم ذلك بعد وضع الطلب على جدول الأعمال أو بعد تحديد موعد للمناقشة، حيث القضية التي ستعرض للمناقشة. إقالة رئيس المجلس أو من المجلس. ومع ذلك، إذا تم هذا التخلي قبل أن يدخل الطلب في جدول الأعمال أو قبل تحديد تاريخ المناقشة، لأنه لم يتم توفيره كأساس، فسيتم إنهاء تلقائياً.

ينخفض العدد أيضاً إذا لم يحضر واحد أو أكثر من المتقدمين الاجتماع المقرر للمناقشة دون سبب وجيه، وكاستثناء، إذا توقف عدد من الأعضاء الحاضرين، فقد تتم مناقشة الطلب في هذه الحالة للمناقشة مع من سيتم استكمال العدد المطلوب.

فيما يتعلق بإلغاء طلب إجراء مناقشة حول تغيير الوزارة، وفقاً لتقليد البرلمان، لم يرد طلب إجراء مناقشة هنا؛ لأن مطالب المناقشة التي تجري في الجدول لا يقصد منها مساءلة الوزارة أو مناقشة سلوكها، كالتحقيق مثلاً،

١. الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ١٣٢

٢. أحمد، الوجيز في النظم السياسية: ص ٦٢

لكنها تهدف إلى طرح قضية مهمة تم المصلحة العامة، سواء كانت اقتصادية أو غيرها من المشاكل القائمة التي لا تتأثر بتغيير الحكومة، ومن وجهة نظرها لا يوجد ما يقف في طريق أي نظام.^١

٢-٢-٢. الاستجواب والتحقيق وحجب الثقة

وليس من العدل الحديث عن النظام البرلماني بأي شكل من الأشكال، دون التطرق بإسهاب إلى إحدى سمات البرلمانية التي تميزه عن النظام الرئاسي والمجالس، كما أنه حق الرقابة البرلمانية السياسية على عمل الحكومة بشكل جماعي أو على الوزراء كل على حدة، وذلك كله في إطار قاعدة النفوذ المزدوج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من أجل تحقيق التوازن بينهما. يعتبر استجواب الوزراء وكسب ثقتهم من أهم الأدوات الدستورية التي يمكن للبرلمانيين استخدامها للإشراف على عمل السلطة التنفيذية. إذا كان الغرض من التحقيق هو معرفة الحقيقة حول قضية ما، فإن الاعتراف بشفافية الحكومة في مفاوضاتها ووضوح إجراءاتها، لا سيما في الأمور الأمنية العاجلة أو جوانب الإنفاق الحكومي أو ترتيبات الاستثمار الكبيرة و يمكن أن يجعل البرلمانيين أكثر راحة في عملهم.^٢

وبغض النظر عن مدى وضوح وشفافية إجراءات الحكومة، فإن الحاجة إلى إجراء تحقيق لمعرفة حقيقة أفعالها تتضاءل. من ناحية أخرى فإن الثقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتوحيدهما هي أساس العلاقة بينهما وعلامة على الحاجة إلى التحقيق فيما إذا كان قد أخذ الاحترام والكرامة منهما في أداء واجباتهما أم لا.^٣

١-٢-٢-٢. استجواب السلطة التنفيذية

يؤدي البرلمان عددًا من الوظائف من دولة إلى أخرى وفقاً للإطار الدستوري السائد وطريقة تقسيم السلطات الحكومية فضلاً عن درجة تطوره الديمقراطي وقوة البرلمان و أعضائها.

احتراماً لإرادة الشعب ووفقاً لمقتضيات العديد من المبادئ الديمقراطية، أقر الدستور في الأنظمة السياسية المعاصرة مبدأ وضع عمل الإدارة العامة تحت إشراف مجلس النواب.

يعتبر هذا المبدأ من أشكال الرقابة المختلفة على عمل الإدارة، والتي تختلف باختلاف السلطة التي تمارسها وطبيعة هذه السيطرة و يشير المؤلفون إلى التدقيق العام، وللتدقيق السياسي أو البرلماني حيث يتم فحص المجتمع من خلال الوكالات التمثيلية أو من خلال المنظمات الشعبية، سواء على المستوى الوطني أو الإقليمي.

١. العزاوي، الاحتلال الأمريكي للعراق وأبعاد الفيدرالية الكردية: صص ١٩٢-١٩٣

٢. العنبيكي وآخرون، أداء البرلمان العراقي رؤية تقييمية، التقرير الاستراتيجي العراقي: ص ٨٩

٣. العنبيكي وآخرون، أداء البرلمان العراقي رؤية تقييمية، التقرير الاستراتيجي العراقي: ص ٩٢

ومن المعروف أن الرقابة البرلمانية هي أساس الرقابة السياسية على عمل الإدارة داخل النظام البرلماني من خلال البرلمانات التي لها الحق في مساءلة السلطة التنفيذية على أساس المبادئ الدستورية التي تمنح الحكومة الرقابة. حيث يكون البرلمان عبارة عن جمعية للمراقبين، وتكون وظيفته الأولى وربما الأكثر أهمية في التصويت على القوانين هي الإشراف على الحكومة، ومن خلال المناقشة والاستجواب والتحقيق وإزالة الثقة، وإجبارها على الالتزام بالأحكام الدستورية والقوانين العادية و لجان التحقيق والأشكال الأخرى للرقابة تجري الرقابة البرلمانية مباشرة في النظام البرلماني.^١ المصادقة على المصروفات غير الواردة في الموازنة أو التي تتجاوز التقديرات في تلك الموازنة، أو تحويل نسبة من جزء إلى جزء آخر من الموازنة. تمت مناقشة دستور عام ٢٠٠٥ مع مجلس الوزراء العراقي. وتتناول هذه القضايا صراحةً حيث تقرر المادة (٦٢)

١. "يرفع مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب للمصادقة عليه".
٢. مجلس النواب إجراء مناقلة بين أبواب وأبواب الموازنة العامة وتقليص جميع اعتماداتها، وعند الاقتضاء، اقتراح زيادة المصروفات بشكل عام على مجلس الوزراء.

ولكن حتى يتمكن البرلمان من ممارسة دورة الرقابة بشكل المطلوب لا بد من توافر شرطين رئيسيين وهما

١. للمجالس النيابية أن تمارس صلاحياتها وصلحياتها ومطالبها لممارسة السلطة التنفيذية، وهذا ما يحدده الإطار القانوني، أي الإطار الدستوري الذي تؤدي فيه واجباتها و الغرض الأساسي من ضمان الإشراف على المندوبين هو ضمان حصول الجمعية على أكبر قدر ممكن من المعلومات حول أداء السلطة التنفيذية، لأنه بدون هذه المعلومات لا يمكن لممثل الرقابة أداء واجباته. لقد رأينا أنه مع مراجعة نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، تم إعداد جميع الصكوك القانونية لأعضاء مجلس النواب العراقي. دور إشرافي.
٢. وفيما يتعلق بالشروط والأوضاع العامة التي يعمل فيها مجلس النواب، فإن استعداد المجلس للقيام بدوره الرقابي يتأثر بعوامل داخل المجلس وخارجه.^٢

ولأن عمل مجلس الرقابة يتحدد بعلاقته بالسلطة التنفيذية، فإننا نعتقد أن مجلس النواب العراقي، رغم وجود قوانين تسمح له بالرقابة المباشرة، هو الواقع السياسي لتشكيل الحكومة و هي حكومة ائتلافية تشارك فيها جميع الأحزاب الفائزة في الانتخابات، لذا فإن السلطة التنفيذية هي نوع صغير من مجلس النواب، وبالتالي فإن تعقيد عمل السلطة

١. الزالمي، ماهية الرقابة البرلمانية: ص ٩١

٢. الفياض: مقدمة منهجية في الرأي العام وحقوق الإنسان: ص ٩٠

التنفيذية يعني تقييد الأحزاب المشاركة في الانتخابات، مما يضعف بدوره و هي إجراء المراقبة كما هو مطلوب.^١ يحدد التحقيق حق عضو البرلمان في الحصول على معلومات من الحكومة والوزير بشأن معلومات حول سياسة الدولة أو حول موضوع معين، لتوضيح رسمي لسياسة عامة للدولة أو لتوضيح نقطة معينة والاستفسار واحد من أخطر الحقوق الممنوحة للبرلماني في مواجهة الحكومة أن التحقيق يقتصر على انتقاد الحكومة أو إذلالها أو فضح انتهاكاتهما، وربما السماح لعضو بممارسة دوره الرقابي على الحكومة في خاص. عندما يكون عضو في البرلمان في المعارضة لكن السؤال يهدف إلى كسب الرأي العام بنشر الحقائق وإدانة الحكومة حتى وإن كانت لا يمكن الوثوق بها حيث إنها طريقة تحكم يمكن أن تؤدي إلى الثقة في ضوء تأثيرات النتيجة. وبحسب النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، فإن التحقيق هو أن الوزير أو أحدهم مسؤول عن سلوكه في الشأن العام، ويجوز لعضو آخر الموافقة على التحقيق، فينسحب مقدم الاستبيان للتحقيق. و لا يسمح للمجلس بمواصلة التحقيق، ويحقق هذا الاستبيان سيطرة برلمانية أكيدة على الحكومة، إذ يتضمن لوم الحكومة ومحاسبتها على أفعالها فيما يتعلق بالمناقشات والنقاشات البرلمانية. طالما أنها لا تتعارض مع الدستور والقانون واللوائح، فإن هذه الضوابط لا تقلل من أهمية التحقيق طالما أنه خارج عن سلطة البرلمان أو ينتهك أهميته.^٢

لذلك، يجب أن تكون التحقيقات الدستورية والقانونية متقطعة مع الحقائق والقضايا المحددة وأن تتحدث عن الحقائق بطريقة عامة وموجزة. لصحة السؤال، لا يجوز له الحضور لمدة لا تزيد عن واحد وعشرين يومًا، حتى ينظر رئيس المحكمة في القضية على الفور ويوافق الوزير على تقصير المدة. أما إذا تطلب الرد تحقيقًا أو جمع معلومات يستغرق وقتًا طويلاً، فيمكن للوزير أن يطلب من المجلس عدم التأخير أكثر من ثلاثين يومًا وإبلاغ الطرفين حيث سيتم بعد ذلك إدراج الاستبيانات والأجوبة في جدول أعمال الجلسة الأولى المحددة لها.^٣

إذا لم يتم استلام رد الوزير خلال الوقت المحدد، فسيتم إغلاق الاستعلام أيضًا في هذا البرنامج بعد قراءة الاستبيان وإعطاء الإجابة على أعضاء الجلسة أو توزيعها عليهم، يسأل السائل الوزير ويمنح كلا الطرفين الحق في الرد على الآخر في وقت واحد و يوافق موضوع التحقيق، إذا لم يوافق السائل على إجابة الوزير، فيحق له بيان أسباب غيابه، ويمكنه وسائر النواب وضع ثقتهم في الوزارة أو الوزير.

يجب مقاطعته وإعطائه الوقت الكافي للرد على الجرائم المرتكبة بحقه من أجل النهوض بمسؤولية الوزارة تجاهه، وهذه حقوق أساسية يحقق فيها رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء. قم بتقييم عملك وأنشطتك في المسائل الواقعة

١. خوري، القانون الدستوري: ص ٥٠

٢. المتعال، حل البرلمان في النظم الدستورية المقارنة: ص ١١٥

٣. والتزز، كيف يعمل البرلمان: ص ٢٨٠

ضمن اختصاصهم لن تتم المناقشة بعد سبعة استفسارات. بعد يوم واحد على الأقل من تقديمه، سيكون طلب إدارة الاستعلام كتابياً إلى رئيس مجلس الإدارة.^١

ولا يجوز تقديم أي طلب لإجراء تحقيق حتى الحقائق الجديدة تبرر ذلك. وينتهي التحقيق وفق المادة ٦١ من النظام الداخلي العراقي بإدانة المجلس برأي المحقق، وقد يؤدي هذا التحقيق وفق الإجراءات الموضوعية إلى نزع الثقة في السؤال من المجلس في النظام الداخلي إذا كان المجلس غير واثق من رأي المحقق. ونشير هنا إلى أن المادة ٥٩ من النظام الداخلي العراقي تجيز "المشكلة أنه من حقه سحب طلبه للتحقيق في أي وقت والاستجواب بما يتجاوز صفة الشخص الذي قدم أو قدم الطلب".

يعتبر التحقيق من أهم مظاهر وطرق السيطرة على السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، سواء من خلال موضوعه أو من خلال تأثير نتائجه. لا يقتصر الاستفسار على التواصل في السؤال مع الموظفين، بل يفتح نقاشات عامة يشارك فيها جميع أعضاء المجلس، ويجب على المجلس مواصلة المناقشة وعدم منعه من إعادة السؤال عن طريق الاستفسار. ويختلف التحقيق عن السؤال في أن النقاشات التي تدور حول السؤال لا تجرى بتصويت على الثقة من الوزارة، بينما المناقشات التي يجريها التحقيق تتم من خلال تصويت بالثقة من الوزارة وفي مهم هنا. ويظهر خطر التشكيك في وسائل السيطرة الأخرى ليست هناك حاجة لأن يتقدم العديد من البرلمانين للإدارة المؤقتة، لكن لكل عضو في البرلمان الحق الوحيد في ترشيحها.

نظراً لخطورة التحقيق فإن التصريح محاط بالعديد من الضمانات والشروط والأحكام بحيث لا يتم استخدامه لجعله أداة مراقبة الشركة المصنعة، وليس أداة مهينة لتسهيل الأمور التي تسبب الضرر. إنه يربك المصلحة العامة أو الحكومة، دون الرغبة في الاستجابة لهما، لذلك تتفق هذه الدساتير بالإجماع على تحديد فترة محددة قد تختلف من دولة إلى دولة.^٢

القضايا التي يمكن التحقيق فيها غير محددة، ما دامت لا تتعارض مع القواعد الدستورية، لأن التحقيقات لا تجري في أمور خارجة عن الحدود الدستورية، فهي في حدودها قد يؤدي أي إجراء هام قد تتخذه السلطة التنفيذية في نطاق الشؤون العامة، والذي يعهد إلى السلطة التنفيذية بتنفيذه، إلى إجراء تحقيق. أما كيفية إنهاء التحقيق، فيمكن أن تنتهي المناقشة دون أن يتقدم المحقق أو غيره من الأعضاء باقتراح محدد حول التحقيق، حيث تنتهي المناقشة ويتضح أن الوزارة قامت بعملها ولم تتهاون. جزء منه، وهنا نشكره لأن الحكومة لها الحق في ذلك، بالإشارة إلى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، نرى أننا حققنا ذلك في المادة ٦١ بمرور الوقت.

١. عبد الله، *النظم السياسية*: ص ١٣٩

٢. البحري، «الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لضمان النفاذ القاعدة الدستورية»: ص ١٣٠

يقدم مجلس النواب، بموافقة خمسة وعشرين عضواً، معلومات استخبارية إلى رئيس الوزراء أو الوزراء، حتى يتمكنوا من تحمل المسؤولية عن الأمور التي تدخل في اختصاصهم ومناقشة الخلاف على الأقل حتى إشعار آخر. بعد سبعة أيام من تقديمه بقرأة النص أعلاه، إلى أن أكد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على إحصام المجلس التشريعي عن السماح باستخدام هذا الأسلوب من قبل مجلس النواب خارج حماية الدستور بشكل عام، حيث أن جميع المؤلفات الدستورية هذا الحق وغيره وبالتالي، فإن وسائل الرقابة التي تمتلكها السلطة التشريعية في يد السلطة التنفيذية، مثل وسائل الإشراف على تلك السلطة بشكل عام، وعلى الأمور التي تتعامل معها في شؤون الدولة، يمارسها البرلمان. وقد خضع حقها المؤقت لعدة ضمانات وشروط حتى تتمكن من ممارسة هذا الحق، حيث كانت قد ذكرت في البداية أن طلب عضو مجلس النواب بموافقة خمسة وعشرين عضواً، وأن التحقيق تقتصر على رئيس أو رئيس وزراء غير مسئولين عن الأمور التي لا تدخل في اختصاصهما، ولا يحقق المناظير إلا بعد مرور سبعة أيام على الأقل، وإذا وجد المجلس أنها غير موجودة.^١

توصيات مع بيان استقصاء يختتم التحقيق أو أي اقتراح في هذا الصدد يجوز إرساله إلى لجنة أو لجان خبراء للتحقيق فيه ورفع تقارير عنه ومن ثم موضوعه رأي من خلال الاستماع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب، سترى أن عملية التحقيق يتم تنظيمها من قبل مجلس النواب في المادة ٥٦، والتي تنص على موافقة خمسة وعشرين عضواً في مجلس النواب، مطالبة رئيس الوزراء، أو أحد نوابه أو الوزراء، بالتحقيق في تقييم أدائهم في المسائل الواقعة تحت سلطتهم. لا يجوز مناقشة التحقيق إلا بعد انتهاك هذا الحق، حيث ثبت في البداية أن الطلب المقدم من أحد أعضاء مجلس النواب يجب أن يوافق عليه خمسة وعشرون عضواً، ويخضع هذا التحقيق للمسؤولية فقط. الوزير أو الرئيس المختص محدد بسبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه. وتنص المادة ٥٨ على أنه يجوز تقديم موضوع التحقيق والبيان إلى رئيس المجلس كتابةً مع توقيع طلب التحقيق وموافقة ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً. من الأسئلة المطروحة والوقائع والنقاط الرئيسية التي جرت في التحقيق والأسباب التي يعتمد عليها المحقق وبررها.^٢

لا يجوز أن يكون التحقيق خاضعاً لمخالفة القانون أو للتعبير عن القانون، أو قد يكون متعلقاً بأمر لا تقع في نطاق سيطرة الحكومة، أو عندما يكون تقديمه ذا أهمية خاصة أو شخصية للشخص يجري استجوابه. تناقش المادة ٥٩ كيفية سحب طلب التحقيق، حيث يحق للمحقق سحب طلبه للتحقيق في أي وقت والانسحاب من التحقيق بفقدان أهليته للتحقيق. الشخص الذي تم تسليمها أو التي تم إرسالها إليه.^٣

١. مضحكي، السؤال البرلماني كإداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية: ص ١٠٢

٢. الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية: ص ٣١٠

٣. الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية: ص ٣٢٢

وشرح السيد ٦٠ أيضا الخطوات الواجب اتباعها، إذا أراد أحد أعضاء هيئة الرئاسة طرح سؤال أو تقديم طلب استفسار لعضو مجلس الوزراء، فعليه مغادرة منصة الرئاسة والجلوس في المكان المخصص. بالنسبة له في غرفة اجتماعات المجلس، حيث تحدد المادة ٦٠ طريقة إنهاء التحقيق إيمانا منه بالمسألة في المجلس وفقا للقواعد التي تحددها اللائحة الداخلية، وفيما يتعلق بالمادة ٦٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب الحق في إجراء تحقيقات وزارية في الهيئات المستقلة وفقا للإجراءات الخاصة بذلك.^١

يمكنه أن يغفر لهم بيقين مطلق من كل هذا علمنا أن مجلس النواب نفذ الأمور المنصوص عليها في الدستور والأنظمة الخاصة بحق التحقيق، وهي القوانين العامة المنصوص عليها في النظم الدستورية المقارنة. في ١٤ يناير ٢٠١٣ في الجولة الثانية من الانتخابات / السنة القانونية الثالثة، الجولة القانونية الثانية من التصويت على سؤال وزير الشباب والرياضة، تم طرح الأسئلة وبعد تحديد ما إذا كان العضو يريد تقديم طلب أو ليس. لفحص أعضاء مجلس النواب، ويؤجل الأمر لمدة أسبوع على الأقل، وبعد ذلك يقرر مجلس النواب سحب الثقة من الوزير أو تجديدها للتحقيق هناك حاجة لمشاركة طرفين وليس طرف واحد وإذا كان هناك جانب واحد فلن يكون هناك استبيان ووفقا للدستور فإن تعريف التحقيق هو أن هناك طرفان متورطان ويتم إجراء التحقيق. أوضح رئيس مجلس النواب أن لديه العقل والصلاحية القانونية لمواصلة استجواب وزير الشباب حتى غيابه، وتم تنفيذ جميع الإجراءات الأساسية، وتم إبلاغ الوزير وإبداء الأدلة مرات عديدة.^٢

وفي يوم التحقيق في مطالب صلاحيات الوزير ومعتقداته، توصلوا إلى الاعتقاد بأن السؤال يجب أن يستمر، وأنه يجب إعطاء وقت قانوني للوزير. بعد أن يتقدم أحد أعضاء البرلمان بطلب تحقيق وبعد أسبوع على الأقل من ذلك يتم إجراء تصويت بحجب الثقة وسيتم اتباع هذا الإجراء وإذا حدث خلاف بعد ذلك يمكن تعطيل إجراءات المجلس. وأعرب أحد المندوبين عن رأيه بأنه في حالة استيفاء الشروط الموضوعية والشكلية للتحقيق، يمكن للحكومة أن تجبر وزير الشباب والرياضة على المثول أمام المجلس، وأنه سيتخذ إجراءات بشأن طريقة العلاج التي يراها غير دستورية.^٣ وتنتهي عملية التفاوض في هذه الجلسة للتحقيق دون حضور الوزير، وينص الدستور على أن عملية الاعتماد وسحبها لا تفتح إلا بعد مناقشة قضية دستورية النص وإذا انسحب الوزير من المشاركة جاز للحكومة إجباره على المشاركة و يتم إرسال خطاب رسمي من مجلسكم الموقر إلى الحكومة ينص صراحة على إقالة الوزير إذا لم يحضر. وينص الدستور على ان اقالة رئيس الوزراء حق لرئيس الوزراء يقرها مجلس النواب ولا يحق لمجلس النواب اقالة وزير وفق احكام

١. شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية: ص ٧٩

٢. بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني: ص ٨٤

٣. الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية: ص ١٣٥

الدستور وهذا ايضا نص دستوري. بعد مناقشات مستفيضة من قبل أعضاء مجلس النواب، قرر رئيس مجلس النواب طرح سؤال الوزير على الأشخاص المعروفين للتصويت على أعضاء مجلس النواب، وعرض نتائج الجلسة... تصويت. وافق وزير الشباب والرياضة على مواصلة إجراءات الاستجواب.^١

٢-٢-٢-٢. التحقيق البرلماني

هو نوع من الرقابة البرلمانية التي تمارسها اللجان البرلمانية الدائمة أو المؤقتة و يختلف التحقيق البرلماني باختلاف موضوعه والغرض منه يكون استفسارًا ماليًا وإداريًا واقتصاديًا واجتماعيًا وقانونيًا للبرلمان ولهذا فهو يتمتع أيضًا بجميع الصلاحيات التي يمنحها النص وينتهي ولايته. رفع تقرير إلى مجلس النواب واتخاذ القرار النهائي ومن خلال هذه اللجان و يمكن لمجلس النواب التحقيق في أي مخالفات ومخالفات للقوانين والأنظمة وبالتالي حماية القانون من أي مخالفات لأحكامه وقواعده لمجلس النواب الحق في تشكيل اللجان الخاصة ولجان التحقيق التالية بحسب مقتضيات الوظيفة والموضوعات المعروضة عليها تشكل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية أعضاء المجلس باقتراح من رئاسة الجمهورية أو خمسين عضواً.^٢

يجب أن يكون طلب التحقيق لأسباب جدية، أي أن أسباب وحجج طلب التحقيق يجب أن تكون ضمن سلطة المجلس. فقط للنواب. وعلى الرغم من أن لها الحق في مساعدة الخبراء في جميع المجالات، فيما يتعلق بنظام اجتماعات لجان التحقيق، فإن البعض يقترح أن تكون اجتماعات لجان التحقيق علنية وأن تؤخذ المصلحة العامة في الاعتبار و أن تكون لجان التحقيق سرية لأن المراجعة القضائية مرتبطة بمبدأ السرية لأنها من القضايا التي تتطلب إجراء التحقيقات وحماية المعلومات السرية التي تمس مصالح الآخرين، وعمل اللجنة من تبدأ وتنتهي بانتهاء تفويضها وتسمح للمجلس أو المكتب التنفيذي، إذا رأت أن هناك مسألة تم تأجيلها في اللجان، بتحديد فترة زمنية محددة لإكمالها.^٣

خاصة إذا كان من الضروري البحث والتحقيق في الوثائق التي لا يمكن إحضارها إلى مقر البرلمان، ولكن في قرار تشكيل اللجنة، يجب تحديد مكان اجتماعها وصلاحياتها بشكل واضح للجان صلاحية دعوة الوزير المختص للموضوع ومقدم الاقتراح للتحقيق.

ولكل منهم الحق في طلب المشاركة في اجتماعات اللجنة والاشتراك في مناقشاتها، وعلى اللجنة إبلاغهم بموعد الاجتماع، كما يحق لهم أن يطلبوا من وزير أو مسؤول مختص تقديمه تكون مصحوبة بالوثائق والمستندات والمعلومات

١. الهداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية: ص ١٤٠

٢. جاسم، نظام الحكم في العراق والقوى المؤثرة فيه: ص ٧٩

٣. النغيشي، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة: ص ١٧٦

التي تحتاجها وذات صلة بموضوع البحث. وبحسب المادة ٨٤ من مجلس النواب العراقي، فإن للجنة التحقيق سلطة التحقيق في الوقائع التي بحوزتها، وللجنة وفقا للقواعد والأنظمة الأساسية دعوة أي شخص لحضور جلسة استماع وطلب المساعدة من الخبراء، وتحدد رواتبهم بالاتفاق مع رئيس الجمهورية.

بعد انتهاء اللجنة من عملها على قرار التأسيس تقوم برفع تقرير للجمعية وهذا التقرير مع التوصيات التي تقترحها وتحديد الأخطاء وتصحيحها ومعالجتها ولا يتم الطعن في قرار لجنة التحقيق. لأن المقترحات المقدمة إلى المجلس مقدمة، والتي لها صلاحية مناقشتها والموافقة عليها، لأنها عمل تحضيرى ولا يمكن الطعن فيها احتراماً لمبدأ فصل السلطات، وليس لها منفذ ولا تسمح الهيئة بذلك إلا بموافقة الحكومة، باستثناء أن تقليد البرلمان لم يسمح بذلك لفترة طويلة، وتقوم اللجنة برفع تقاريرها وتوصياتها إلى الرئاسة لعرضها على المجلس. لم يحدد النظام الداخلي ما يجب على المجلس مراعاته بشأن نتائج لجنة التحقيق، بل ترك الأمر للمجلس ليقرر ما إذا كان سيقترح مشروع قانون أو تعديل، أو استجواب الوزير، أو إجراء استفتاء موضوع ملف التحقيق إلى القضاء أو الجهات الأخرى.^١

ويرى الباحث أن تشكيل لجان تحقيق سيمنح البرلمان الفرصة للتركيز على الحقائق والاستعانة بخبراء فنيين لتفويض عمل السلطة التنفيذية وإبلاغها بالرقابة وتقليل ضعفها وعدم كفاءتها. في كثير من الحالات وانتهاكه بالمصلحة العامة وانتهاك لضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات من أجل إضعاف السلطة التشريعية ومنعها من القيام بدور رقابي.^٢

٢-٢-٣. حجب الثقة عن الحكومة

إذا كانت عقوبة المسؤولية المدنية هي التعويض، وكانت المسؤولية الجمالية معاقبة، فعقوبة المسؤولية السياسية هي الاستقالة، وهذا يعني حق البرلمان في عدم الثقة بأحد الوزراء أو الحكومة كلها، مما يؤدي إلى الاستقالة للوزير أو الحكومة نتيجة لسحب الثقة منها، وتكون مسؤولية سياسية أو شخصية، مما يعني تحديد مسؤولية أحد الوزراء نتيجة عمل أو سلوك مع وزارته، مما أدى إلى انسحاب الثقة من هذا الوزير وحده وليس الوزارة ككل، فالكل مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة أمام مجلس النواب. مما قد يؤدي إلى استقالتها، وأحياناً عندما يتم سحب الثقة من أحد الوزراء، يتم تقاسم المسؤولية، ثم يقوم أعضاء آخرون في الوزارة بتقديم استقالتهم. و إن تحديد المسؤولية الفردية للوزير اعتباطي، وعليه وكما هو الحال في الأنظمة السياسية البرلمانية، يحق لمجلس النواب. يجب السعي للحصول على ثقة الحكومة ورئيس مجلس الوزراء في الوقت المناسب، لكن هذه العملية تتطلب اتخاذ سلسلة من الإجراءات في إطار

١. علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ٨٧

٢. المشهداني، النظم السياسية: ص ١٨٣

الرقابة السياسية أو البرلمانية على الحكومة ووفقاً لأحكام هذه المادة. (٦١ فقرة ثانية) من الدستور العراقي للعام (٢٠٠٥) وتلك الاجراءات هي استجواب وتحقيق برلماني ومحاسبة الوزراء.

وفقاً للمادة ٦١ من الدستور، يحق لمجلس النواب مساءلة الحكومة عن أفعالها ومساءلة الحكومة في حالة التقصير أداء مهامها سواء بشكل فردي أو جماعي، واتباع جميع القواعد الرقابية المنصوص عليها في الدستور؛ وتصدر الإشارة إلى أن مسؤولية الوزارة، سواء أكان رئيس الوزراء أم الوزراء و لا تمارس بشكل مستقل.^١

بل نتيجة تحقيق مبكر في الحكومة ولكي يكون مجلس النواب فاعلاً و يمكن أن تؤثر على قرار الحكومة للتعاون والتنسيق بشكل مشترك وممارسة المزيد من السيطرة على عملها، حيث تكون السلطة مسؤولة؛ تنص المادة (٨٣) من الدستور العراقي على أن "مسؤولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وفردية". ونحن نقف إلى جانب كلمة (شخصية)، لأن مجلس النواب العراقي هو المسؤول عن الإشراف على الشؤون الرسمية والشخصية للسلطة التنفيذية، ومن هنا ما نص عليه الدستور العراقي والنظام البرلماني الداخلي. أوضحنا خصوصيات الرقابة البرلمانية، وسائله ومظاهره دون لبس وقلة اهتمام.^٢

الطائفية والعرقية ومبدأ المصالحة الجميع يشارك في الحكومة والبرلمان ومن ثم لا توجد معارضة ولا دور رقابي، وبالتالي فهذا في الحقيقة يتعلق بمستقبل النظام السياسي العراقي منذ (٢٠٠٥) من قبل مجلس النواب.

توصلت إلى أن الرقابة البرلمانية كانت رسمية، بروتوكولية، مهيمنة بطريقة الاستضافة والابتعاد عن الأدوات الفعلية للأعمال الرقابية المنصوص عليها في الدستور. ومع ذلك، فإن إجراء الاستجواب وانعدام الثقة في الحكومة، يظل في أيدي البرلمان باعتباره أعلى وسيلة لمراقبة تصرفات الحكومة ومحاسبتها ومنع انعدام الثقة من الحكومة حيث كان لها مكانة مؤثرة في آلية العمل البرلمانية التقليدية، من الناحية العملية تأثيرها في النظام البرلماني، الذي يقوم على أساس حكومة قائمة على حزب الأغلبية، وبالتالي من المتوقع أن تعمل الأغلبية وفقاً لتقدير الأقلية.^٣

١. الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ١٥٣

٢. العزاوي، الاحتلال الأمريكي للعراق وأبعاد الفيدرالية الكردية: ص ١٩٩

٣. العنبيكي، و آخرون، اداء البرلمان العراقي رؤية تقويمية، التقرير الاستراتيجي العراقي: ص ٩٧

الفصل الثالث: الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية في العراق

٣-١ . هيكلية واستقلال ديوان الرقابة المالية

يعمل ديوان الرقابة المالية على ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في دولة العراق بصلاحياته الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، والكشف عن جوانب جميع أشكال الانحراف المالي والإداري بما في ذلك حالات التجاوزات من المناصب العامة النافذة وضمن حدودها وان يتم ممارستها اقتصاديا بكفاءة وفاعلية. يحرص الديوان على تطوير علاقته مع الجهات الادارية والجهات ذات العلاقة بحيث تتسم بالمهنية والشفافية والوضوح بما يخدم جودة المنتج الرقابي بما يساهم في رفع وتحسين الأداء والحفاظ على المال العام في العراق. يسعى المكتب إلى التحسين المستمر ويلتزم بالتطوير نحو الأفضل.^١

٣-١-١ . هيكلية ديوان الرقابة المالية

نظرا لأهمية دور ديوان الرقابة المالية في إحكام الرقابة على الدوائر الحكومية بالدولة بحكم تشكيلها واختصاصاتها على الأقل بدعوة من رئيسها أو من ثلث أعضائها. يكتمل النصاب بحضور ما لا يقل عن ثلثي أعضائه، يتخذ المجلس قراراته بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يصوت الجانب الذي صوت معه الرئيس والأقلية تسجل معارضة و يكون للمجلس أمانة سر يرأسها موظف بدرجة مدير.^٢ يحتفظ بسجل تدون فيه محاضر اجتماعات المجلس ومناقشاته وقراراته. لرئيس الديوان أن يدعو رئيس أي جهة خاضعة لرقابة وتدقيق المكتب أو من ينوب عنه لحضور اجتماعات المجلس في الأمور المتعلقة بتلك الهيئة و يختص المجلس باعتماد خطط العمل في الديوان، ووضع واعتماد أسس وضوابط العمل في الديوان وطرق تنفيذها، والبت في الأمور التي تتطلبها مهام الرقابة والتدقيق، والعمل على توفير الوسائل اللازمة لها.^٣ تحديد نطاق عمل دوائر الديوان وقواعد تنظيمها وفقاً للتوجيهات العامة للدولة وإعداد واعتماد مشروع الميزانية السنوية للديوان وفقاً للتوجيهات العامة للدولة وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن موازنة الهيئة العامة للدولة والموافقة على الإطار العام لتقارير الديوان ومناقشة تنظيم الدورات الدراسية والعملية لموظفي الديوان وغيرهم أو للعاملين في القطاع الخاص. يجوز لمجلس الإدارة منحهم مكافآت يقررها، والموافقة على قواعد استخدام الديوان لخدمات

١ . النجار واخرون، الرقابة المالية في الاقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد: ص ١٢٣

٢ . جمعة، المدخل الحديث لتدقيق الحسابات: ص ١٦٤

٣ . احمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة: ص ٧٦

المراجعين من القطاع الخاص لإجراء الرقابة والتدقيق على أي من الجهات الخاضعة لرقابة وتدقيق الديوان، بشرط ألا يفعلوا ذلك. يتجاوز العمل المكلف به (٥٪) من نطاق عمل الهيئة الرقابية حسب الخطة السنوية للديوان.^١

١. مجلس الديوان

وهو الجهاز الرئيسي في المكتب ويعتبر الجهاز التنفيذي للمكتب. وتتكون من رئيس الديوان ونوابه والمديرين العامين لدوائر الديوان، يختص المجلس بالآتي:

١. اعتماد خطط العمل في الديوان.
٢. وضع أسس وضوابط العمل في الديوان واعتمادها وتنفيذها.
٣. البت في الأمور التي تتطلبها مهام الرقابة والمراجعة والعمل على توفير الوسائل اللازمة لها.
٤. تحديد نطاق عمل دوائر الديوان وقواعد تنظيمها وفق التوجيهات العامة للدولة.
٥. إعداد مشروع الموازنة السنوية للديوان واعتمادها وفقاً للتوجيهات العامة للدولة وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الميزانية العامة للدولة.^٢
٦. الموافقة على الإطار العام لتقارير الديوان.
٧. مناقشة تنظيم الدورات التنظيمية العملية لموظفي الديوان وغيرهم، أو للعاملين في القطاع الخاص، وللمجلس منحهم المكافآت التي يقررها.
٨. اعتماد ضوابط استخدام الديوان لخدمات المراجعين من القطاع الخاص لإجراء الرقابة والتدقيق على أي من الجهات الخاضعة لرقابة وتدقيق الديوان، على ألا يتجاوز العمل المكلفون به ٥% من نطاق أعمال الرقابة وفق الخطة السنوية للديوان.^٣ يتم تعيين رئيس المحكمة بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لتعيين رئيس هيئة الرقابة المالية باقتراح من رئيس مجلس الوزراء بدرجة وزير يعين لمدة أربع سنوات وله صلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بعمل المجلس وأصحابه وميزانيته ومن ضوابط التعيين هي:

١. يدير مكتب رئيس المحكمة موظف بعنوان مدير مهامه:

أ. تنظيم المراسلات الواردة لرئيس الديوان.

ب. متابعة الأوامر الصادرة عنه.

١. آل علي، المالية العامة: ص ١٨٧

٢. الزهاري، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي: ص ٦٥

٣. الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النقصات: ص ٩٥

- ج. القيام بأية مهام أو مهام أخرى يكلفه بها رئيس المجلس.^١
٢. دائرة الشؤون الادارية والمالية ويترأسها موظف بدرجة مدير عام ويتولى اعداد الخدمات الادارية والمالية وتقديمها الى الديوان.
٣. دائرة الشؤون الفنية والدراسات، ويترأسها موظف بدرجة مدير عام وعدد من الموظفين، وتتولى:
- أ. القيام بالمهام الفنية والمهنية التي يتطلبها العمل الرقابي.
- ب. البحث في سبل تطوير العمل الرقابي وزيارة مدى فعاليته ورفع مستوى أدائه.
- ج. اعداد الخطة السنوية للديوان واتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذها والمساهمة في تطويرها معايير ومؤشرات تقييم الأداء العام.
٤. يرأس الدائرة القانونية مدير عام حاصل على شهادة قانون أولية
- أ. تقديم المشورة القانونية.
- ب. دراسة القوانين والأنظمة والتعليمات.^٢
- ج. إبداء الرأي في مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات التي تعرض على الديوان.
- د. تمثيل الديوان امام القضاء بالوكالة التي يفوضها رئيس الديوان.
٥. يهدف مركز التدريب الذي يرأسه مدير عام حاصل على شهادة الدراسات العليا إلى تدريب وتطوير قدرات موظفي الديوان والجهات الأخرى في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية والقانونية المتعلقة بمهام الديوان وينظم أعماله و التشكيلات والمهام والأهداف والشهادات الممنوحة وأجور المحاضرات فيها بنظام يصدره مجلس الوزراء باقتراح من الديوان.^٣
- أما نائبا رئيس الديوان فهما برتبة وكيل وزارة ويعينان لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. ينفذون الخطط والسياسات العامة للديوان، ويؤدون المهام الموكلة إليهم، وينجزون الأمور والمهام الأخرى التي يكلفهم بها مجلس الرقابة أو رئيس الديوان و يتم تعيين نائبي رئيس الديوان بنفس الشروط وطريقة تعيين رئيس الديوان. دوائر المراجعة المركزية وعددها ثمانية أقسام يرأس كل منها موظف بدرجة مدير عام وتختص بالرقابة والتدقيق على الجهات الخاضعة للرقابة الموزعة داخل تلك الإدارات حسب ما يقرره المجلس حسب متطلبات العمل. في ثمانى محافظات ما عدا اقليم كردستان.

١. حشيش، أساسيات المالية العامة: ص ٦٩

٢. صدقي، مبادئ المالية العامة: ص ٤٣

٣. جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة: ص ٨٦

وعليه يتضح مما تقدم أن مجلس النواب بالأغلبية المطلقة يوافق على تعيين رئيس الديوان الاتحادي للرقابة المالية بناء على اقتراح مجلس الوزراء ورئيس الهيئة بالمرتبة وزير يعين لمدة أربع سنوات. أن يكون عراقياً وغير محكوم عليه في جنائية غير سياسية أو جنحة مخلة بالشرف ولا تخضع لإجراءات المساءلة.^١

والعدالة وأن يكون حاصلًا على درجة أعلى في الاختصاصات المرتبطة مباشرة بواجبات الديوان. ممارسة فعلية في مجال اختصاصه داخل الحكومة أو القطاع العام لمدة لا تقل عن خمسة عشر عامًا، ويتمتع بأعلى معايير السلوك الأخلاقي والنزاهة والأمانة، وعدم تولي رئاسة الديوان لمرتين متتاليتين أو غير متتالية، وأن يكون مستقلاً وغير منتمٍ إلى أي حزب أو حزب سياسي رئيس المكتب ويتأسسه مدير حاصل على الأقل على الدرجة الجامعية الأولى ولديه الخبرة والكفاءة، وإدارة الشؤون والدراسات الفنية.

مدير عام بدرجة أعلى يتولى المهام الفنية والمهنية التي يتطلبها العمل الرقابي ومهمة البحث عن وسائل تطوير العمل الإشرافي وزيادة فعاليته ورفع مستوى أدائه وإعداد الخطة السنوية للديوان واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذه والمساهمة في وضع معايير ومؤشرات لتقييم الأداء العام. أما القسم القانوني فيترأسه مدير عام حاصل على درجة جامعية أولية على الأقل في القانون، معنية بتقديم الاستشارات القانونية ودراسة القوانين واللوائح والتعليمات وإبداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح والتعليمات المقدمة إلى الديوان، وتمثيل الديوان أمام القضاء بالوكالة الممنوحة من قبله. رئيس الديوان ودائرة الشؤون الإدارية والمالية برئاسة مدير عام حاصل على الأقل على الدرجة الجامعية الأولى مكلف بإعداد تقديم الخدمات الإدارية والمالية، ويتكون المكتب من رئيس ووكيل وزارة ومساعد وكيل الوزارة وعدد كاف من الكادر الفني وفقاً لأحكام القانون.

يعامل رئيس الجمهورية كوزير من حيث الراتب والمعاشات والبدلات الأخرى والمزايا المالية، ومن حيث نظام الاتهام والمحاکمة، ولا يجوز عزله إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يشكلون المجلس وفي حالة تعيين نائب يعامل رئيس الديوان كموظف من الدرجة الممتازة من حيث الراتب والمعاش التقاعدي.^٢

أما الوكيل فيعامل بصفته وكيل وزارة ووكيل وزارة مساعد وكيل وزارة مساعد من حيث الراتب والمعاشات والبدلات والمزايا المالية الأخرى (من حيث نظام الاتهام والمحاکمة والتقاعد) و الأحكام التي تسري على الكادر الفني للديوان في هذا الشأن والمبينة في القانون من جهة أخرى، وفيما يتعلق بالكادر الفني بالديوان التدقيق إجمالي عدد موظفي ديوان الرقابة المالية المسؤولين عن الرقابة هو (٣٠٠)، ومن مستويات مختلفة) مدقق أول، مدقق رئيسي، مدقق مشارك، كما لم يعد نطاق الرقابة على الأموال العامة محدودًا في الرقابة والضمان المالي التقليدي انطلاقاً من تطبيق القوانين والأنظمة

١. جابر، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا: ص ٤١

٢. العموري، الرقابة المالية العليا: ص ٣٢

بل أصبح أيضا بيانا لكفاءة الإدارة في استخدام الموارد المالية المتاحة لها وتحقيق الأهداف الموضوعة بكفاءة وفاعلية وبأقل تكلفة ممكنة.^١

أجهزة الرقابة العليا لرفع مستوى العمل الرقابي لمواكبة التطورات المهنية في مجال التطور السريع في أداء الوظائف الحكومية مع الحرص التام على حيادية الديوان كهيئة مستقلة للرقابة المالية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث منح كل من السلطتين اختصاصات موازية ومتوازنة تجاه الديوان، حتى لا تطغى على سلطة على أخرى وإلى أن يصدر الديوان تقاريره بجيادية تامة وبعيدا عن كل التأثيرات عليها أمام أي منهما، وبذلك يكون المكتب خاليا من كل تدخلات وتعارضات، ولا يجوز عزل رئيس الديوان إلا بموافقة أغلبية الأعضاء.^٢

٣-١-٢. استقلال ديوان الرقابة المالية

قبل أن ننظر إلى ظاهرة الاستقلال، مكتب الرقابة المالية، يجب أن نمر بتعريف الاستقلال، على الرغم من أن مفهوم الاستقلال يستخدم على نطاق واسع في المصطلحات القانونية والاقتصادية و لأنه لا يهتم، فإنه لم يتلق محددًا المحتوى من الهيئة التشريعية و التعريف القانوني للمفهوم غالبًا عن طريق وضع المفهوم في شكله الأصلي، ويستخدم هذا المفهوم لتنظيم العلاقة بين مسؤولي الدولة من جهة وبينهم وبين مؤسسات الدولة من جهة أخرى.^٣

فيما يتعلق بموقف القضاء من تعريف الاستقلال، نرى أن القضاء العراقي، عند تفسيره للمادة ١٠٢ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ينص على أن الاستقلال في المادة ١٠٢ من الدستور هو أن أعضاء الهيئة مستقلون وغير مستقلة، وأداء هذه المهام مخالف للقانون ولا يسمح لأي طرف بالتدخل أو التأثير في أداء مهام الهيئة، لكن الهيئة تخضع لإشراف المجلس. لكن الممثلين في أداء هذه المهام لم يسهبوا في الحديث عن معنى محدد لها، لأن الاستقلال يتم تحديده وفقًا لفهم كل فقيه مع العديد من التعريفات المختلفة ويمكن تصنيف هذه التعريفات بطريقتين:

باعتبارهم أصحاب الاتجاه الأول، فقد تبنا النظرية الذاتية في تعريفهم لمفهوم الاستقلال، حيث عرّفها بعضهم على أنها: قدرة المراقب على العمل بانسجام وموضوعية، وإبعاد نفسه عن أي تأثير خارجي. يؤثر على التعبير عن الفكر التقني المحايد.^٤

١. احمد قطب، الموسوعة القانونية والامنية في حماية المال العام: ص ٧٤

٢. ليلة، النظم السياسية: ص ١٥٣

٣. ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة دراسة مقارنة: ص ٤٢

٤. نافع، «حيادية واستقلالية مراقب الحسابات، دراسة تحليلية لآراء عينة من مراقبي الحسابات في العراق»: ص ٦٧

وضع آخرون الأمر على هذا النحو: يجب أن يكون المراقب مستقلاً، حتى لا تكون لهم مصالح شخصية في الجسد الخاضع لسيطرته، وهذا يعني أن المراقب يجب أن يبتعد عن اهتماماته الشخصية واهتماماته ورغباته. عندما توجه أصحاب الاتجاه الثاني في تعريف الاستقلال نحو تبني نظرية موضوعية، تم تعريفه على النحو التالي: تحديد الدرجة التي يحتل بها ديوان الرقابة المالية بالتنسيق مع السلطات العامة للدولة مكانة مرموقة و علاوة على ذلك، تم تعريف الاستقلال على أنه التحرر من أي تأثير أو ضغط أو سيطرة أو تقييد للآخرين عند التعبير عن رأي ووفقاً لهذه الكلمات يعتقد الباحث أن الاتجاهين يكمل كل منهما الآخر و السلطة الرقابية وأعضاؤها على وفق الدستور. والضمانات القانونية التي تحمي استقلالهم الكامل وتنظم علاقتهم مع سلطات الدولة. ^١ الاستقلال المالي هو مستوى الدعم المالي الذي تستفيد منه الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في وضع خططها الرقابية وتحقيق أهداف حماية المال العام و الغرض من الاستقلال المالي هو تمكين الهيئة العليا للرقابة المالية من إعداد موازنتها المستقلة والموافقة عليها مباشرة من الهيئة التشريعية دون التدخل في إعدادها أو تعديلها أو الموافقة عليها أو تنفيذها أو مراقبتها. لذلك يتم تضمين بيانات الاستقلال المالي في إعداد الموازنة والموافقة عليها، لكن مجلس النواب العراقي الخاضع للمبادئ التوجيهية العامة للدولة ووفقاً للإرشادات العامة للدولة سمح للمكتب الاتحادي للرقابة المالية بإعداد مشروع الميزانية الموافقة و ترسل إلى محاسب وزارة المالية المركزية حتى يتحد الطرفان، وتشتتر بعض الدول أن يكون الشخص الذي يعد مشروع موازنة هذه المؤسسة هو رئيس تلك اللجنة وعليه إرساله في الوقت المحدد لمجلس الشعب. ^٢

بعد مصادقة مجلس الشعب عليه من يوم العمل على الموازنة العامة للدولة، للعمل معه ومع رئيس مجلس الأمة، ثم إرساله إلى وزير المالية في اليوم القانوني. كما وردت وتدرج كرقم واحد في الموازنة العامة للدولة. اتخذت هذه الهيئة التشريعية مقاربة جديرة بالثناء عندما سمحت لرئيس المحكمة بإضافة التماس للنظر فيه وفقاً للاتفاق مع رئيس مجلس الأمة والذي سيرسله إلى وزير المالية لتقديمه إلى مجلس الوزراء كما قدمه المجلس الوطني. ^٣

وبذلك يتضح لنا أن المكتب الاتحادي للرقابة المالية قد وافق على القانون لمنح الديوان الحق في إعداد ميزانيته التي ستدرج في الموازنة العامة للدولة بشرط موافقة الدولة. يعطى هذا الحق في الميزانية العامة لمجلس القضاء وليس لرئيسه، وهي حسن سيرة من قبل السلطة التشريعية، حيث يختص هذا المجلس باعتماد خطط عمل المحكمة ومعظم قوانين الدول.

١. الحسيني، «الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية»: ص ١٨٧

٢. الزهيري، استقلال مراقب الحسابات بين النظرية والتطبيق: ص ٧٤

٣. مازور، «العلاقة بين الأجهزة العليا واللجان البرلمانية»: ص ٦٩

الموافقة على منح صلاحيات صارمة لرؤساء أجهزتهم العليا للرقابة المالية من أجل تنفيذ موازنة هيئاتهم بموجب القانون الاتحادي للرقابة المالية في العراق، تُمنح صلاحيات وزير المالية لميزانية ووفقاً للوائح القوانين المالية المعمول بها في المكتب دون إشراف مجلس الوزراء وعندما مراجعة النصوص القانونية المنظمة وتنفيذ موازنة ديوان الرقابة المالية في العراق، وتمثل الرقابة الرقابية في ممارسة المؤسسات العامة والخاصة في البلاد مثل مناقشة واعتماد مشروع الموازنة والحسابات الختامية لهذه المؤسسات والهيئات وفحص التقارير المالية وغيرها.^١

وسبق أن أشرنا إلى أن مجلس النواب العراقي فوض مجلس الرقابة الأعلى بإعداد الميزانية السنوية واعتمادها بناءً على تعليمات من وزارة المالية بشأن إعداد الميزانية، والتي حددت أولويات السياسة المالية للدولة والتي وافق عليها مجلس الوزراء، بدأ مكتب الرقابة المالية في إعداد مشروع الميزانية، الذي يجب أن يتوافق مع الإرشادات. بعد موافقة مجلس الوزراء المشروع الخاص به ودججه في الموازنة العامة للدولة، بحيث ترسله الوزارة إلى مجلس الوزراء لمناقشة تفاصيله وإجراء التغييرات فيه. اقرار الضوابط العامة للدولة ورفعها لمجلس النواب للمصادقة عليها والإشراف على الموازنة العامة على موازنة الديوان.

وبناء على ما تقدم فان مشروع موازنة الديوان يتعرض للرقابة الحكومية المتمثلة بمجلس الوزراء في موضعين اولهما: في تقيد هذه الموازنة بتعليمات الحكومة بخصوص اولويات سياستها المالية. ويعتقد الباحث ان هذا المسلك حسن وذلك لكي تحقق الرقابة اهدافها يجب عليها ان تسير جنباً الى جنب مع السياسة المالية العامة للدولة.

اما ثانيهما: عند مصادفة الحكومة على مشروع الموازنة وهذا مسلك معيب، لأنه يمس استقلالية الديوان كون مجلس الوزراء من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان مما قد يؤدي الى تعرض الديوان لتدخل واهواء السلطة التنفيذية، وهذا خلاف الغرض الذي من اجله انشئ الديوان الذي يمثل العين التي ترصد الشبهات والمخالفات المالية في اعمال السلطة التنفيذية. فقد حصن موازنة اجهزته الرقابية من رقابة مسبقة سواء كانت من قبل الحكومة او غيرها بان جعل هذه الموازنة تدرج كرقم واحد في الموازنة العامة للدولة.^٢

وان الرقابة البرلمانية على الاموال الدولة هي من الوظائف المهمة للسلطة التشريعية (البرلمان) فرض رقابته على عمليات تحصيل وانفاق الاموال العامة، لمنع من لأي تتجاوز قد يحصل خلاف لما صدرت به الإجازة التشريعية في الموازنة العامة. وقد كفلت اغلب دساتير الدول ومنهم العراق حق السلطة التشريعية في الرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة العامة للدولة قبل واثناء وبعد انتهاء السنة المالية وذلك لتأكد من ان تنفيذ هذه الموازنة قد تم وفقاً لما اقرته

١. الهلولي، «معايير استقلالية الرقابة المالية العليا»: ص ٨٥

٢. الحسيني، «وعبد خرابشة، متطلبات اجهزة الرقابة للقيام برقابة الاداء»: ص ٤٧

السلطة التشريعية من إيرادات عامة ونفقات عامة ويمارس البرلمان كل من الرقابة المسبقة والرقابة المعاصرة والرقابة اللاحقة على التصرفات المالية والادارية المقرر في الموازنة العامة للدولة والتي يكون من ضمنها الموازنة السنوية لديوان الرقابة المالية.^١

اما الرقابة المسبقة فتكون من خلال صلاحيات البرلمان في مراقبة الموازنة العامة قبل تنفيذها من خلال مناقشة مشروع هذه الموازنة وما يرافقها من اجراء التعديلات التي يراها مناسبة لإقرارها على اعتبار ان البرلمان هو صاحب السلطة في اقرار الموازنة العامة للدولة. واما رقابته المعاصرة فتكون عند دخول قانون الموازنة العامة حيز التنفيذ، فرقابة تنفيذ الموازنة العامة من الاختصاصات الاصلية للسلطة التشريعية "البرلمان" بحكم كونها هي السلطة التي لها صلاحية الرقابة على أعمال الجهات المسؤولة عن تنفيذها، ولذا تكون من واجباتها الرئيسية هي التأكد من أن تنفيذ الموازنة تم وفق الإجازة السلطة التشريعية وقد منحت اغلب دساتير الدول ومنها العراق السلطة التشريعية القيام بممارسة رقابتها على تنفيذ الموازنة العامة بعدة طرق والأساليب التي ضمنها لها الدستور كتوجه الأسئلة وطلب استيضاح والاستجواب البرلماني والتحقيق البرلماني.^٢

وفي هذا الخصوص نجد ان المشرع العراقي قد خول هذه اللجان دعوة أي وزير او من هو بدرجة او وكلاء الوزراء وغيرهم من موظفي الدولة للاستيضاح وطلب المعلومات كما منح المشرع العراقي لجنة النزاهة البرلمانية متابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة هيئة النزاهة، ودائرة المفتش العام، وديوان الرقابة المالية وبالتالي يتمكن البرلمان من خلال هذه الصلاحيات من القيام بزيارات تفقدية والتي هي في حقيقتها زيارات تفتيشية إلى ديوان الرقابة المالية ومراقبة كيفية تنفيذها لقانون الموازنة العامة، ووضع يدها على تجاوزات تنفيذ قانون الموازنة العامة (إن وجدت) لتتخذ بحجها الإجراءات التي نص عليها الدستور.

اما رقابة البرلمان اللاحقة على عمليات تنفيذ الموازنة فتتجلى في اعتماد الحساب الختامي كل سنة مالية فيجب على الحكومة ان تقوم بتقديم مشروع قانون الحساب الختامي السنوي للإدارة المالية الى البرلمان بعد انتهاء السنة المالية للموازنة العامة التي يرتبط بها ، ويقدم مشروع قانون الحساب الختامي بنفس الشكل والطريقة الذي يقدم به مشروع قانون الموازنة العامة على أن يرفق معه التقرير العام الذي تضعه الجهة التي منحها القانون اختصاص المحاسبة العامة، وهي في العراق ديوان الرقابة المالية الاتحادي، ليقوم بمهمته الرقابية اللاحقة على الموازنة العامة من خلال هذا القانون، الذي يقوم بإقراره بعد التثبت من سلامة التصرفات المالية وعدم وجود مخالفات تتعلق بتنفيذ الموازنة، ومن الجدير بالذكر في هذا الخصوص ان الحكومة العراقية المشكلة بعد عام ٢٠٠٣ لم تحترم المواعيد التي يجب ان تقدم بها الحساب

١. الرومي، «فعالية ومصداقية الديوان مصدرها تمتعه بالاستقلالية الكاملة»: ص ٢٩

٢. الخزرجي، «استقلالية الاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة»: ص ٣٢

الختامي لميزانية الدولة وكذلك السلطة التشريعية لم تدرك اهمية قانون الحساب الختامي فغضت النظر فيه، مع كل هذا وذلك نجد ان الديوان لم يحرك ساكنا، وهذا العمل بحد ذاته يمثل هتك للغرض الذي من اجله انشئ هذا الديوان.^١

ونستخلص من خلال ما تقدم، ان المشرع العراقي على الرغم من انه قد نص على الاستقلال المالي لديوان الرقابة المالية، الا انه لم يوفر مقومات هذا الاستقلال كون موازنة الديوان تتعرض الى اكثر من رقابة من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية كونها تدرج في الموازنة العامة للدولة بتفاصيلها.

الوزير في مكانين:

١. تتماشى هذه الميزانية مع توجيهات الحكومة بشأن أولويات السياسة المالية. ويؤمن الباحث بأن هذا السلوك حسن، ولكي يحقق المراقب أهدافه يجب أن يلتزم بالسياسة المالية العامة للدولة.
 ٢. عند مواجهة الحكومة بمشروع الموازنة، وهذا سلوك خاطئ، لأنه يؤثر على استقلالية الديوان لأن مجلس الوزراء من بين تلك الهيئات الخاضعة لسيطرة الديوان، وهو ما يمكن أن يكون مرشداً ضد تدخل ومتطوعي السلطة التنفيذية وهذا مخالف للغرض الذي من أجله تم إنشاء المكاتب التمثيليين للديوان والمخالفات المالية في عمل السلطة التنفيذية.
- هياته الرقابية من رقابة سابقة، سواء من قبل الحكومة أو غيرها، من خلال وضع هذه الميزانية كبند واحد في الموازنة العامة للدولة للرقابة البرلمانية على أموال الدولة من المهام المهمة للسلطة التشريعية (البرلمان) التي تفرض سيطرتها على جباية وإنفاق المال العام، وذلك لمنع أي فائض مخالف لما هو مسموح به قانوناً في الموازنة العامة كما تتمتع معظم الدساتير، بما في ذلك العراق بالسلطة التشريعية للإشراف على تنفيذ الموازنة العامة للدولة قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية، لضمان تنفيذ هذه الميزانية وفق الموافقة العامة وموافقة السلطة التشريعية والموافقات الرقابية والرقابة الحالية والمستقبلية على الشؤون المالية والإدارية المقررة في الموازنة العامة للدولة.^٢
- بما في ذلك الميزانية السنوية لديوان الرقابة المالية للتدقيق المسبق فالأمر متروك لمجلس النواب للإشراف على الموازنة العامة قبل تنفيذها من خلال مناقشة مشروع الموازنة وحججها وما هو مناسب لإقرارها مع الأخذ بعين الاعتبار أن لمجلس النواب صلاحية إقرار الموازنة العامة للدولة، بالنسبة للرقابة الحالية أيضاً، فعند دخول قانون الموازنة العامة حيز التنفيذ، فإن الإشراف على تنفيذ الموازنة العامة لأنها تتمتع بالسلطة هي إحدى السلطات الرئيسية للسلطة التشريعية "البرلمان".

١. الرحاحلة، «دور قانون ديوان المحاسبة في المحافظة على الاموال العامة في المملكة الاردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة»: ص ٩٥

٢. كنعان، «الرقابة المالية على الاجهزة الادارية في دولة الامارات العربية المتحدة دراسة مقارنة»: ص ٣٢

وبالتالي فهي غير مسؤولة عن تنفيذها وبإذن من المجلس التشريعي يتم منح معظم دساتير الدول، بما في ذلك العراق للسلطة التشريعية لتطبيقها بشأن تنفيذ الموازنة العامة بعدة طرق ووسائل ينص عليها الدستور، مثل توجيه الأسئلة، وطلب الإيضاح، والاستفسارات البرلمانية.^١

وفي هذا الصدد رأينا أن مجلس النواب العراقي فوض هذه اللجنة بدعوة أي وزير أو شخص من الرتب أو نواب الوزراء وغيرهم من مسؤولي الدولة للتوضيح وطلب المعلومات، كما وافق مجلس النواب العراقي على مراقبة ورصد لجنة التوحيد البرلمانية و الإشراف على عمل المراجعين النقابيين واللجان النقابية والمؤسسات المماثلة، كما يمكن للبرلمان من خلال هذه السلطة القيام بزيارات تدقيق وهي في الواقع زيارات غير رقابية لمجلس الرقابة المالية، والإشراف على تنفيذ الموازنة العامة. التشريع وضبط مخالفات تنفيذ قانون الموازنة العامة (وهو دستوري إن وجد) الرقابة البرلمانية على عملية تنفيذ الموازنة، والتي تتحدد في إقرار الحساب الختامي لكل سنة مالية.^٢

كما يجب على الحكومة تقديم مشروع القانون السنوي النهائي للإدارة المالية إلى مجلس النواب بعد انتهاء السنة المالية للموازنة العامة ذات الصلة مصحوبا بتقرير عام تعده هيئة الرقابة العامة النظامية وهي ديوان المحاسبة الاتحادي في العراق لتقوم باشرافها على الموازنة العامة من خلال هذا القانون الذي تقرر بوجوده وتجهزها.^٣

وبخصوص مخالفة الاتفاقية المالية المتعلقة بتنفيذ الموازنة، تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الحكومة العراقية التي تشكلت بعد عام ٢٠٠٣ لم تحترم الأيام التي كان عليها فيها تقديم الحساب الختامي للدولة والموازنة القانونية. ولم تعرف السلطات أهمية قانون المحاسبة الختامي، فتغاضت عنه، وهذا الفعل في حد ذاته انتهاك للغرض الذي أنشئ من أجله هذا المكتب و نستنتج أن مجلس النواب العراقي قد منح الاستقلال المالي لديوان المحاسبة، لكنه لم يقدم مقومات هذا الاستقلال حيث تعتمد موازنة الديوان على أكثر من رقابة من قبل السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، لأنها تتم في تفاصيل موازنتها العامة.

فيما يتعلق بالاستقلال الإداري، فإن الاستقلال الإداري يعني ضرورة استيفاء جميع الضمانات التي تضمنها هيئة الرقابة لأداء مهامها الرقابية بشكل مستقل كهيئة عليا للرقابة المالية دون تدخل إحدى سلطات الدولة في إدارتها. للتعبير عن وجهة نظر فنية غير منحازة ويتم ذلك بنفس الطريقة.

١. ابراهيم، «نحو علاقة داعمة بين السلطة التشريعية والاجهزة العليا للرقابة "تجربة الجهاز المركزي للمحاسبات»: ص ١٧٦

٢. الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي: ص ٧٥

٣. المالي، ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والإدارية: ص ٤٣

تعيين وكتابة وتحفيز جميع موظفي الهيئة الرقابية وفي هذا الصدد اقترح المؤتمر الدولي أن تكون الهيئة الرقابية تحت إشراف السلطة التشريعية وأن تمنحها الحرية الكاملة في اعتماد قواعدها وأنظمتها الخاصة، والتي يقررها رؤساء هذه الهيئات دون تدخل من الدول.^١

تتطلب طبيعة الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية أن يمارس رقابته المالية بعيداً عن التأثيرات والضغط الناشئة عن الانتماءات الإدارية أو السياسية.

في هذا الصدد، ظهرت ثلاثة اتجاهات: فيما يتعلق بالاتجاه الأول، جادل أصحابها بأن إضافة ديوان المحاسبة الأعلى إلى الرئاسة لن تؤثر على الدول التي تمارس صلاحياتها التنفيذية المزدوجة و استقلالية هذه الهيئة: ما تقوله كل القواعد هو أن الهيئة الرقابية لا يجب أن تكون خاضعة لسيطرة المؤسسات الخاضعة لسيطرتها وبالتالي زيادة استقلاليتها. ودعوا أصحاب الميول الثانية إلى عدم إخضاع الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة للسلطة التنفيذية الممثلة برئاسة الجمهورية وربطه بالهيئة التشريعية التي تتمتع بصلاحيات أساسية. مع الاعتراف بأن الأطراف الثالثة تطالب بالاستقلال التام لمؤسسات الرقابة المالية العليا عن جميع السلطات العامة للدولة.^٢

هناك أيضاً قواعد تحكم علاقاتها مع هذه السلطات وتجعلها هيئات مستقلة ذات حقوق مطلقة لحصول على المعلومات والمعارف المتعلقة بالفساد العام، التي يسيطر عليها القضاء والرأي العام بشكل مباشر. ويدعم هذا الاتجاه، لأنه يهدف إلى حماية هذه الأجهزة من تأثير وتدخل الجهات التي لا تخضع لسيطرتها في وظائفها الرقابية، مما قد يتسبب في انحراف هذه الأجهزة عن تحقيق الهدف الرئيسي عند المراقبة.

وظيفة الإدارة المالية والقانون موضوعياً للتمكن من تصحيح الأخطاء ومعاينة المهاجم على المال العام. لقد ذكرنا أعلاه أن معظم قوانين دول العالم اتخذت منحى آخر في تبعية ديوان المحاسبة الأعلى للسلطة التشريعية وكذلك في حالة التشريع العراقي.^٣

السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو عن طبيعة هذه العلاقة واتساعها؟ أجابت المحكمة الاتحادية العراقية العليا على هذا السؤال عند تفسير المادة ١٠٢ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على النحو التالي: فيما يتعلق بمفهوم "العلاقة" عندما يُلزم الدستور هذه الهيئات بمجلس الوزراء. ما هو ترتيب البرلمان سواء كان يشبه ارتباط وكالة بوزارة معينة أو بمؤسسة غير تابعة لوزارة الصحة كما في حالة ارتباط دوائر الصحة بوزارة الصحة.

١. السعدي، محاضرات في الرقابة المالية، جامعة بغداد: ص ٨٣

٢. الجواهري، الرقابة على مشروعات الاستثمار في القطاع العام: ص ٦٥

٣. شباط، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية: ص ٧٥

ترى المحكمة أن مفهوم الارتباط هو ارتباط الهيئة بالجمعية أو رئيسها، وفي مجلس الوزراء السلطة التي تتعلق بها و تحمل مسؤولية وضع السياسة العامة الخاصة بها دون التدخل في القرارات والقواعد والممارسات المهنية، حيث تضمن هذه المؤسسات الاستقلال المالي والإداري بموجب القانون لضمان حيادية واستقلالية قراراتها وإجراءاتها في الظروف المتغيرة.

كلف مجلس القضاء بتحديد نطاق عمل مكاتب المحكمة وقواعد تنظيمها وفقاً للقواعد العامة للدولة. إعداد واعتماد مشروع الموازنة السنوية للديوان وفق الضوابط العامة للدولة. فيما يتعلق بتعيين موظفي ديوان الرقابة المالية، فقد اهتمت معظم القوانين بإبلاغ موظفي الجهات الرقابية بأهمية ومكانة مناصبهم، ووزن المسؤوليات المناطة بهم، وهو أمر ضروري بالطبع و أنهم على دراية بالضمانات التي تضمن أداء واجباتهم الإدارية.

لذلك، تم وضع قوانين محددة في هذه القوانين لتعيين هؤلاء أو مسؤوليتهم. وسيقوم عضو مجلس النواب العراقي بتعيين لجنة من تسعة اعضاء من لجنة التقليد واللجنة القانونية واللجنة المالية لاختيار المرشحين الثلاثة للمنصب، مع تعيين رئيس الجمهورية ونوابه واختصاصاتهم^١.

رئيس المحكمة بشرط موافقة مجلس النواب على أحد الأعضاء الثلاثة بأغلبية أصوات الناخبين. ومع ذلك، تم تعديل هذه المادة بالقانون رقم ١٠٤ لسنة ٢٠١٢، وهو التعديل الأول لقانون ديوان المحاسبة الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١، لتعيين رئيس لجنة المراجعة المكونة من خمسة أعضاء بناءً على اقتراح من مجلس النواب بموافقة الأغلبية، ولفترة الأغلبية. ويرى الباحث أن المشرع لم ينجح في هذا التغيير، لأن آلية التعيين قبل التغيير كانت أكثر أمناً من حيث استقلالية رئيس الدائرة ولأن السلطة التشريعية تنفرد في تعيين وتعيين رئيس المحكمة على عكس ما ورد في هذا التعديل، فقد أعطي حق ترشيح الرئيس الذي ترغب السلطة التنفيذية في تعيينه للمحكمة نفس شروط وأحكام تعيين رئيس المحكمة، بشرط أن يكونوا على مستوى مستشار وأن يتم تعيينهم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بشرط أن يكون لديهم أقل من ١٠ سنوات من الخدمة الفعلية.

إلا أن المشرع لم يشر في كتاباته إلى غياب رئيس المحكمة وشغور منصبه، وطالب المشرع بمعالجة هذا النقص القانوني قائلاً: أكبرهم مثله في الشأن العام. لا يجوز أن يظل منصب رئيس المحكمة شاغراً لأكثر من ستة أشهر. في حالة خلو منصب نائب الرئيس، يجوز لرئيس المكتب تعيين شخص مؤقتاً للقيام بواجباته حتى تعيين نائب الرئيس أو عودة المحتل و لم يحدد هذا القانون مدة ولاية كل من الرئيس ونائبه وأسباب انتهاء منصب رئيس المحكمة، وهي استقالته وإثبات عدم قدرته على أداء مهامه. لأسباب صحية، يسيطر التشريع العراقي على المجلس التشريعي دون تدخل السلطة

١. الصرايرة، «الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة»: ص ٨٦.

التنفيذية بأي شكل من الأشكال، أي أن المجلس التشريعي مسؤول عن مسؤولية رئيس المحكمة ونوابه كوزراء في هذا الصدد، حسب توجيهاتهم.^١

الطلب من مجلس النواب والاستيضاح منهم، وكذلك السماح لمجلس النواب العراقي باستجواب الوزراء المحددين في الدستور وله الحق في عزله من منصبه وفق ما تم تحديده وللمجلس حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفق الإجراءات الوزارية. ويقصر القانون العراقي الحماية على الإقالة والعزل من دون نائب رئيس الأركان، خلافاً لقانون ديوان الرقابة رقم ١٩٤ لسنة ١٩٨٠ الذي ألغي، والذي وسّع نطاق هذه الحماية لتشمل نواب. قاد الثورة، أو ثبتت إدانته بحكم قضائي في جريمة غير سياسية ولم يتطرق القانون إلى هذه النقطة، ربما بمعنى أوسع هو استبعاد رئيس الديوان ونوابه ورؤساء دوائر الديوان من أي تعليق قانوني ضدهم، بسبب أي إجراء اتخذوه في هذا الشأن واقترح المحقق، فيما يتعلق بمهامهم الرسمية في مجال الرقابة وفقاً لأحكام هذا القانون .

أن يقوم المجلس التشريعي أيضاً بإقالة نائب الرئيس رئيساً والمحكمة والرئيس ونائب الرئيس ورؤساء الدوائر في وظائفهم الرقابية مصونون من ردود الفعل في أداء واجباتهم القانونية، والرقابة هي أيضاً وفقاً لأحكام هذا القانون وفي شأن الاستقالة، إذ رئيس الديوان لم ينظم احكامه لا القانون ولا النظام الداخلي ولم يوضح لمن يرسله ومن يقرره رئاسة مجلس النواب ويعين ويشرف على موظفي ديوان الرقابة المالية، وللمشرع العراقي نظام خاص لتنظيم تعيين البيروقراطيين، باستثناء ذوي المؤهلات العالية وغيرهم، من غير نوابه و رئيس الديوان دون غيره حتى تفويض الصلاحيات الادارية للوزراء والصلاحيات الادارية كافية لتنظيم الجهاز الاداري كونه الرئيس الاعلى للديوان وله صلاحيات وزارية المالية الخاصة بشؤون الديوان وموظفيه وميزانيته على أن يكون هؤلاء الموظفين مستقيدين لأحكام القانون المعمول به.^{٢؛٣}

تمت الموافقة على القانون العراقي في مجال التوظيف حيث نص على أنه بالإضافة إلى نائب رئيس المحكمة يكون تعيين كادر هيئة الرقابة بقرار من رئيس المحكمة وينطبق الشيء نفسه على مسؤوليات موظفي الديوان، حيث لا يوجد نظام محدد في القانون العراقي.^٤

ويسري هذا القانون ليس فقط على موظفي الديوان بل على جميع موظفي الدولة وبحسب هذا القانون يجب على المكتب تشكيل لجنة من إدارته لإجراء تحقيق مع الموظف و يحقق القانون مع الموظف من قبل مجلس التأديب، إلا بعد تحقيق كتابي وسماع أقوال الموظف، ولا يتم اتخاذ أي إجراء تأديبي ضد الموظف البرلماني العراقي وهو ملزم بالعمل وفق

١. محرز، «الرقابة على تنفيذ النفقات العامة»: ص ٧٦

٢. الزلي، «نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق»: ص ٧٨

٣. الهنداوي، «رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد»: ص ٩١

٤. سدحان، «الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة»: ص ٨٧

المعايير الدولية بسبب عدم تنظيم عمل موظفي الديوان وفق المعايير الدولية، ولديه الكادر الضمانات اللازمة للقيام بواجباته دون أي تأثير خارجي.

نوصي بأن يتم تنظيم عمل ومسؤوليات هؤلاء الموظفين من خلال تعيينهم وترقيتهم ونقلهم وفصلهم من خلال نظام خاص حسب طبيعة عملهم الرقابي وتعيين ونقل رؤساء البيروقراطيات. بقرار من رئيس الديوان وموافقة مجلسه، تم تعيين جميع موظفي الديوان ونقلهم بقرار من رئيس الديوان. ولا يتم مساءلة أي عضو من أعضاء مجلس الإدارة وفصله إلا بقرار من اللجنة و مجلس تأديب الديوان وموافقة مجلسه. وبناءً على ذلك، فإن الغرض من الاستقلال هو أن يكون المكتب مستقلاً كهيئة للرقابة المالية، والغرض من الهيئة التشريعية الدستورية هو أيضاً استقلال المكتب عن السلطات التشريعية والتنفيذية في تنفيذه.^١

١. محمود، الرقابة المالية العليا وآفاق تطورها في العراق مع دراسة مقارنة كلية الإدارة والاقتصاد: ص ٤٦

٣-٢. مهام ديوان الرقابة المالية وصور الرقابة التي يمارسها

يأتي دور ديوان الرقابة المالية في إطار التكامل مع السلطات العامة للدولة عند أداء مهامها الوظيفية التي حددها الدستور في إدارة المال العام، والاستفادة منه لتحقيق الأهداف العامة للدولة.

٣-٢-١. مهام ديوان الرقابة المالية

وتسمى وسائل العمل الصلاحيات، ويمكن تعريف السلطة أو المهام على أنها الحق القانوني أو القوة القانونية في إصدار الأوامر لتنفيذ الاختصاصات الموكلة إلى جهات الرقابة المالية لتحقيق الهدف وهو الحفاظ على المال العام، لسنة ٢٠١١ (المعدل) بمراجعة كافة المستندات والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات المتعلقة بالمهام.

الرقابة والتدقيق، وله إجراء الجرد الميداني أو الإشراف عليه والحصول على الإيضاحات والمعلومات والأجوبة جميعها من المستويات الإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو ضروري لأداء مهامه ومراجعة البرامج والنفقات السرية المتعلقة بالأمن القومي ونفقات سرية التدفق المتعلقة بالأمن القومي، ويجوز تفويض هذه السلطة من رئيس الديوان إلى ممثله عندما يقوم الشخص المخول بإجراء عمليات التدقيق وإعداد التقارير وإجراء الفحوصات بناءً على قرار من المجلس بشأن المنح والإعانات والقروض.^١

والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والتحقق من استخدامها للأغراض التي تم توفيرها من أجلها وله أن يصدر قراراً من مجلس الإدارة بمنح المجلس صلاحية إجراء فحوصات المنح والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات، وللمكتب التحقق من توظيفهم حسب الغرض الذي من أجله يدعي وللديوان عند اكتشاف وجود مخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء تحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وآثارها للمحافظة على الأموال العامة للشعب أو الوحدات الإدارية والاقتصادية وضرورة الاستخدام الأمثل لها تطورت أهداف الرقابة بحيث لم يعد هدفها مقصوراً على اكتشاف حالات الخطأ والاحتيال والاختلاس والإشراف والحفاظ على الأموال العامة والتأكد من حسن استخدامها فقط، ويمكن تقسيمها إلى:^٢

١. منع الإسراف والهدر وسوء استخدام المال العام.
٢. تحصين الموظف ضد التلاعب أو الأمانة.
٣. مراقبة الخطط المالية ومتابعة تنفيذها وتحديد الأهداف التي تم تحقيقها ودراسة الأسباب التي حالت دون تحقيق بعضها.

١. الحديثي، الرقابة والتدقيق في القطاع الاشتراكي، كلية الإدارة والاقتصاد: ص ٧٢

٢. العجراوي، «دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة»: ص ٧١



٤. الوصول إلى الخسائر الحقيقية لغايات تعويض شركات التأمين.
 ٥. تعزز عملية الرقابة ظهور بعض الكفاءات مما يستدعي تشجيعها ومكافأتها.
 ٦. تقييم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الموضوعة لتحقيق الأهداف المركزية للدولة والالتزام بها.^١
 ٧. تحديد الأخطاء والانحرافات التي تنتج عن عملية مقارنة المخطط بالميناء ومعالجة هذه الأخطاء والانحرافات من خلال تطوير الحلول اللازمة التي من خلالها تتجنب الخسارة أو نجعل الخسارة أقل ما يمكن أو نتحملها بالكامل. مهما كانت هذه الأخطاء كبيرة وخطيرة والتأكيد على عدم تكرار هذه الأخطاء سواء بوضع الخطط الصحيحة أو بالتنفيذ السليم للقائمين على هذه العملية.
 ٨. تزويد السلطة التشريعية بالدولة بالمعلومات والتقارير الصحيحة المؤكدة، بهدف التحقق من تنفيذ ما اتفقت عليه فيما يتعلق بالموازنة.
- الواجب السياسي هو احترام طلب التجمع وعدم تجاوز العطاءات والأحكام التي تم الإشراف عليها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة اقتصاديا و استخدام الأموال العامة بكفاءة والتأكد من أنها في أفضل حالاتها.
- تحقيق أهداف الجهة التي يتم إنفاقها، ومنع إنفاقها خارج الجهات المحددة وكذلك حماية المال العام من السرقة والتلاعب حيث تتم المعاملات المالية المختلفة وفقاً للأنظمة والقوانين واللوائح والسياسات والأصول المالية الخاضعة للرقابة، بما في ذلك في مجال العمل الاجتماعي، والوقاية من الفساد الإداري والاجتماعي بمختلف أشكاله، الرشوة، السرقة والإهمال.
- وفي حالة الشؤون الإدارية والتنظيمية فإنه يحتوي على مجموعة من القضايا التي من شأنها حماية الأموال العامة واستخدامها المشروع بشكل فعال وأن ممارسة الرقابة المالية هي في الأساس من مسؤوليات السلطة التشريعية، ولتنفيذ ذلك هناك حاجة إلى الخبرة والمهارات بدوام كامل التي لا تتوفر في الغالب في الهيئة التشريعية ودور الرقابة المالية في السلطة التنفيذية غير وارد، حيث إنها بالفعل مسألة إشراف.^٢
- تفويض هيئات تنظيمية متخصصة غير متحيزة ومستقلة عن السلطة التنفيذية، بحيث يمكن للرقابة المالية أن تعرض نتائجها على الهيئة التشريعية كما تختلف أسماء الإدارات المتخصصة في الرقابة المالية من دولة إلى أخرى. بعضها يسمى "ديوان المحاسبة" أو "ديوان المحاسبة"، والبعض يسميه "هيئة الرقابة المالية" (كما في جمهورية العراق)، ولكن على الرغم من اختلاف أسماء تلك المؤسسات إلا أنها تنفق في طبيعة عملها، وهي أيضاً رقابة مالية على الحكومة والمؤسسات

١. الساطي، «مجلة الرقابة المالية للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة»: ص ٧٥

٢. الزبيدي، «الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي»: ص ١٩٥

العامة، بحيث تقع نتائجها في نهاية المطاف في أيدي السلطة التشريعية من أجل دعم الاقتصاد الوطني على أساس سليم ومستقر.

يتبع الديوان الاتحادي للرقابة المالية مجلس النواب العراقي على أساس المادة (١٠٣) / الأولى والثانية) من دستور جمهورية العراق المادة (٥) تم تعديل قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، وفي نطاق عمل الديوان وبحسب قانونه فإن الجهات الخاضعة لسيطرته وإشرافه هي وزارات والهيئات الحكومية والقطاع العام أو أي مؤسسة تجمع الأموال العامة للضرائب أو النفقات أو التخطيط أو التمويل إذا كان قانونها أو نظامها الداخلي يحدد أنها تحت إشرافها ورقابتها، وكان نطاق عمل الديوان هو فقط للإشراف والإشراف على السلطة التشريعية في الأمور المالية والمحاسبية حيث أنها من اختصاص القضاء ووفقاً لما هو محدد صراحة في المادة (٩) من قانونها، ووفقاً لها أيضاً وظائف الرقابة. تمارس سلطتها على المؤسسات الخاضعة لسيطرتها وتحدد الأحكام الواردة في قانونها) الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها من أجل الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة. وكذلك ضمان الشفافية والاتساق والشفافية في مجمل عمل الأجهزة الرقابية والارتقاء به إلى أعلى المستويات بما يخدم عمليات تحقيق خطط وبرامج التنمية والإصلاح الإداري.^١

يعد الإصلاح الإداري من السمات الأساسية التي تميز علم الإدارة وتطبيقاته المختلفة في جميع مجالات الحياة الديناميكية والحركية والاستجابة السريعة للتطورات والتطورات العلمية والتقنية، بما يتماشى مع التغيرات في البيئات السياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها.^٢

يُعرّف الإصلاح الإداري بأنه نتيجة عمل مُعد خصيصاً يهدف إلى تحديد التغييرات الأساسية في الهيئات الإدارية العامة من خلال الإصلاحات على مستوى النظام ككل، أو على الأقل مع المعايير لتحسين عنصر أو أكثر من عناصره الرئيسية مثل الإدارة يمكن للهياكل الإدارية والأفراد والعمليات والأفراد أن يقولوا إن الإصلاح الإداري هو حاجة يريد الناس تحقيقها بهدف تطوير وتطوير الحكومة والعمل على تنفيذ الإصلاحات في الهياكل والهيكل التنظيمية لتنفيذ الهيئات الإدارية و أن تكون قادرة على تنفيذ مهامها وفق الخطط الموضوعة وتنفيذ عمليات الإصلاح الإداري الشامل التي تشمل إصلاح التنظيم وطرق ووسائل العمل والاستخدام الأمثل للموارد البشرية. لأنها شاملة لمعظم الدول وهي أيضاً عملية مستمرة ولم يبدأ أي بلد في عملية الإصلاح ولم يتراجع و يقبل القيم للاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتطورة والتكيف مع العوامل والتغيرات البيئية، بما في ذلك التغييرات في حجم ونوعية الموارد البشرية من حيث الكمية والجودة على مستوى الكيان. العمل الجماعي والإبداع والتطوير والتوسع في مجالات التأهيل والتدريب وتنمية

١. ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والدراسات، كتابهم الموجه الى وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية في العدد ١٢١٨٠

٢. البشتاوي وآخرون، تدقيق الحسابات: ص ٣٠٥

الاتجاهات الإيجابية ودعم جهود رفع مستوى الإنتاج والإنتاج وتنفيذ معايير الجودة ومسؤولية الجميع لتحقيق الموصفات القياسية والشاملة. الاعتماد على التقنيات الحديثة في إعداد مشاريع الحكومة الإلكترونية، وتعزيز أنشطة البحث والتطوير، وتطوير قدرات الوحدات الاقتصادية ذات الصلة لإدارة ودعم برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وزيادة دورها في توجيه الموارد نحو استثمار أفضل.^١

بالإضافة إلى ما سبق، هناك العديد من أسباب الاتصال لضرورة الإصلاح الإداري، وذلك لأسباب اقتصادية مختلفة منها زيادة ندرة الموارد العامة وزيادة الضغوط الاقتصادية على المواطنين والموظفون وموظفو إدارات الدولة، والعجز الواضح للإدارة العامة عن تحقيق أهدافها، والتقدم السريع في العلوم والتكنولوجيا، وكذلك التحولات الديمقراطية وظهور أشكال مختلفة من الفساد الإداري في إدارات الدولة وفي مختلف المجالات.^٢

لكن هناك العديد من المعوقات التي تقف في طريق تلبية مطالب الإصلاح الإداري لإدارات الدولة، منها عدم دقة المخططات التفصيلية التي يتم وضعها، وتقادم الأنظمة واللوائح والمبادئ التوجيهية التي تحكم آلية العمل، وزيادة الحكومة الإنفاق والتأخير وفشل العديد من مشاريع الدولة، بالإضافة إلى مشاكل الرقابة والعمل الإداري وعدم استخدام بيانات التكنولوجيا الحديثة في العمل الإداري الأمر الذي يتطلب بذل جهود على جميع المستويات لمعالجة هذه القضايا وضمان الأداء التنظيمي (سواء حكومي أو خاص) لتحقيق احتياجات الإصلاح الإداري من خلال العمل على خلق ثقافة تنظيمية قائمة على المبادئ والقيم التي يمكن أن تعزز كفاءة وفعالية الأداء مع احترام مزايا الوظيفة.

وكذلك تقديم خدمات متنوعة منها الالتزام بأنظمة وقواعد وأنظمة العمل، والتركيز المستمر والشامل على التدريب التأهيلي على أساس احتياجات العمل على أساس الكفاءات والقدرات التي توفرها الإجراءات الإدارية، والمطلوب منها الحديثة، وكذلك تفعيل مهمة القطاع الخاص لتمكينه وفق آليات عمل واضحة من المشاركة والعمل في مختلف جهود التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.^٣

بذل جهود جادة ومتواصلة لتنسيق جهود التطوير الإداري تحت مظلة واحدة بما يضمن وحدة العمل وتماسكه، لتحقيق أفضل استثمار للموارد المتاحة لعمليات التطوير الإداري والإصلاح، وزيادة مستويات الاستجابة لها.

١. البنك الدولي للإنشاء والتعمير، تقرير التنمية في العالم

٢. الذهبي، التطوير الإداري، دار المعارف: ص ٦٦

٣. الصبيان، الأسس العلمية للمراجعة والحسابات: ص ١٣٥

في مجالي المالية والمحاسبة، قدم الديوان المساعدة الفنية في مجالات المالية والمحاسبة والأمور الإدارية والتنظيمية، وقدم آراءه حول المشاريع التي قدمها والمتعلقة بالجوانب المالية والمحاسبية، وكذلك المشورة والآراء، من جهات خارجية وداخلية، لتوضيح الغموض حول بعض بنوده وبعض من أبرز أنشطته في هذا المجال:

١. تقديم الكثير من الاستشارات والأبحاث والأفكار الفنية، وفي عام ٢٠١٠ بلغ عددهم (٦٨٨) استشارة وبحثاً. والاستشارات والآراء الفنية في عام ٢٠١١ بلغ عددهم (٦٨٧) استشارة وبحث وآراء وفي عام ٢٠١٢ زاد عددهم (٦٤٦) استشارة وبحوث وآراء فنية.

٢. ومراجعة وإعداد وتحديث القواعد المحاسبية المختلفة، كما قام الديوان بتحديث متطلبات البيانات المالية لتوفير معلومات متكاملة عن نتائج أنشطة الجهات الخاضعة لسيطرته والإفصاح عنها في القوائم المالية المعدة.

٣. يجب معالجته من قبل الإدارات القانونية ذات الصلة، مع التوجيه والمشورة والتوضيح للمسؤولين عن النصوص والبنود اللازمة دون نزاع. وصل عدد تلك الاستشارات والآراء القانونية. كذلك التفتيش الإداري للتأكد من كفاءة العمل وحسن استخدام القوة وكشف التغيب أينما وجد وتنسيق العمل المالي والإداري والتزامه بالقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات المعمول بها ولضمان الشفافية والوحدة والشفافية.^١

٣-٢-٢. صور الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية

فيما يلي أنواع الضوابط المالية التي يستخدمها المكتب لتنفيذ الموازنة:

١. الرقابة المالية قبل المعاملة: وهي رقابة العمل المنجز أو المنفذ عند الرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ (المعدل)، لم ينص على أي مادة من مواد منح هذه الصلاحية للديوان كما في قوانينه السابقة خلافاً للقوانين السابقة التي تتطلب مراجعة القانون (القانون الحالي) قانون ديوان الرقابة المالية وإضافة مادة في قانونه يسمح له بممارسة هذا النوع من الرقابة.

٢. المراقبة المتزامنة: تتم المراقبة بالتزامن مع التنفيذ ويمكن أن تكون هذه المراقبة على شكل تفتيش أو مجرد أو طريقة مراقبة التنفيذ. لديه سلطة الوصول إلى المستندات والسجلات والمعاملات الكافية. الأوامر والقرارات المتعلقة بمهام المراقبة والرقابة، وله الحق في الحفاظ على جرد ميداني أو الإشراف عليه أو تلقي كل الوضوح والمعلومات والردود من المستويات الإدارية الفنية ذات الصلة ضمن الحدود المطلوبة لتنفيذها واجباته.

٣. رقابة ما بعد الصرف: وهي الرقابة التي يمارسها الديوان والتي تركز على الشؤون المالية بكافة أنواعها مع المؤسسات الخاضعة للرقابة وبعد إتمام تلك العمليات من خلال استكمال المراحل والإجراءات المقررة لها قانوناً. تتم

١. عبد الحسين، دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد: صص ٥٣-٥٨

هذه الرقابة على أساس المادة (٦) من القانون المعمول به، وهي تشمل مراقبة الدفع اللاحق لفحص معاملات الإنفاق العام والتحقق منها للتأكد من سلامتها وتجاوز النفقات المحددة لها في الميزانية.^١

استخدام الأموال العامة في الأغراض التي قصدت من أجلها، وعدم إهدارها أو إساءة استخدامها، وتقييم عوائدها. سيقوم الديوان بالتعليق على القائمة والبيانات والتقارير المتعلقة بنتائج العمل والأوضاع المالية للمؤسسات الخاضعة للرقابة ويحدد ما إذا كان قد تم تنظيمها وفقاً للمتطلبات القانونية ومعايير المحاسبة المعتمدة.^٢

نتيجة النشاط والتدفق النقدي وللديوان عند اكتشاف المخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة الصحة التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وآثارها يلتزم ديوان الرقابة المالية بإبلاغ النائب العام أو هيئة الصحة أو جهات التحقيق المختصة بحسب اختصاصها بأي مخالفات مالية يكتشفها إن كانت جنائية. ولا يفهم من ذلك أن رأي المكتب وهو رأي استشاري، وربما يكون إلزامياً، لأن إغفال الرأي في التقارير المالية لطرف معين هو نتيجة لذلك. عدم الامتثال للحسابات الختامية لتلك الهيئة. يبلغ مكتب عن أي نزاعات أو نزاعات مع المؤسسات الخاضعة لسيطرته لاتخاذ قرار في هذا الصدد ويجب على المكتب أيضاً إبلاغها.

٤. رقابة وتقييم الفاعلية: وهي شكل من أشكال الرقابة التي تركز على تحليل نتائج جميع الجهود المبذولة على مختلف مستويات الإدارة، لتحديد مدى تحقيق أهداف الإدارة على أفضل وجه باستخدام الموارد المتاحة. استخدام الإدارة أو الموافقة عليها في إعداد الخطط المستقبلية.^٣

والمحاور التي تركز عليها رقابة الكفاءة وتقييم الأداء هي:

١. الكفاءة

٢. الفاعلية

٣. الاقتصاد

من خلال ضبط فاعلية الأداء وتطبيق الأحكام واللوائح والتعليمات القانونية، ومراقبة تنفيذ عمل محدد مسبقاً لضمان سير العمل وفقاً للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية بالفعل، وتحقيق الهدف المنشود، واستخدام الطاقة والموارد، بأقصى قدر من الكفاءة دون إهدار وهدر ويهدف بشكل مباشر إلى تحقيق هدف قانوني مشروع وتقييم النتائج للتأكد من أنها تعمل ضمن حدود التخطيط وفقاً للتنبؤات المحددة.^٤

١. العزاوي، إدارة الجودة والبيئة: ص ٣١

٢. قسطنطين، معجم المصطلحات التجارية الفني: ص ١٩

٣. مجلة «النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات»: ص ١١

٤. محمود، دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة، الاتحاد العام للمحاسبين والمراجعين العرب: ص ٦٧

يضمن السياسات والبرامج ويحقق أهدافها ويضمن وحدة الخطة الموضوعية. من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من هذا التدقيق، تسعى السلطة الرقابية إلى تطبيق القوانين واللوائح المالية بشأن أي انتهاكات للقانون أو اللوائح أو الإرشادات أو البيانات المالية أو الإهمال التي قد تؤدي إلى اختلاس الأموال العامة أو اختلاسها للديوان مثل هذه الرقابة وله الحق في التقييم والالتزام بالخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية الموضوعية لتحقيق أهداف الدولة.^١

٥. رقابة الديوان على تنفيذ العقود: يصرف جزء كبير من الميزانية العامة للدولة على الاستثمار وتنفيذ المشاريع، ومن أهم سبل تنفيذ هذه المشاريع العقود التي تبرمها الدولة مع شركات المقاولات. تراقب هيئة الرقابة المالية تنفيذ هذه العقود مع الإشراف المستقبلي، أي بعد إتمام مشروع العقد وتكون هيئة الرقابة المالية مسؤولة عن مراقبة إجراءات العقد، أي قبل تنفيذ العقد، بناءً على خطاب العقد الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (١٧٢٨٨) تاريخ ١٢،١١،٢٠٠٥ للعقود التي تزيد قيمتها عن ١٥٠ مليون دينار عراقي، ويلزم هذا الكتاب جميع الجهات الحكومية بتقديم نسخة من العقد إلى هيئة الرقابة المالية. (١٥) يوماً من تاريخ إنهاء العقد.^٢ يصدر المكتب سنويا عددا كبيرا من تقارير المراقبة والتحقق على هذه العقود، حيث بلغ عدد هذه التقارير لعام ٢٠١١ (٢٨٥٥) تقرير عقد. وبخصوص سيطرة الديوان على الإيرادات العامة للدولة العراقية، وهي الجزء الثاني من الموازنة العامة، فإن إشراف الديوان في هذا الصدد يؤكد أن الأموال المقبوضة هي إيرادات تتماشى مع الإيرادات المخطط لها. يقارن المكتب عند ممارسة الرقابة على إحدى الكيانات التابعة له، ما هو مخطط له لتحويل إيراداته (من مختلف الأنواع والأسماء) مع الإيرادات الفعلية المسجلة في السجلات ويتحقق من التغييرات إن وجدت. واقترح تجنبها من خلال توفير الحلول المناسبة.

١. التأكد من أن تحويل هذه الإيرادات يتم وفقاً للقوانين والأنظمة والإرشادات المعمول بها.
 ٢. مقارنة المداخيل التي تم تحويلها فعلاً وتلك التي تم التخطيط لها ومعرفة أسباب استبعادها وعلاجها.^٣
- ضمان دقة وأمن الممارسات المالية في جميع المجالات لحماية أموال المؤسسات المعنية وتعزيز كفاءة استخدامها وتحقيق أعلى مستوى من الكفاءة في النتائج المرجوة لإنفاق الأموال و اللوائح والقرارات والموافقة على التطبيق السليم لقواعد المحاسبة وإدارة المهام المختلفة وفق مبادئ المحاسبة في تحقيق نتائج مالية سليمة.^٤

١. مهدي، جودة التدقيق وانعكاساتها في مكافحة الفساد المالي - جامعة الدول العربية، الأتحاد العام للمحاسبين والمراجعين العرب:

ص ٥١

٢. الموسوي، دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري: ص ٣٢

٣. عبدالله، علم تدقيق الحسابات: ص ٢٤٨

٤. الحسون و القيسي، النظم المحاسبية: ص ٣٠

ضبط جميع جوانب الأنشطة المالية للجهات الخاضعة المتعلقة بصحة وسلامة المشغلين وإجراءات إدخالهم في السجلات التكميلية والتي تم تنفيذها وفقاً للمبادئ المالية. تأكد من أن جميع الموارد المستخدمة في الوقت المناسب وقم بتوثيقها في السجلات وتحقق من استخدامها الصحيح. ضمان مراقبة جميع جوانب الأنشطة المالية واتساق سلامة المعاملات ودقة البيانات المالية. الإشراف على المساعدات والمنح للجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والتأكد من الالتزام بالقوانين والأنظمة بالإضافة إلى التطوير والإقراض والتسهيلات الائتمانية، ومراجعة العقود والمناقصات والعقود المبرمة مع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، ودراسة حالة السدود، و فحص دفاترها وسجلاتها وفقاً لقانون المستهلك العام وقانون المستهلك تحت إدارة مؤقتة. والمخزون المفاجئ لسجلات النقد، والتحقق من أرصدة الدفاتر بالأرصدة الفعلية، وتتبع مصاريف وإيرادات المكاتب الخاضعة، والقروض والسلف على النحو المنصوص عليه في هذا القانون، والرقابة الإدارية، وتقييم الأداء، ومراقبة أفضل الموارد والممتلكات، و تنظم درجة التزام موظفيها بالسياسات والقوانين واللوائح الداخلية والخارجية، بما في ذلك الأسس والمعايير الاقتصادية والتشغيلية والفاعلية لتحقيق أقصى أداء ممكن.^١

إنفاذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة المعمول بها كافية لتحقيق هدفها ومراقبة تنفيذ الخطة ومستوى نجاحها في تحقيقها تحقيق أهداف محددة، ومراقبة وتقييم أداء المؤسسات الخاضعة لرقابة المكتب، تحديد عواقب الانحراف عن مستوى الأداء وفقاً للخطط والسياسات المحددة، والبحث عن أسباب القصور في العمل والإنتاج والتحقق فيها، وتحديد أوجه القصور في النظم الإدارية والمالية التي تعيق تطوير الوظائف، واقتراح سبل تجنبها. والتأكد من أن هيئات التدقيق الداخلي تؤدي مهامها بانتظام، والمخالفات الإدارية والمالية التي تحدث للموظفين أثناء أداء مهامهم أو بسببهم بعد تنفيذ المشاريع الاستثمارية بتكلفة ووقت تقديريين، وتعديل إجراءات التعيين، الترقيات والإجازات، وهي تقيس معدل الكفاءة الأكاديمية حسب الوظيفة الوظيفية والمستوى الذي يعمل فيه الموظفون يتم تكليفهم وتشخيص كل مشكلة.^٢

يجمع ويحدد ويعرض الاقتراحات والحلول والإجراءات التصحيحية، ويقدم التوصيات ويضع الآراء والملاحظات والاختبارات والتقييمات حول كل موضوع متعلق بالأداء لرفع مستوى الأداء. المقدمة من المواطنين عن انتهاكات أو تقصير في أداء واجباتهم والتحقق في ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تناول جوانب الإهمال أو الإهمال. أو سوء إدارة واستغلال ومراقبة كافة الأمور ذات الطابع الإداري وفقاً للشروط والأوضاع التي يحددها قانون المحاكم.^٣

١. الرباعي، المعايير الرقابية للنظام المحاسبي الحكومي ودورها في حماية المال العام، بحث لنيل درجة الماجستير في علوم المحاسبة: ص ٧٢

٢. السعدي، محاضرات في الرقابة المالية: ص ١٨

٣. الزبيدي، «الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي»: ص ١٣٦

يمكن تقسيم الرقابة وفقاً للمعيار أو الزاوية التي ينظر إليها:

١. الرقابة من حيث الموضوع

- أ. رقابة المراجعة: وتعرف أيضاً بالرقابة التقليدية، وهي الرقابة على المعاملات المالية (المصروفات والإيرادات).
- ب. الإشراف على مستوولي البيانات (مديرين، فنيين، محاسبين).
- ج. مراقبة البرنامج: يعتمد هذا النوع من المراقبة على مدى تنفيذ الخطط والبرامج والأهداف الموضوعية لكل مؤسسة عامة.
- د. الضبط الاقتصادي: يجمع بين ضبط الفاعلية وضبط الكفاءة، لأن الأول يعني تحقيق أعلى معدل من النتائج بأقل جهد وتكلفة ممكنة، والثاني يعني ضبط مستوى الإنجاز النتائج المرجوة.

٢. من حيث التوقيت

١. الرقابة المسبقة: وهي تهدف إلى ضمان الحفاظ على الأموال العامة، وتسمى أيضاً الرقابة العشائرية، لأنها تحدث قبل أن يبدأ التنفيذ لمنع الأخطاء قبل وقوعها.
٢. الرقابة الحالية أو الإضافية: تسمى رقابة الإصلاح، حيث يتم مراقبة العمليات المستمرة لضمان التقدم نحو تحقيق الأهداف المعتمدة، أي مراقبة تحويل الإيرادات إلى النتائج.
٣. المراقبة المتأخرة: تتبع المتأخر أو المستقبلي بعد اكتمال العمل وإتمامه، حيث يتم مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط لكشف والتعامل مع الانحرافات عن الخطة وتهدف إلى توصيف خروج الموظف عن الخطة.^١

٣. من حيث الجهة التي تمارس الرقابة

- أ. الرقابة الداخلية: وهدفها تحقيق أهداف الإدارة وزيادة الكفاءة والفاعلية وكذلك في الخطة التنظيمية وكافة الطرق والوسائل ذات الأهمية الكبرى والمتعلقة بشكل مباشر بحماية الأصول والأصول. دقة ونزاهة السجلات المحاسبية بحيث يمكن للمحاسب دعمها. وهذه هي طبيعة فعالية الرقابة على المؤسسة في توجيهاتها الإدارية. إذا كانت الإدارة العليا تؤمن بأهمية الرقابة الداخلية، فمن الواضح أن ذلك سيبني على وعي الموظفين واستجابة الموظفين في المؤسسة للاستخدام الجاد للسياسات والإجراءات المعمول بها.^٢

١. الجواهري، الرقابة على مشروعات الاستثمار في القطاع العام: ص ٥١

٢. الهنداوي، «رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد»: ص ٦١

ومن أنواع الرقابة الداخلية: الرقابة المالية و الغرض منها تحليل النشاط الاقتصادي للمنشأة وتقييم أنظمة المحاسبة وأنظمة المعلومات والتقارير المالية ومستوى موثوقيتها. يقوم المدقق الداخلي هنا بإجراء جميع الاختبارات والاختبارات بشكل مستقل تمامًا عن قسم المحاسبة أو قسم المشروع.

الإشراف على العمل: عرّف معهد المدققين الداخليين ذلك بأنه (طرق منظمة لتقييم فعالية وكفاءة أداء الكيان وتقديم تقرير مناسب إلى الإدارة ذات الصلة عن النتائج وتقديم التوصيات اللازمة للإصلاح).

الرقابة الإدارية: الغرض منها هو التحكم في الجوانب الإدارية للمشروع لضمان أن الإدارة تدير الكيان لتحقيق الحد الأدنى من العائد بأقل تكلفة دون أخطاء وخسائر قدر الإمكان، بحسب الإدارة، يرى آخرون أن الرقابة الإدارية مرتبطة باختبار وتقييم العملية الإدارية. بشكل عام، يشمل مراجعة وتقييم السياسات والخطط وفقاً للمعايير مقدر^١. مراقبة المطابقة: تسمى رقابة التحكم وهي نوع من الرقابة التي تتحكم في تنفيذ السياسات واللوائح والقواعد والضوابط والتمويل والعمليات ودرجة تطبيق القوانين بشكل أساسي كذلك. التأكد من أن إجراءات الجودة الموضوعية من قبل الكيان أو الاتحادات المهنية يتم تنفيذها بشكل جيد.

أهداف مراقبة أو فعالية الرعاية: أحد الاتجاهات الحديثة في الرعاية يسمى مفهوم تقييم الأداء، ويركز على مفاهيم الكفاءة واسترداد التكلفة وتأثير الأداء كعناصر مترابطة لتحقيق أفضل النتائج من المنظمات بشكل عام و الوحدات الاقتصادية على وجه الخصوص.

ب. الرقابة الخارجية: يمارسها مسؤولون غير منتسبين لوحدات حكومية، مجال الرقابة الذي هو سيطرة المشرع على عمل السلطة التنفيذية وقد تكون خاضعة لسيطرة البرلمان بشكل مباشر أو غير مباشر. من قبل الأجهزة الخاضعة لإشراف البرلمان، الذي يجري فحصاً نقدياً محايداً للدفاتر وسجلات الكيان ووثائقه من قبل شخص خارجي، بهدف نقل وجهة نظر فنية محايدة حول دقة البيانات المالية وعدالتها. وحدة في فترة محددة.

٤. من حيث السلطة التي يتحكم بها

حيث يمكن تقسيم الرقابة من حيث السلطة التي تمارسها إلى ما يلي:

١. مراقبة العمليات: يقوم بها موظفو نفس الوحدات الإدارية. هو فحص شامل للوحدة أو المنظمة بأكملها لتقييم أنظمتها في مراقبة الأداء وقياس الأهداف الإدارية. يعتقد البعض أن مراقبة الأداء قد ظهرت كجزء لا يتجزأ من الرقابة الداخلية وأنواع أخرى من الرقابة^٢.

١. الزلي، «نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق»: ص ٦٢

٢. محمود، الرقابة المالية العليا وآفاق تطورها في العراق مع دراسة مقارنة كلية الإدارة والاقتصاد: ص ٦١

٢. الرقابة القضائية: تمارسها المحاكم الإدارية، حيث تتمتع المحاكم بصلاحيات اتخاذ القرارات الإدارية المخالفة للقانون.

٣. الرقابة السياسية: تمارس هذه الرقابة على القيادات والوحدات وتسمى أيضا برلمانية أي رقابة حكومة.^١

٥. من حيث عملية المراقبة: هنا تقسم الرقابة حسب الغرض وهي

- أ. رقابة كاملة (عامة): في هذه الحالة قمنا بتعريف التدقيق ككل والذي يركز بشكل كبير على عملية تحليل المعلومات أو البيانات المالية من قبل شخص مستقل ومحيد من أي مؤسسة بغض النظر عن غرضها أو حجمها أو شرعيتها يتجذر للحصول على الأدلة المتعلقة بالتمثيلات والأحداث الاقتصادية وتقييمها بموضوعية.
- ب. السيطرة الجزئية أو لأغراض محددة: وهي إحدى وظائف التحقق المحددة، وهي جزء من عملية الفحص. الوثائق والحسابات والبيانات المالية للمؤسسة عن العام أو السنوات السابقة، للوصول لبعض الحقائق عن الوضع المالي لعدة أغراض كالاستثمار أو التمويل، أدلة على سوء الإدارة من قبل المساهمين أو الدائنين، كشف الاحتيال والتلاعب، الرغبة في إعادة تنظيم المؤسسة لأغراض تعويض شركات التأمين وغيرها.^٢

١. الزبيدي، «الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي»: ص ٧١

٢. ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والدراسات، كتابهم الموجه الى وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية في العدد ١٢١٨٠

٣-٣. الخاتمة

ومن خلال هذه الدراسة تناول الباحث بشيء من التفصيل الدور الرقابي للسلطة التشريعية في العراق من خلال بيان شروط رقابة السلطة التشريعية والعوامل المؤثرة عليها وبيان وسائل السلطة التشريعية في العراق الرقابة. فضلا عن بيان مهام ديوان الرقابة المالية وأشكال الرقابة التي يمارسها، فإن عمل المكتب الاتحادي للرقابة المالية كهيئة رقابية يهدف إلى الحفاظ على المال العام وضمان حسن استخدامه من خلال مراقبة أداء الوزارات والدوائر الحكومية ورفع التقارير التي تتمتع بقدر كبير من المصداقية للمساعدة في اتخاذ القرارات المناسبة. بالإضافة إلى دورها الكبير في تحقيق المساءلة العامة، يمكن اعتبارها وسيلة أو أداة للحراسة والإنذار والردع في بعض الأحيان.

وإشراف ديوان المحاسبة على القرارات التأديبية والجزاءات على المخالفات المالية بالديوان. وشرح صلاحيات ديوان المحاسبة في ضبط القرارات والجزاءات التأديبية، وبيان هيكل وتكوين ديوان المحاسبة وتبعيته، والدور الرقابي لديوان المحاسبة، ووظائف ديوان المحاسبة و شرح دور الرقابة على الهيئة التشريعية

٣-٣-١. النتائج

١. الاستقلالية عرفت بتعريفات عديدة ومتنوعة حسب تصور كل فقهاء. يمكن تعريفه بأنه الإطار القانوني الذي يضمن للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة كيانه في الدولة، ويحدد الضمانات اللازمة لذلك، وينظم علاقته بسلطته، بالإضافة إلى الهدف وإساءة استخدام موظفيه لإبداء رأي فني محايد، ومن أهم مظاهر الاستقلال الإداري والمالي.

٢. الاستقلالية المالية تتمثل في منح الديوان الأعلى للرقابة المالية سلطة إعداد موازنته المستقلة والموافقة عليها مباشرة من السلطة التشريعية دون تدخل السلطة التنفيذية في إعدادها أو تعديلها أو الموافقة عليها أو تنفيذها أو إشرافها. بل يمتد هذا الاستقلال إلى الحد الذي لا يخضع فيه لأي رقابة مسبقة إذا كانت هذه الرقابة قد مارسها هيئة تنفيذية أخرى، مثل وزارة المالية، على سبيل المثال.

٣. أما بالنسبة لإعداد الميزانية واعتمادها، فقد يتبين لنا أن قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي قد وافق على القوانين المقارنة لمنح الديوان حق إعداد ميزانيته لتضمينها في الموازنة العامة للدولة، بشرط الموافقة عليها. بعد الافراج عن الموازنة العامة للدولة. إنه سلوك معقول من جانب المشرع الآن. هذا المجلس هو المسؤول عن الموافقة على خطط العمل في المحكمة.

٤. ما بالنسبة للرقابة على حسابات ديوان الرقابة المالية، فإن المشرع العراقي على الرغم من أنه اشترط الاستقلال المالي لديوان الرقابة المالية، إلا أنه لم يوفر مقومات هذا الاستقلال، حيث أن ميزانية هذا الديوان هي: خاضعة لأكثر

من رقابة من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية حيث أنها مدرجة في الموازنة العامة للدولة مع تفاصيلها ولم تدرج كرقم.

٥. يتجلى الاستقلال الإداري في ضرورة الاستقلال التام فيما يتعلق بتعيين وتكوين وتخفيض جميع الموظفين في الهيئة الإشرافية. وكذلك إبداء الرأي الفني الحيادي دون تدخل أي من أجهزة الدولة في شؤونها الإدارية.

٦. يتمتع قانون ديوان الرقابة المالية بحصانة محدودة من حيث العزل والإعفاء من المنصب لرئيس مجلس الإدارة دون نائبه بخلاف القوانين السابقة التي وسعت نطاق هذه الحصانة لتشمل نواب رئيس مجلس الإدارة والرؤساء. من أقسام المكتب. وبالمثل، لا القانون ولا النظام الداخلي ينظمان أحكام استقالة رئيس المحكمة، حيث لم يتم توضيح لمن يتولى رئاسة مجلس النواب أو رئيس المحكمة.

٧. لاحظ الباحث عند مراجعة نصوص قانون هيئة الرقابة المالية أن المشرع العراقي أظهر مدى التزام السلطة التشريعية بوضع تقارير هذه الهيئات الرقابية موضع التنفيذ. ويرى الباحث أن هذا سلوك معيب، إذ كان عليه أن يلتزم بمناقشة هذه التقارير خلال فترة محددة.

٨. يتعرض قانون مجلس الرقابة المالية للانتقاد لعدم تناوله لدور المجلس في مجال الرقابة المالية.

تحديد واقع الحساب الختامي لموازنة الدولة.

٩. ليس لديوان الرقابة المالية الفيدرالية في العراق أي صلاحيات قضائية، كما أنه غير محول برفع دعاوى أمام القضاء مباشرة، حيث أنه لم يتم حسمه بعد في القضايا التي يحيلها إلى القضاء ولا يمثل الجمهور.

١٠. لم يتضمن قانون ديوان الرقابة المالية أي نص يتعلق بمتابعة القضايا المشار إليها. على النيابة العامة أو الجهات ذات العلاقة معرفة نتيجة تلك القضايا، حيث يقتصر دور الهيئة على الإحالة دون متابعة. ويرى الباحث أنه في حالة عدم وجود آلية محددة لمتابعة نتائج عمليات المكافحة، فإن هذه الرقابة لن تكون مجدية.

١١. أن الرقابة البرلمانية لوحدها غير كافية لتحقيق الهدف من وجود الرقابة، ولكن هيئة الرقابة المالية والتي تعد هيئة مستقلة ماليا وإداريا وترتبط بالبرلمان بصورة مباشرة كونها الأقدر على متابعة عملها من خلال الوسائل والآليات القانونية التي تمتلكها، بخلاف الرقابة البرلمانية التي من المحتمل أن تتأثر بالاعتبارات السياسية والحزبية، فضلاً عن طبيعة عمل البرلمان وإجراءات انعقاد الجلسات وإكمال النصاب القانوني كلها مسائل تجعل من الرقابة البرلمانية غير شاملة ولا تستطيع استيعاب كل نشاط الإدارة الذي يجب أن تخضع فيه للرقابة الإدارية.

٣-٢-٢. التوصيات

١. يطالب الباحث المشرع العراقي بإدراج مشروع موازنة ديوان الرقابة المالية الاتحادية كرقم واحد ضمن الموازنة العامة للدولة.
٢. نوصي المشرع العراقي بسن قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي ينص على وجوب ارتباط ديوان الرقابة المالية بمجلس القضاء الأعلى في حال توقف مجلس النواب لأي سبب من الأسباب.
٣. نصح الباحث بتضمين نصوص الديوان الاتحادي للرقابة المالية تلزم الديوان بمتابعة القضايا التي يحيلها إلى الجهات المختصة، حيث يعتبر طرفاً في هذه الدعاوى القضائية، وبالتالي يحق له ممارسة كافة القضايا القانونية. يستأنف الحكم لأنه يمثل الحق العام.
٤. ولم يتطرق المشرع العراقي في نصوصه إلى غياب رئيس المحكمة أو استمرار منصبه شاعراً، داعياً المشرع إلى معالجة هذا القصور التشريعي الذي جاء به قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، أقدم وإذا تساوت في الأقدمية، ينوب عنه أكبرهم سناً في الخدمة العامة، ولا يجوز أن يظل منصب رئيس المحكمة شاغراً لأكثر من ستة أشهر.
٥. نوصي المشرع العراقي بأن يدرج في المادة ٢٦ من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ و يقصد نائب رئيس الديوان بنفس طريقة إقالة الرئيس. يعتبر الرئيس ونواب الرئيس ورؤساء الاقسام محصنين من الملاحظات القانونية. أفعالهم الرسمية في أداء مهام الرقابة والتدقيق وفقاً لأحكام هذا القانون.
٦. ننصح المشرع العراقي بتقديم استقالة رئيس المحكمة مصحوبة بموافقة مجلس النواب.
٧. نوصي المشرع العراقي بتنظيم شؤون موظفي ديوان الرقابة المالية الاتحادي من خلال تعيين وترقية ونقل وإلغاء نظام خاص يتناسب مع طبيعة عملهم الرقابي والقيام بما يلي:
 - تعيين ونقل رؤساء دوائر الديوان بقرار من رئيس الديوان وموافقة مجلسه.
 - تعيين ونقل جميع موظفي الديوان الآخرين بقرار من رئيس الديوان بعد عرض لجنة شؤون الموظفين على أن ينظم القانون هذه اللجنة من حيث التشكيل والاختصاص.
 - لا يجوز عزل أي من موظفي الديوان إلا بقرار من مجلس التأديب. على أن ينظم القانون هذا المجلس من حيث التكوين والاختصاص والإجراءات، وتصدر لائحة هذا المجلس بقرار من رئيس المحكمة وموافقة مجلسه.
٨. ندعو المشرع العراقي إلى تفعيل الدور الرقابي الإداري على الهيئات الرقابية المالية من خلال منح الهيئات التنفيذية المركزية اختصاص الرقابة والإشراف عليها كونه شرط لازم لنجاح التجربة المالية الإدارية، وهذا الأمر يتطلب تعديل وإلغاء بعض النصوص التي تضمنها الدستور بالشكل الذي يجعل خضوع الهيئات المالية منسجماً مع تطبيق نظام الرقابة المالية الإدارية.

٩. ندعو المشرع العراقي إلى إلغاء بعض الاختصاصات الرقابية التي منحها لمجلس النواب كالاقتراض على قرارات الرقابة المالية إذا كانت مخالفة للدستور أو للقوانين النافذة، لأن هذا الإجراء من صميم عمل القضاء.
١٠. ندعو المشرع العراقي إلى الإسراع بتشريع القانون الخاص بتأسيس الهيئة العامة لضمان الحقوق المالية والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتنفيذ دورهما في تعزيز الرقابة البرلمانية على هيئة الرقابة المالية.

المصادر والمراجع

القرآن الكريم

القوانين واللساتير

١. البنك الدولي للانشاء والتعمير، تقرير التنمية في العالم، مركز الاهرام للترجمة والنشر، ١٩٧٧
٢. ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والدراسات، كتابهم الموجه الى وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية في العدد ١٢١٨٠ في ١٤/٨/٢٠١١

الكتب العربية

١. ابن منظور، محمد بن مكرم بن منظور الإغريقي المصري. (١٩٩٩م). لسان العرب. بيروت: دار صادر.
٢. أبو العينين، محمد ماهر. (٢٠٠٢م). الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية على مصر. القاهرة: دار أبو المجد للطباعة بالهرم.
٣. أبو يونس، محمد باهي. (٢٠٠٢م). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
٤. ابوسعده، وسيم نقولا. (٢٠١٠م). رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة دراسة مقارنة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
٥. احمد، جيهان سيد. (٢٠٠٢م). دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة. القاهرة: دار النهضة العربية.
٦. الأحمد، و سيم حسام الدين. (٢٠١٠م). النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
٧. الأسود، صادق. (١٩٩٠م). علم الاجتماع السياسي أسسه وأبعاده. بغداد: مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
٨. آل علي، رضا صاحب أبو حمد. (٢٠٠٢م). المالية العامة. البصرة: الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة.
٩. بدر، أحمد سلامة. (٢٠٠٣م). الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني. القاهرة: دار النهضة العربية.

١٠. بدوي، ثروت. (١٩٧٠م). *النظم السياسية*. القاهرة: دار النهضة العربية.
١١. بدوي، عبد السلام. (١٩٨٨م). *الرقابة على المؤسسات العامة*. القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية.
١٢. البشتاوي، حسن وآخرون. (١٩٩٦م). *تدقيق الحسابات*. عمان: مؤسسة الاء للطباعة والنشر.
١٣. البلخي، أبو الحسن. (٢٠٠٣م). *تفسيراً بن مقاتل بن سليمان*. تحقيق: أحمد فريد. بيروت: دار الكتب العلمية.
١٤. التميمي، جابر حسين. (٢٠١٥م). *الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة*. الإسكندرية: منشأة المعارف.
١٥. جابر، عبد الرؤوف. (١٩٩٧م). *دور رقابة ديوان المحاسبة، دراسة قانونية مقارنة*، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
١٦. جابر، عبد الرؤوف. (٢٠٠٤م). *دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
١٧. جاسم، خيرى عبد الرزاق. (٢٠١٢م). *نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه*. بغداد: بيت الحكمة.
١٨. الجرف، طعيمة. (١٩٦٤م). *النظام الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة*. القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة.
١٩. جمال الدين، سامي. (١٩٨٢م). *الرقابة على أعمال الادارة*. الاسكندرية: منشأة المعارف.
٢٠. جمعة، أحمد حلمي. (٢٠٠٠م). *المدخل الحديث لتدقيق الحسابات*. عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع.
٢١. الجمل، برهان الدين. (١٩٩٢م). *المالية العامة*. دمشق: دار طلاس.
٢٢. الجمل، يحيى. (١٩٨٥م). *القانون الدستوري*. القاهرة: دار النهضة العربية.
٢٣. جواد الكاظم، صالح و علي غالب العالى. (١٩٩٠م). *الأنظمة السياسية*. القاهرة: العانك لصناعة الكتاب.
٢٤. الجواهري، محمد حسن. (٢٠٠٧م). *الرقابة على مشروعات الاستثمار في القطاع العام*. الإسكندرية: منشأة المعارف.
٢٥. الحديشي، جاسم محمد خلف. (١٩٧٩م). *الرقابة والتدقيق في القطاع الاشتراكي*. جامعة بغداد: كلية الإدارة والاقتصاد، دبلوم عالي في مراقبة الحسابات.
٢٦. الحسون، عادل محمد وخالد ياسين القيسي. (١٩٩١م). *النظم المحاسبية*. بغداد: دار الكتب والوثائق.

٢٧. حشيش، عادل احمد. (١٩٩٢م). أساسيات المالية العامة. بيروت: دار النهضة للطباعة والنشر.
٢٨. حمادي، شمران. (١٩٦٦م). النظم السياسية. بغداد: شركة الطبع والنشر.
٢٩. حمادي، شمران. (١٩٨٥م). النظم السياسية. بغداد: مطبعة الرشاد.
٣٠. الحيارى، عادل. (١٩٧٢م). القانون الدستوري والنظام الدستوري. عمان: دار الثقافة للتوزيع والنشر.
٣١. خالد، حميد حنون. (٢٠١٢م). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق. بيروت: مكتبة السنهوري.
٣٢. خضير، طارق. (٢٠١٠م). النظم السياسية. القاهرة: دار أبو المجد للطباعة بالهرم.
٣٣. الخطيب، نعمان احمد. (١٩٩٩م). الوجيز في النظم السياسية. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٣٤. الخطيب، نعمان أحمد. (٢٠٠٩م). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. بغداد: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٣٥. خليل، جيهان حسن سيد احمد. (٢٠٠٢م). دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة. القاهرة: دار النهضة العربية.
٣٦. خليل، محسن. (١٩٨٧م). القانون الدستور والنظم السياسية. القاهرة: دار النهضة العربية.
٣٧. خوري، عمر. (٢٠٠٨م). القانون الدستوري. بيروت: منشورات الحلبي، الطبعة الأولى.
٣٨. دراز، حامد عبدالمجيد. (١٩٨١م). مبادئ المالية العامة. بيروت: الدار الجامعية.
٣٩. درويش، إبراهيم. (١٩٨٦م). النظام السياسي دراسة فلسفية تحليلية. القاهرة: دار النهضة العربية.
٤٠. الذهبي، جاسم محمد. (١٩٩٢م). التطوير الإداري، القاهرة: دار المعارف.
٤١. الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي. (١٩٩٥م). مختار الصحاح. تحقيق: محمود خاطر. بيروت: مكتبة لبنان ناشرون.
٤٢. الربيعي، طارق علي. (١٩٨٦م). الاحزاب السياسية. جامعة بغداد: مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
٤٣. الزبيدي، محمد مرتضى الحسيني الزبيدي. (١٩٩٩م). تاج العروس من جواهر القاموس. الكويت: دار الهداية.
٤٤. الزهاري، سيروان عدنان ميرزا. (٢٠٠٨م). الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي. بغداد: الدار الاعلامية لمجلس النواب العراقي.

٤٥. زيتون، وضاح. (٢٠١٠م). المعجم السياسي. عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع بالاشتراك مع دار المشرق الثقافي.
٤٦. الساطي، طارق حمدي. (١٩٦٨م). رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات. القاهرة: دار الفكر العربي.
٤٧. السعدي، كاظم. (١٩٧٥م). محاضرات في الرقابة المالية. جامعة بغداد: كلية الإدارة والاقتصاد.
٤٨. السيد النجار، احمد و اخرون. (٢٠٠٩م). الرقابة المالية في الاقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
٤٩. السيد خليل. (١٩٧١م). الرقابة على المؤسسات العامة. الاسكندرية: منشأة المعارف.
٥٠. الشاعر، رمزي. (٢٠٠٥م). النظرية العامة للقانون الدستوري. القاهرة: دار النهضة العربية.
٥١. شامية، احمد زهير، الخطيب خالد. (١٩٩٨م). المالية العامة، عمان: دار زهران.
٥٢. شبر، رافع خضر صالح. (٢٠٠٩م). دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية-دراسات في الدستور العراقي. بغداد: مطبعة البيئة، مركز العراق للدراسات.
٥٣. شطناوي، فيصل. (٢٠١١م). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري. القاهرة: النهضة العربية.
٥٤. شبحا، إبراهيم عبد العزيز. (١٩٩٦م). القانون الدستوري والنظم السياسية. القاهرة: الدار الجامعية.
٥٥. شبحا، إبراهيم عبد العزيز. (١٩٩٩م). الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري. القاهرة: الدار الجامعية.
٥٦. الشيخ، عصمت عبد الله. (١٩٩٨م). النظم السياسية. القاهرة: دار النهضة العربية.
٥٧. صالح، خوله عيسى. (٢٠٠١م). الرقابة الإدارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية. بغداد: بيت الحكمة.
٥٨. صدقي عاطف. (١٩٦٨م). مبادئ المالية العامة، النفقات والايادات العامة. بغداد: دار الثقافة.
٥٩. الصرايرة، عطا الله سالم جويعد. (١٩٩٩م). الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق. دون بلد نشر: جامعة عين شمس.
٦٠. الصيان، محمد سعيد. (١٩٩٠م). الأسس العلمية للمراجعة والحسابات. مصر: دار الجامعة.
٦١. طلبة، عبد الله. (١٩٨٤م). الإدارة العامة. دمشق: جامعة دمشق.
٦٢. عاشور، أحمد صقر. (١٩٧٩م). الإدارة العامة. بيروت: دار النهضة العربية.

٦٣. العاني، حسان محمد شفيق. (٢٠٠٧م). الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب.
٦٤. عبد الزهرة، اثير ابراهيم. (١٩٩٩م). مستقبل التجربة الدستورية في العراق. بغداد: دار مكتبة البصائر للطباعة والنشر.
٦٥. عبدالله، ابراهيم علي و انور العجارمة. (١٩٩٧م). المالية العامة. عمان: دار صنعاء للطباعة والنشر.
٦٦. عبدالله، خالد أمين. (٢٠٠٤م). علم تدقيق الحسابات، التامين النظرية. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
٦٧. العجمي، حمدي، (٢٠٠٩م). مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٦٨. العزاوي، دهام محمد. (٢٠٠٥م). الاحتلال الأمريكي للعراق وأبعاد الفيدرالية الكردية. بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون.
٦٩. العزاوي، محمد عبدالوهاب. (٢٠٠٢م). إدارة الجودة والبيئة. عمان: دار وائل للنشر.
٧٠. العكام، محمد خير. (٢٠١٠م). المالية العامة. دمشق: الجامعة الافتراضية، برنامج الحقوق.
٧١. علوان، عبد الكريم. (٢٠٠٩م). النظم السياسية والقانون الدستوري. عمان، الأردن: دار الثقافة والنشر والتوزيع.
٧٢. العلي، عادل فليح. (٢٠٠٣م). المالية العامة والنشر المالي. عمان: دار مكتبة الحامد.
٧٣. عمران، فارس. (١٩٩٠م). التحقيق البرلماني. القاهرة: مجموعة النيل العربية.
٧٤. العموري، محمد رسول. (٢٠٠٥م). الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
٧٥. العنبكي، طه حميد وآخرون. (٢٠١١م). أداء البرلمان العراقي رؤية تفويجية، التقرير الاستراتيجي العراقي. بغداد: مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية.
٧٦. العنسكري، طه حميد، وآخرون. (٢٠١١م). أداء البرلمان العراقي رؤية تفويجية. بغداد: التقرير الاستراتيجي العراقي لمركز حمورابي.
٧٧. الغزال، إسماعيل. (١٩٩٩م). الدساتير والمؤسسات السياسية. بيروت: مؤسسة عزالدين.
٧٨. غنایم، مدحت. (٢٠١١م). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية. القاهرة: دون دارنشر.
٧٩. الفضل، منذر. (٢٠٠٥م). تاريخ القانون. اربيل: دار اراس للطباعة والنشر.

٨٠. الفياض، عامر حسن. (٢٠١١م). مقدمة منهجية في الرأي العام وحقوق الإنسان. بغداد: موسوعة القوانين العراقية.
٨١. قسطنطين، جليل. (١٩٧٧م). معجم المصطلحات التجارية الفني. بيروت: مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى.
٨٢. قطب، محمد علي احمد. (٢٠٠٦م). الموسوعة القانونية والامنانية في حماية المال العام. القاهرة: ايتراك للنشر والتوزيع.
٨٣. القيسي، حنان محمد. (٢٠١٢م). ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد. بغداد: بيت الحكمة.
٨٤. الكاظم، صالح جواد، العاني و علي غالب. (٢٠٠٤م). الأنظمة السياسية. القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب.
٨٥. الكروي، محمود صالح. (٢٠١٠م). التجربة البرلمانية في المغرب. بغداد: مطبعة البريق.
٨٦. الكفراوي، عوف محمود. (١٩٨٩م). الرقابة المالية. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة.
٨٧. الكيالي، عبد الوهاب. (٢٠٠١م). موسوعة السياسة. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
٨٨. ليلة، محمد كامل. (٢٠٠٢م). النظم السياسية، الدولة والحكومة، بيروت: دار النهضة العربية.
٨٩. الليمون، عوض. (٢٠١٦م). الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري. عمان: مطابع الدستور.
٩٠. المالي، دليل الرقيب. (٢٠٠٠م). ديوان الرقابة المالية. دون بلد نشر: دائرة الشؤون الفنية والإدارية.
٩١. المتعال، علاء عبد. (٢٠٠٤م). حل البرلمان في النظم الدستورية المقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الثانية.
٩٢. محمود، عزالدين محمد محمود. (٢٠٠٩م). دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة، الاتحاد العام للمحاسبين والمراجعين العرب، دون بلد نشر: المعهد العربي للمحاسبين القانونيين.
٩٣. مران، فارس محمد. (١٩٩٩م). التحقيق البرلماني. القاهرة: جامعة القاهرة.
٩٤. مرزة، إسماعيل. (١٩٦٩م). القانون الدستوري. القاهرة: دار النهضة العربية.
٩٥. المساعيد، فرحان. (٢٠١١م). الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي. عمان: دار وائل للنشر.
٩٦. مشاقبة، أمين. (٢٠١١م). النظام السياسي، القانون الدستوري. بيروت: دار المعارف.
٩٧. المشهداني، محمد كاظم. (٢٠٠٧م). النظم السياسية. القاهرة: دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب.

٩٨. مضحكي، حنان ربحان. (٢٠١٤م). السؤال البرلماني كاداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. القاهرة: المكتب الجامعي الحديث.
٩٩. مهدي، حسين عبد علي. (٢٠١١م). جودة التدقيق وانعكاساتها في مكافحة الفساد المالي - جامعة الدول العربية، الأتحاد العام للمحاسبين والمراجعين العرب، بغداد: المعهد العربي للمحاسبين والقانونيين.
١٠٠. الموسوي، الهام عطا. (٢٠٠٥م). دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري. بحث مقدم الى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية. جامعة بغداد: دون دار نشر.
١٠١. نعمان، أحمد. (٢٠١١م). الوجيز في النظم السياسية. دون بلد نشر: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
١٠٢. النغيشي، صادق أحمد علي يحيى. (٢٠٠٨م). الإستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة. دون بلد نشر: المكتب الجامعي الحديث.
١٠٣. الهاجري، مشوط. (٢٠٠٨م). المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان. بيروت: دار المعارف.
١٠٤. الهرمزي، حبيب. (١٩٧٧م). الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي. بغداد: مطبعة بغداد.
١٠٥. الهنداوي، جواد. (٢٠١٠م). القانون الدستوري والنظم السياسية. بيروت: المعارف للمطبوعات.
١٠٦. هوريو، اندريه. (١٩٧٧م). القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. ترجمة: علي مخلد وآخرون. بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع.
١٠٧. هيكل، السيد خليل. (١٩٧١م). الرقابة على المؤسسات العامة. الاسكندرية: منشأة المعارف.
١٠٨. والترز، بول سيلك رودري. (٢٠٠٤م). كيف يعمل البرلمان. تعريب علي الصاوي. دون بلد نشر: مكتبة الشروق.

المجلات والبحوث والمؤتمرات

١. ابراهيم، هشام زغلول. (٢٠٠٨م). «نحو علاقة داعمة بين السلطة التشريعية والاجهزة العليا للرقابة» تجربة الجهاز المركزي للمحاسبات». مجلة الرقابة المالية ١(٢): ١٧-٣١.
٢. الحسيني، صادق و عبد خرايشة. (٢٠٠٠م). «متطلبات اجهزة الرقابة للقيام برقابة الاداء». مجلة دراسات العلوم الادارية ٧(٢): ٤١-٦٦.
٣. الحضرمي، عمر. (٢٠٠٦م). «البرلمان ودوره الرقابي». مجلة الدراسات المستقبلية، ١(١١): ٥٥-٨٣.
٤. الخرزجي، ماجد محمد. (١٩٨٨م). «استقلالية الاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة». مجلة الرقابة المالية ١(٣٣): ٢١-٣٣.

٥. الرحاحلة، محمد ياسين. (٢٠٠٦م). «دور قانون ديوان المحاسبة في المحافظة على الاموال العامة في المملكة الاردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة». *المجلة الاردنية في ادارة الاعمال* ٢(٢): ٨٧-١٠٣.
٦. الرومي، عبد العزيز. (٢٠٠٧م). «فعالية ومصداقية الديوان مصدرها تمتعه بالاستقلالية الكاملة». *مجلة الرقابة* ١(١): ١١-٣٧.
٧. الزبيدي، عبد الباسط علي جاسم. (٢٠١١م). «الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي». *مجلة الرافدين للحقوق* ١٣(٧): ٩١-١١٣.
٨. الزعبي، خالد سمارة. (١٩٨٧م). «وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة». *مجلة العلوم الادارية* ١(٢): ٩٥-١٢١.
٩. كنعان، نواف. (٢٠٠٥م). «الرقابة المالية على الاجهزة الادارية في دولة الامارات العربية المتحدة دراسة مقارنة». *مجلة جامعة الشارقة* ٢(٢): ٤٣-٥٩.
١٠. مازور، جاكينك. (٢٠٠٣م). «العلاقة بين الاجهزة العليا واللجان البرلمانية». *المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية* ٣(١): ٦٥-٩٣.
١١. الهلولي، سعود. (١٩٩١م). «معايير استقلالية الرقابة المالية العليا». *مجلة الادارة العامة* ٣(٧): ٨٣-١٠١.

الرسائل والأطروحات

١. البحري، حسن مصطفى. (٢٠٠٦م). «الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لضمان النفاذ القاعدا الدستورية». اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس.
٢. الحسيني، محمد طه حسين. (٢٠١٠م). «الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية». رسالة ماجستير، جامعة الكوفة.
٣. الرباعي، كريم جاسم عباس. (٢٠٠٦م). «المعايير الرقابية للنظام المحاسبي الحكومي ودورها في حماية المال العام». رسالة ماجستير، جامعة بغداد.
٤. الزلمي، كلاويش مصطفى إبراهيم. (٢٠٠٦م). «نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق». أطروحة دكتوراه، جامعة النهدين.
٥. سدحان، سناء محمد. (٢٠٠٠م). «الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة». رسالة ماجستير، جامعة صدام.

٦. سعيد، حسن ناجي. (٢٠١٠م). «إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي». رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد.
٧. شمس الدين، عبد الامير. (١٩٧٧م). «الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية». رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
٨. عباس، ضياء علاوي. (٢٠١١م). «النظام السياسي العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥». رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد.
٩. عبد الله، فاطمة أحمد. (١٩٩٩م). «الرقابة على تنفيذ الموازنة». رسالة ماجستير، جامعة بغداد.
١٠. عبدالعزيز، عبد الحميد. (٢٠٠٠). «رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة، دراسة مقارنة». رسالة ماجستير، جامعة الموصل.
١١. العجراوي، عمر. (٢٠١١م). «دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة». رسالة ماجستير، جامعة الموصل.
١٢. محرز، مي عبد المطلب. (٢٠٠٢م). «الرقابة على تنفيذ النفقات العامة». أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق.
١٣. محمود، حميد شكر. (١٩٧٧م). «الرقابة المالية العليا وآفاق تطورها في العراق مع دراسة مقارنة كلية الإدارة والاقتصاد». دبلوم عالي في مراقبة الحسابات، جامعة بغداد.
١٤. هادي، احمد يحي. (٢٠١٠م). «الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣». رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد.
١٥. الهنداوي، سعد عدنان عبد الكريم. (١٩٩٨). «رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد». أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد.

Abstract

Oversight and control of public finances are critical factors in any democratic society, but especially in new democracies. Accountability of government for financial matters is one of the oldest functions of parliament, parliaments perform many important functions within the governmental and political system, and the enactment of laws and government actions are accountable. However, Parliament's scrutiny and control over financial matters is a necessary area. Financial oversight functions in parliament range from delegating the executive branch to collect revenue through taxes and fees to giving the government permission to spend these money on public services and ensuring that the money is covered. Effective oversight can build parliament's reputation as the people's destiny by ensuring that public money brings value for money. When you spend it. Financial auditing is also necessary as a means of verifying integrity in public finances and detecting corruption by looking directly at every individual, institution or company. Therefore, every parliament must look closely at how it operates and, if necessary, make changes in order to ensure that it carries out the audit. The financial authority has the highest levels of personal financial control, and that it is an independent financial and administrative body linked to the supreme financial authority in the Iraqi parliament, and according to Article (103) of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, represented by the head of the office or whomever he authorizes, the control of public money wherever it is found through work monitoring. One of the entities subject to its control in all parts of Iraq under Law No. 31 of 2011 (amended). It is considered one of the leading authorities in protecting public money, controlling fraud and manipulation issues, combating financial and administrative corruption, and actively contributing to supporting the national economy, which contributes to building a new Iraq based on its management on solid and stable financial and economic foundations, and the financial and administrative independence of the Diwan ends the constitution, and this What supports the bureau in exercising its control over the work of the executive authority.

Keywords: Parliamentary Oversight, Financial Oversight, Legislative Authority, Board of Financial Oversight.



University of Religions and Denominations
Faculty of Law

MA Thesis
Major: Law

The Supervisory Responsibility of the Legislature and the Board of Supreme Audit

Student

Hala Yaseen Abas Al-Azzawi

Supervisor

Dr. Muhammad Rasool Ahangaran

April 2022