

## التحول القضائي لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق

أ.د. مازن ليلو راضي\*

م.م. ابو بكر صديق عمر\*

### الملخص :

الواقع إنّ التحول في الأحكام والقرارات القضائية التي تصدرها الهيئات بشأن المخالفات المالية التي ترتكب من قبل المحاسبين العموميين أو الآمرين بالصرف . قد أثبتت تجارب التحول القضائي في بعض الدول بأنّ أنجع الوسائل التي من الممكن اللجوء إليها لحماية الأموال العامة في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئات المالية العليا، قضائية متخصصة ؛ كي تتمكن هذه الهيئات من فرض العقوبة على مرتكبي المخالفات المالية .

### Abstract:

In fact, the change in the judgments and judicial decisions issued by the bodies on financial irregularities committed by public accountants or ordering money. The experiences of judicial transformation in some countries have proven that the most effective means of protecting public funds in those subject to the control of the higher financial institutions is specialized jurisdiction so that they can impose penalties on financial irregularities .

## المقدمة:

تلجأ الدول الى اناطة مهمة الرقابة على الاموال العامة ، لهيئات رقابية مالية . وتتنوع تسميات تلك الهيئات باختلاف النظام القانوني لهذه الدول. ويختلف النظام القانوني من بلد لآخر ، فمنها هيئة قضائية تسهر على حماية المال العام من خلال الاحكام والقرارات التي تصدرها من قبل الغرف والاقسام القضائية المكونة لها . كما هي الحال في الجزائر ولبنان . واخرى هيئة رقابية لا تتمتع بأية صفة قضائية بل تمارس نوعا من الرقابة السياسية ، على اموال الدولة العامة كما في العراق واقليم كردستان . تحدد القواعد القانونية المنظمة للنظام القانوني لهيئات الرقابة المالية<sup>١</sup> كيفية تكوين وتشكيل تلك الهيئات ومدى فعاليتها ، واثرها لتحقيق الاهداف التي انشئت هذه الهيئات من اجلها . فاذا كانت الهيئة التي تديرها وتباشر رقابتها بواسطة رجال الادارة العامة داخل السلطة التنفيذية وتتصب على عمليات التنفيذ وعملية التخطيط ورسم السياسة العامة والرقابة على الاوراق والكفاءة ، تكون رقابتها موسومة بالرقابة الادارية<sup>٢</sup> . اما اذا كانت هذه الهيئة اختارتها البرلمان من غير اعضاء السلطة القضائية وليسوا من صنف القضاة ، ويخضع ما تقوم بها من عملياتها الرقابية لولاية البرلمان او تشابه نشاطها الرقابي برقابة البرلمان السياسية بسبب حصر رقابتها على تدوين التقارير دون ان يكون للدعاء العام سلطة تحريك الدعوى بمنأى عن ارادة السلطة التنفيذية فتكون رقابة هذه الهيئات نوعا خاصا من الرقابة التي تقترب عن الرقابة السياسية<sup>٣</sup> . اما اذا كانت الاشخاص الذين يعينون لتشكيل هذه الهيئات من بين القضاة المنصوية في السلطة القضائية ، وتمارس رقابتها وفقا لإجراءات المحاكم وتصدر احكام وقرارات قضائية بشأن المسائل التي تعرض امامها للبحث عن مشروعية العمل الاداري بناء على طعن من ذي مصلحة ، فتكون هذه الرقابة ، رقابة قضائية<sup>٤</sup> . ويتميز هذا النوع من الرقابة ، بانها ساكنة لا تتحرك من تلقاء نفسها الا بناء على طعن و اثاره النزاع امامها<sup>٥</sup> . وتختلف الدول من حيث انشاء وتكوين هيئات الرقابة المالية ، كل حسب نظامها القانوني ، فمنها تنشئها وتشكلها كهيئة قضائية ، ومنها تسلك مسلكا مغايرا و تشكلها كهيئة رقابية غير القضائية .

ان تحقيق الاهداف المنصوص عليها في قانون تنظيم الديوان الرقابة المالية في العراق مرهون بنوعية الرقابة وما يملكها الديوان من وسائل لهذا الغرض .

ويهدف تحصين المال العام من الاعتداء عليه او اهداره ، اقر المشرع في العديد من دول العالم<sup>٦</sup> ومن بينها الجزائر ، بتحول الهيئات المختصة بالرقابة المالية الى هيئات ذات اختصاص قضائي مالي . وتكمن العبرة في هذا التحول ، بالأحكام والقرارات القضائية التي تصدرها هذه الهيئات بشأن المخالفات المالية التي ترتكب من قبل المحاسبين العموميين او الامرين بالصرف . وقد اثبتت تجارب التحول القضائي في هذه الدول<sup>٧</sup>، بان انجع الوسائل التي من الممكن اللجوء اليها لحماية الاموال العامة في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئات الرقابة المالية العليا ، هو تحول الهيئات الرقابة المالية الى هيئات قضائية متخصصة ، كي تمكن هذه الهيئات ، للنهوض بمهامها وتمكينها في تحقيق اهدافها ، وتفرض العقوبات على مرتكبي المخالفات المالية من خلال تمتعه بحق اصدار الاحكام او قرارات قضائية . وسوف نتطرق في هذا المبحث الى كيفية مدى امكانية تحول ديوان الرقابة المالية في العراق على وجه العموم الى هيئة قضائية ومدى فعالية هذا التحول في حماية الاموال العامة ،وبما ان النظام القانوني لهيئة الرقابة المالية على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كوردستان متشابهان من حيث التشكيلة والاختصاص وعدم تمتعهما بسلطة رقابية مالية قضائية ، فان الحديث عن اهمية التحول القضائي ومدى فعالية هذا التحول ومعوقاته تسري على الاخر .

وسوف نتناول في هذا البحث ، تقييم الرقابة المالية لديوان الرقابة المالية بالمقارنة مع مثيلاتها في الجزائر ولبنان ونقارن بين النظم القانونية المختلفة لنصل الى افضلها تطبيقا وذلك في مطلبيين و على النحو الاتي:

المطلب الاول: تقييم الرقابة المالية لديوان الرقابة المالية وعلاقتها بالسلطة القضائية  
المطلب الثاني: ركائز التحول القضائي لرقابة الديوان الرقابة المالية وضمانات فاعليتها

## المطلب الاول

### تقييم الرقابة المالية لديوان الرقابة المالية وعلاقتها بالسلطة القضائية

ان العبرة في فرض ومباشرة الرقابة على التصرفات المالية للأشخاص الذين يقبضون الاموال العامة او يتولون الامر بالصرف لهذه الاموال ، تكمن في مدى فاعلية هذه الرقابة لتحقيق حماية هذه الاموال من الاعتداء او سوء التصرف بها او اهدارها . ولتقدير مدى

فعالية رقابة الديوان الرقابة المالية في ظل النظام المعمول بها ، يقتضي بيان فاعليتها ومن ثم علاقة الديوان من حيث اطار عمله الرقابي بالسلطة القضائية .

### الفرع الاول: فاعلية الرقابة المالية لديوان الرقابة المالية

ينص قانون ديوان الرقابة المالية في العراق على مستوى الدولة الاتحادية على خطوتين متتاليتين ، تقتضيها اعمال الرقابة المنوطة بالديوان . فالخطوة الاولى تتعلق بكيفية تقديم السجلات والبيانات المالية للديوان ، اما الخطوة الثانية تنصب على ممارسة الرقابة والتدقيق على تلك المستندات والوثائق المكونة للمعاملات المالية . وقد فرض المشرع بموجب المادة ١٢ -اولا- من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ على الجهات الخاضعة لرقابته ، ان تهيأ المكان المناسب لأعمال موظفي الديوان ، وان تقدم السجلات والمستندات واية بيانات او معلومات لازمة لممارسة الرقابة الموكلة على عاتقه . ولكن الديوان لا يملك وسائل ارغام الجهات الخاضعة لرقابته بتقديم المعاملات المالية . لان المشرع لم يمنح الديوان صلاحية فرض الجزاءات بنفسه على الجهات التي تمتنع عن تقديم السجلات والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق . فكل ما في الامر في هذه الحالات ، يحق له اللجوء الى مجلس الوزراء او هيئة النزاهة لإجراء التحقيق بذلك وبالتالي الزام الجهة الممتنعة عن تقديم المعاملات المالية<sup>٨</sup> . واذا لم يقتنع الديوان بأسباب الامتناع وبمقتضى المادة ١٢ في فقرتها الثالثة من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ ، فان المحطة الاخيرة له ، هي اللجوء بشكواه الى مجلس النواب لتمكينه بالزام الجهات الممتنعة عن تقديم السجلات او البيانات الحسابية لدى الديوان.

وعندما تقدم المعاملة من قبل الجهات الخاضعة لرقابته ، يقوم الديوان بمباشرة رقابته على المستندات المقدمة ولكن عند اكتشافه للمخالفات المالية ، فانه مكتوف الايدي تجاهها ، حيث لم يمنح المشرع له صلاحية التصدي لها واتخاذ القرار بنفسه ، فبموجب المادة ١٤ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل وعند اكتشاف المخالفة ، أن يطلب من المفتش العام، او هيئة النزاهة اجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة وازالة المخالفة واثارها . وقد حددت المادة ٢ من قانون الديوان على مستوى الدولة الاتحادية ،الحالات التي تعد في عداد المخالفات المالية<sup>٩</sup> . ومن هذه الحالات هي خرق القوانين والانظمة والتعليمات.

والإهمال أو التقصير المؤدي الى ضياع أو هدر المال العام أو الاضرار بالاقتصاد الوطني. والامتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها أو عدم توفيرها للديوان أو الجهات التي يخولها. والامتناع أو التأخير في الرد على تقارير ومراسلات الديوان واعتراضاته وملاحظاته خلال المدة المحددة.

و يشترط لإجراء التحقيق مع الموظف ان يطلب رئيس الديوان ، وزير المختص أو رئيس الجهة الخاضعة لرقابة الديوان ، ويحتوي طلب رئيس الديوان على " أولا :احالة الموظف المسؤول عن المخالفة الى التحقيق وله ان يطلب سحب يده. ثانيا: إقامة الدعوى المدنية فيما ينشئ للدولة من حقوق عن المخالفات المالية . ثالثا تضمين الموظف الاضرار التي تكبدتها الجهة الخاضعة للرقابة "١٠ . ويترتب على اجراءات الرقابة التي يمارسها الديوان فيما يتعلق بالكشف عن المخالفات المالية<sup>١١</sup>، نتائج في غاية الاهمية . فبالعودة الى فحوى المادة ١٤ من قانون الديوان ، يقوم الديوان في حال اكتشاف مخالفة مالية ، بمطالبة المفتش العام أو هيئة النزاهة بإجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة وازالة المخالفة واثارها . ويلتزم الديوان بموجب المادة ١٦ من قانون تنظيمه ، بإخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة كل حسب اختصاصه لكل مخالفة مالية<sup>١٢</sup> يكتشفها اذا ما شكلت جريمة .وتفيد هذا النص بان الديوان يلعب دور الكشف والتحري وجمع الاستدلالات لكشف المخالفات أو الاعتداءات على اموال الدولة من خلال رقابته المنوطة به ، لان امر الفصل في المخالفات المكشوفة من قبله ، تحسمه السلطة غير سلطة الديوان الرقابية ، وهي السلطة القضائية التي تحرك الدعوى امامها وفقا لمنطوق المادة ١٦ اعلاه ، اما من قبل الادعاء العام أو هيئة النزاهة حسب الاحوال . وتنص المادة ١٧ من قانون الديوان على ان "يلتزم الديوان أشعار مجلس الوزراء بأي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه لاتخاذ قرار بشأنه وفي حالة عجزه عن حسمه فعليه اشعار مجلس النواب .

اما بشأن تقاريره فان الديوان يدون فيها الجوانب الاساسية التي افرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما في ذلك الآراء والملاحظات التي تتعلق بالأوضاع المالية والادارية والاقتصادية والقانونية وما يراه الديوان من مدى فعالية اجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات وعملية انفاق الاموال العامة<sup>١٣</sup> .ولا يترتب عن اعداد هذه التقارير اية مسؤولية لأنها تكون بمثابة حصاد رقابي لأعمال رقابة الديوان المالية تهدف

الى اطلاع البرلمان على الامور التي تطرقت اليها التقرير المنبثقة عن نتائج اعمالها الرقابية.

اما في اقليم كردستان فان الرقابة المالية الادارية للديوان تنصب على التأكد من نتائج النشاطات الحسابية والادارية من خلال فحص وتدقيق معاملات الانفاق المتعلقة بالرواتب والمخصصات وكذلك التأكد من عدم تجاوز حدود الاعتمادات المالية لهذه النشاطات ومباشرة الرقابة وتقييم الاعمال ومن ثم تفتيش وتدقيق معاملات التخمين وتحقيق وجباية الموارد ، للتأكد من ملائمة الاجراءات المعتمدة وكيفية تنفيذها وتحقيق الديوان في ثانيا رقابته في الامور المتعلقة بكفاءة التحصيل والانفاق واستعمال الاموال العامة كما هو مطلوب رسميا من قبل برلمان اقليم كردستان<sup>١٤</sup> . و لم يتطرق المشرع الى كيفية تقديم او ايداع المعاملات المالية رغم ان مهام الرقابة يقضي بذلك وقد اكتفى قانون الديوان بحق الديوان على الاطلاع على الوثائق وملفات المعاملات العلنية والسرية ذات العلاقة بالأعمال المالية<sup>١٥</sup> . واذا كانت الرقابة المالية للديوان كذلك ، فان الديوان لا يملك وسائل لإصدار قرارات نهائية على نحو تساهم لتفعيل دوره الرقابي لأنها لا يملك الديوان صلاحية فرض قرارات تحتوي على معاقبة مرتكبي المخالفات المالية المكشوفة اثناء مباشرتها لرقابته المالية<sup>١٦</sup> . وبالرغم من ان المشرع منح رئيس الديوان صلاحية التحقيق في المخالفات المالية وسحب يد الموظف في الحالات التي تساعد في سلامة التحقيق والرقابة او عند ظهور مخالفة او جريمة مالية ولكن في بعض الحالات لا يتمتع بهذه الصلاحية بل له ان يطلب الوزير المختص بالتحقيق او تضمين الموظف بالاضرار التي تكبدتها الدائرة جراء مخالفته للقوانين او الانظمة المالية المرعية<sup>١٧</sup> . ومفاد ذلك هو ان الديوان يختصر صلاحيته بالكشف عن المخالفات وبذلك فان الديوان يفتقر الى وسائل تحقيق اهدافه التي تتمثل بحماية الاموال العامة لان الحماية المقصودة لهذه الاموال لا يمكن ان يحققها الديوان برئينا اذا لم يمنح له فرض الجزاءات بنفسه تجاه اية مخالفة يكتشفها من خلال اعماله الرقابية .

وبالنظر لفحوى المادة السابعة عشر لقانون ديوان الرقابة في الاقليم رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ ، فان الديوان يتعين ان يقوم بمراجعة المجلس الوطني الكوردستاني في الحالات التي يقع فيها الخلاف بينه وبين الجهات الخاضعة لرقابة الديوان . وبذلك فان المشرع الكوردستاني لم يمنح الديوان صلاحية ارغام الجهات الخاضعة لرقابته بالتقيد بما يطلبها الديوان لتسيير

اعمالها الرقابية على نحو تتماشى مع الهدف المرجو لحماية المال العام وبذلك فان المشرع الكوردستاني قد سلك نفس المسلك الخاطئ لنظيره العراقي ، لان الرجوع الى مجلس النواب لحسم الخلاف الذي ينجم عن مباشرة عملية الرقابة المنوطة بالديوان ، يبرهن عدم فعالية الرقابة المالية للديوان لتحقيق هدف حماية الاموال العامة وعدم جدى هذه الرقابة . اما بشأن التقارير التي يرفعها الديوان الى الرئاسات الثلاث في الاقليم فانه يبين فيها ما توصل اليها من نتائج رقابته وما يراها من الملاحظات المتعلقة بالوضع المالي والاداري والاقتصادي في مجال الرقابة المالية عن الوزارات والجهات الخاضعة لرقابته<sup>١٨</sup>.

### الفرع الثاني : علاقة رقابة ديوان الرقابة المالية بالسلطة القضائية

تتميز الرقابة المالية التي يباشرها ديوان الرقابة المالية في العراق ، بانها رقابة الكشف للمخالفات المالية ووسيلة لجمع الاستدلالات للجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة او بالاموال العامة وهي تختلف عن التي تمارسها الهيئات الرقابية العليا في الدول التي تاخذ في بنائها القانوني بنظام القضاء المالي . ففي الجزائر لاحظنا بان مجلس المحاسبة هو صاحب الاختصاص بالكشف عن المخالفات المالية و من ثم اصدار الاحكام والقرارات الجزائية بحق مرتكبي هذه المخالفات .

وبالعودة الى قانون تنظيم ديوان الرقابة المالية ، نجد بان الديوان في العراق على مستوى الدولة الاتحادية وكذا على مستوى اقليم كوردستان ، يرتبط بمجلس النواب في الاولى وبمجلس الوطني في الثانية<sup>١٩</sup> . ولم يشير المشرع في قانون الديوان الى ما تربطه الديوان باية صلة بالسلطة القضائية ولكن المخالفات المالية او الجرائم التي يكتشفها الديوان في ثنايا رقابته المالية ، هي التي تحكم العلاقة بينه وبين السلطة القضائية المتمثلة بالمحاكم على انواعها حسب الاحوال .

ففي العراق على مستوى الدولة الاتحادية منح المشرع رئيس الديوان باتخاذ بعض الاجراءات تقتضيها نتائج رقابة الديوان المالية ، ومن اهم هذه الاجراءات بموجب المادة ١٥ في فقرتها الاولى من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ ، هي مطالبة الوزير المختص او رئيس الجهة المعنية الخاضعة لرقابته بإحالة الموظف المسؤول عن المخالفة الى التحقيق وله ان يطلب سحب يده . فبمقتضى هذا النص ، ان احالة الموظف المسؤول عن المخالفة المرتكبة

المكشوفة الى التحقيق ، منوطة بصلاحيات الوزير المختص او رئيس الجهة المعنية ولا يملك الديوان او رئيسه اية صلاحية بهذه الاحالة ، ولا غرابة في ذلك لان المشرع هو الذي حدد ذلك ولكن الغموض تكمن في مفهوم التحقيق ، فهل يشكل الوزير لجنة مختصة داخل وزارته وتحقق في المخالفة ؟ ام يقصد به احالة الموظف المسؤول الى المحاكم المختصة ؟ فبرئنا من الاجدر لابد من معالجة هذا الغموض في النص المذكور . ورغم وجود هذا الغموض فان المشرع منح رئيس الديوان بإقامة دعوى مدنية في الحالات التي تنشأ للدولة حقوقا عن تلك المخالفات المالية التي يكتشفها الديوان اثناء رقبته<sup>٢٠</sup> . ويفيد ذلك بان الديوان يدخل في علاقة مع السلطة القضائية في هذه الحالات ولكن هذه الجهة هي جهة القضاء العادي . وابعد من ذلك وفي المخالفات التي تشكل جرائم مالية فان الديوان يتعين ان يخبر الادعاء العام او هيئة النزاهة<sup>٢١</sup> . ولا مناص في ان كل من ادعاء العام او هيئة النزاهة ، هي الجهتان الرئيسيتان اللتان ترتبطان بالسلطة القضائية . فالقضايا التي تحال الى ادعاء العام ويحقق فيها ، فانه يقوم بإحالتها الى المحاكم المختصة ، اذا شكلت جرائم . وعلى هذا المنوال تقوم هيئة النزاهة بإحالة القضايا المتعلقة بالجرائم المالية ، بإحالتها الى المحاكم المختصة .

ولا مناص في ان احالة الملف للمخالفات المكشوفة لدى الديوان الى هيئة النزاهة تترتب عنها نتائج تختلف عما تترتب عنها في الحالات التي يطلبها الديوان من المفتش العام . فبالنسبة للحالة الاولى فان هيئة النزاهة هي التي تتولى قضية التحقيق بنفسها او عن طريق محكمة التحقيق لديها<sup>٢٢</sup> . ولكن الامر يختلف عند قيام المفتش العام بذلك ، فبموجب قانون المنظم لأعمال المفتش العام في العراق ، وعندما يتلقى المفتش العام الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش او التبذير يقوم بالتحقيق في القضايا او الشكاوى المحالة اليه . ويملك احالة نتائج التحقيق عند الضرورة الى الجهات التحقيق المناسبة<sup>٢٣</sup> . ويرى الباحث ، ان هذه المادة بحاجة الى تعديل جوهري ، وخصوصا في ظل صدور قانون الادعاء العام الجديد رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ ، لان التغيرات التي اتي بها القانون الجديد ، تمنح الادعاء العام ، صلاحيات واسعة في الهيئات الرقابية العليا المستقلة ومن ضمنها ديوان الرقابة المالية . وبجل الادعاء العام مكان المفتش العام ، لان الادعاء العام هو الذي يمثل المصلحة العامة<sup>٢٤</sup> . وعلى هذا المنوال ، اوجب قانون الادعاء العام الجديد رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ ، بان تستحدث دائرة في

رئاسة الادعاء العام تسمى دائرة المدعي العام الاداري والمالي وقضايا المال العام يديرها مدعي عام لا تقل خدمته عن (١٥) سنة تتولى الاشراف على مكاتب الادعاء العام المالي والاداري في دوائر الدولة . ويؤسس مكتب للادعاء العام المالي والاداري في الوزارات والهيئات المستقلة يمارس اختصاصه المتعلقة بالطعن بعدم دستورية القوانين والانظمة امام المحكمة الاتحادية العليا<sup>٢٥</sup> .

ونعتقد ان استحداث دائرة المدعي العام الاداري والمالي وقضايا المال العام في رئاسة الادعاء العام و ومن ثم تأسيس مكاتب لهذا النوع من الادعاء العام في الوزارات وخصوصا في الهيئات المستقلة والتي تكون ديوان الرقابة المالية من احدى هذه الهيئات ، نقلة نوعية لتحول العمل الرقابي لديوان الرقابة المالية ، حيث في ظل هذا التحول ، يكون الادعاء العام مسؤولا عن كشف المخالفات المالية وتحريك الدعوى القضائية بشأنها دون ان تكون هناك تداخلات من قبل السلطة التنفيذية ، في حين ان الاخيرة لها سلطة فعلية على اعمال مكاتب المفتش العام<sup>٢٦</sup> . ولا يعد مكاتب المفتش العام ، من الاجهزة الرقابية المستقلة عن السلطة التنفيذية بل يتبعها من حيث التعيين والاقالة فضلا عن اعتماده على التمويل الذي تخصصه الوزارة له مما يجعل الرقابة التي يمارسها تتأثر بشكل او بآخر بتوجيهات الوزارة ، علما بان رقابة المفتش العام تنصب على الموظفين الصغار دون كبارها<sup>٢٧</sup> . اما باستحداث وحلول مكاتب الادعاء العام مكان المكاتب المفتشين العامين ، فان الرقابة التي يمارسها الادعاء العام تقترب الى القضاء تمهيدا لتحول الرقابة المالية لديوان الرقابة المالية الى رقابة قضائية. وقد انتهج المشرع الكوردستاني ما انتهجه المشرع العراقي بخصوص العلاقة التي تربط ديوان الرقابة المالية بالسلطة القضائية . حيث تنشأ العلاقة في الاقليم بين الديوان والجهات القضائية، عندما يكتشف المخالفات المالية التي تتوفر فيها عناصر الاحالة الى الجهات القضائية . وقد حدد المشرع بمقتضى قانون تنظيم الديوان تلك التصرفات والافعال التي تعد من المخالفات المالية ومن بينها ؛عدم الالتزام بالقوانين والقرارات والبيانات المالية والاهمال او التقصير المؤدي الى الهدر في الاموال العامة وكذلك اخفاء الاوراق والمستندات المتعلقة بأعمال الرقابة دون عذر مشروع وعدم اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن تصفية المخالفات الواردة في تقارير الديوان<sup>٢٨</sup> . وقد بينت المادة الثامنة في فقرتها السادسة من قانون تنظيم الديوان في الاقليم رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ بان رئيس الديوان يمكنه ان يطلب الوزارة المختصة او

الجهات المعنية لإقامة الدعاوى المدنية ومتابعتها لدى المحاكم المدنية ، بشأن المخالفات المالية التي يكتشفها الديوان من خلال رقابته على ان يقوم الديوان بتزويد الوزارة او الجهة المعنية بما لديه من معلومات عن تلك المخالفات . وفي حالة عدم انصياح الوزارة او الجهة المعنية لطلب الديوان ، فيعتبر ذلك مخالفة مالية ترتكبها الوزارة او الجهة المعنية وعلى رئيس الديوان اعلام رئاسة المجلس الوطني الكوردستاني بذلك، والبيان في هذا النص بان المخالفات المالية التي يكتشفها الديوان ، لا تحال الى المحاكم بدون موافقة الوزارة او الجهة المعنية بناء على طلب رئيس الديوان . وبالرغم من ان المشرع اعتبر رفض الوزارة او الجهة المعنية لطلب رئيس الديوان بإحالة مرتكبي المخالفات المالية الى المحاكم ، مخالفة مالية الا ان الديوان لن يتمتع بتحريك تلك الدعاوى امام المحاكم بل له ان يطلب رئاسة المجلس الوطني بذلك ، وهذا يؤكد على افتقار الديوان ليس فقط بفرض العقوبات بنفسه على مرتكبي المخالفات المالية بل حتى احالة القضايا المتعلقة بتلك المخالفات الى المحاكم المختصة . اما فيما يتعلق بشأن الجرائم المالية التي يكتشفها الديوان من خلال قيامه بإظهار وثائق الفساد والاحتيال والتبذير وسوء الاستعمال في شؤون التسلم والصرف في امور المالية العامة <sup>٢٩</sup> . يتعين على رئيس الديوان بإقامة دعوى قانونية على مرتكبي هذه الجرائم وعن طريق الادعاء العام اذا لم تباشر الوزارة بذلك <sup>٣٠</sup> . وتكمن الاشكالية هنا برأي الباحث ، عندما لم يقوم الادعاء العام بتحريك الدعاوى امام المحاكم وخصوصا في ظل التدخلات السلطة التنفيذية لإقليم كوردستان لشؤون السلطة القضائية ، فهل ان الملفات للجرائم المالية المرتكبة <sup>٣١</sup> المكتشفة تغلق ، ام تبقى مفتوحة لغاية موافقة السلطة التنفيذية بإحالتها ، ام اقرارها على غلقها ؟ وهناك ملحوظة ليست اهميتها بقليل وهي هل ان اظهار وثائق الفساد من قبل الديوان في ثانيا رقابته لا تربط بصلة بهيئة النزاهة في الاقليم والتي تختص بقضايا الفساد في الاقليم بموجب نظامها القانوني.

## المطلب الثاني

## ركائز التحول القضائي لرقابة الديوان الرقابة المالية وضمانات فاعليتها

يتصارع الحديث عن التحول القضائي لهيئة الرقابة المالية وسائر الهيئات المستقلة في العراق، امران ، فمن جهه تفرض ولادة القضاء المالي ضرورتها اسوة بالدول التي اخذت به ، بدلا من الرقابة المالية الادارية التي يمارسها الديوان . وذلك بسبب عدم فعاليتها لتحقيق الاهداف المرجوة . ومن جهة اخرى يتوقف نظام التحول على التعديل في النظام القانوني لديوان الرقابة المالية ، والذي لا يمكن التطرق اليه دون التقيد بأحكام وقواعد الدستور . وبمقتضى الدستور ٢٠٠٥ نجد ان المواد المتعلقة بإنشاء الهيئات المستقلة اتى بها المشرع الدستوري في الفصل الرابع من هذا الدستور . اما المواد المتعلقة بالسلطة القضائية ، ادرجها المشرع في الفصل الثالث . ويمكن ان يفسر ذلك بان الهيئات الرقابية العليا المستقلة بمثابة سلطات تعزيزية للسلطات الثلاث الدستورية الاخرى <sup>٣٢</sup>. نظرا للطبيعة السياسية للرقابة التي تمارسها هذه الهيئات والتي تتجسد في شكل القرارات الادارية او التوصيات الى الجهات الرئاسية العليا في حين ان السلطة القضائية تمارس رقابة قضائية تتمثل في الاحكام والقرارات القضائية . ولكي تكتمل نظرية الرقابة المالية في العراق تأصيلها الدستوري يتعين ان يدخل المشرع العراقي في مسيرة هذا التحول ويخضع نفسه لمعالجة هذا التناقض بغية الوصول الى مخرج دستوري ليتمكن من اعادة النظر بتشريع قانون للديوان الرقابة المالية من جديد على نحو يمنح له الصلاحيات التي تسمح له بفرض الرقابة على المال العام بشكل كفوء و فعال وتخويله صلاحيات مناسبة من الاختصاص القضائي <sup>٣٣</sup> . وبما ان التحول القضائي لرقابة ديوان الرقابة المالية في العراق على وجه العموم ، يتطلب ان يواكب النظام القانوني للديوان ، التحولات التي طرأت في الانظمة الرقابية لهيئات الرقابة المالية العليا في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المالي . وان يعتنق الديوان في هذا التحول مقتضيات و ركائز الطابع القضائي في كل ما يتضمنه هذا الطابع من صفات ، سواء من حيث الاجراءات او الحكم كما هو الحال في المحاكم العادية <sup>٣٤</sup> . كي يتمكن في حماية الاموال العامة من الهدر و التبذير . ولا يمكن الشروع في التحول القضائي لنظام رقابة الديوان الرقابة المالية ، بمنأى عن توفر مجموعة من الضمانات التي تكفل فاعلية هذا التحول .

## الفرع الاول : ركائز التحول القضائي لرقابة ديوان الرقابة المالية

يستدعي البحث عن تفعيل رقابة الديوان الرقابة المالية ، اتساع الاختصاص الرقابي المنوط به من خلال منحه صلاحيات واسعة ، وجعله هيئة قضائية تمارس رقابة مالية قضائية. ويعد ذلك من احد المستلزمات الاساسية اللازمة لتكريس نظرية الرقابة المالية للديوان ومنحه مما ينقصها من وسائل وادوات لتحريك الدعاوى بشأن المخالفات او الانحرافات المالية للمحاسبين العموميين او اللذين يقبضون الاموال العامة بعد اكتشافه للمخالفات المالية، واصدار قرارات لها قوة الاحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم القضائية المختلفة ، متضمنا الجزاءات او العقوبات على مرتكبيها بما يصيب الاموال العامة من نقص او سوء استخدام نتيجة الاهمال او التقصير او سوء التصرف<sup>٣٥</sup>. وعليه فان تحول ديوان الرقابة المالية الى هيئة ذات اختصاص قضائي تمارس رقابة القضاء المالي ، في العراق ، يتطلب ان يبنى النظام القانوني للديوان على مجموعة من الركائز ، تقوي مهمة الديوان في حماية الاموال العامة ووضع حد لإهدارها او سوء التصرف بها وهذه الركائز هي :

**اولا:- من حيث تشكيل الديوان والعاملين لديه :** ان الركيزة الاساسية لتحول الديوان الى هيئة ذات اختصاص قضائي ، تكمن في تغيير العاملين في الهيئة العليا العاملة في مجلس الديوان واستبدالهم بالقضاة التابعين للسلطة القضائية ومن ثم استبدال المديريات المكونة للديوان بالغرف القضائية على شاكلة الغرف المكونة لمجلس المحاسبة الجزائري<sup>٣٦</sup>. فمجلس المحاسبة الجزائري ، يتكون من غرف قضائية والنظارة العامة التي تمارس مهمة الادعاء العام المالي وكتابة الضبط ومجموعة من الاقسام التقنية والادارية<sup>٣٧</sup>. وبموجب المادة ٢ من أمر ٩٥-٢٣ لسنة ١٩٩٥ الذي يتعلق بالقانوني الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة ، يعتبر قاضيا في المجلس كل من رئيس المجلس ونائبه ورؤساء الغرف والفروع والمستشارون والمحاسبين والناظر العام والنظار المساعدون . اما في العراق على مستوى الدولة الاتحادية فان ديوان الرقابة المالية ، يتكون من المجلس ومجموعة من الدوائر . ويتألف المجلس من رئيس الديوان رئيسا و نواب رئيس الديوان والمدراء العاميين لدوائر الديوان كأعضاء<sup>٣٨</sup>. ولا يمكن ان تمارس الرقابة القضائية من قبل الاشخاص الخارجة عن القضاء والسلطة القضائية. وعليه فانه يتعين ان ينتهج المشرع العراقي والكوردستاني ما انتهجها المشرع الجزائري والدول التي تأخذ بنظام القضاء المالي<sup>٣٩</sup> و ان تعدل الاحكام والقواعد المتعلقة

بتشكيل الديوان في العراق واقلیم كوردستان والتي بفضل ان تكون تكوين وتشكيل الديوان على النحو الاتي :

١- يتكون الديوان من المجلس ومجموعة من الغرف القضائية ، وتكون لديه الادعاء العام المالي.

٢- يؤسس الديوان في مركز كل محافظة غرفة . تختص بالرقابة المالية القضائية ، في نطاق المحافظة .

٣- يتشكل مجلس الديوان برئاسة رئيس الديوان رئيسا والقاضي الاقدم نائبا له و رؤساء الغرف وثلاثة من المستشارين اعضاء .

٤- يعتبر قاضيا ، لدى الديوان كل من رئيس المجلس ونائبه و رؤساء الغرف والمستشارين والادعاء العام المالي والنواب الادعاء العام المالي ، والمقررين والمستشارين المساعدين .  
ويلاحظ بان ما اتجه اليه المشرع العراقي في قانون الادعاء العام الجديد ، الذي اقر على اعتبار الادعاء العام جزءاً من السلطة القضائية<sup>١٠</sup> واقرار هذا القانون على استحداث الادعاء العام المالي ،يسهل الطريق امام بوابة التحول القضائي لرقابة الديوان المالية واكتسابه للطبيعة القضائية في تشكيلها وممارسة مهامها الرقابية المالية<sup>١١</sup> .

ثانيا: من حيث الزامية ايداع المعاملات المالية ومباشرة الرقابة القضائية عليها : اذا كانت الرقابة القضائية على اعمال الادارة تستهدف رقابة مشروعية القرارات الادارية وحماية الافراد من تعسف الادارة ، فان التصدي من قبل القضاء الاداري لبحث مشروعية هذه الاعمال ، يتوقف على توفر مجموعة من الشروط ومن اهمها تقديم الطعن بعدم مشروعية العمل الاداري من قبل صاحب الشأن<sup>١٢</sup> وبدونها لا تقبل المحكمة بنظر الدعوى او لا تقبل الدعوى اصلا<sup>١٣</sup> ، الا ان الرقابة المالية القضائية تتم على شكل مغاير تماما ، حيث ان الهيئة الرقابة المختصة بهذا النوع من الرقابة ، تقوم بممارستها ، بادرة من نفسها ، دون ان تكون هناك دعوى بل تعتبر الرقابة هذه من النظام العام<sup>١٤</sup> . تتولاها اجهزة ادارية ذات طابع قضائي ، وينحصر عادة الاختصاص القضائي للأجهزة الرقابة المالية القضائية في الحكم على الحسابات العامة والحكم بالغرامة على المخالفين في التصرفات المالية الخاصة بالأموال العامة<sup>١٥</sup> . ولا يكفي لتحول القضائي لديوان الرقابة المالية استبدال العاملين في الديوان بالقضاة والمدعين العامين . فطبيعة الرقابة هذه ، تفرض بالضرورة ان تكون

المعاملات المالية وبمقتضى نظرية التحول ، ان تودع لدى الديوان ، المعاملات المالية لجميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان كي يتسنى له النهوض بمراقبة فعلية لمصادر الإيرادات وسبل الانفاق للأموال العامة . اي يستلزم ان تودع الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة المختصة بالرقابة المالية القضائية ، حسابات المحاسب العمومي وحسابات الامرين بالصرف لدى الهيئة المختصة بالرقابة المالية <sup>٦٤</sup> وعلى هذا المنوال اقر المشرع الجزائري بان الناظر العام - الذي يقابل النائب العام المالي في العراق-يسهر بنفسه على تقديم الحسابات بانتظام وفي حالة تأخر او الرفض او التعطيل ، يطلب تطبيق الغرامة في الحالات المنصوص عليها في قانون تنظيم ديوان المحاسبة وكذ يطلب التصريح بالتيسير الفعلي ، ويلتمس غرامة على التدخل في شؤون المحاسب العمومي <sup>٦٥</sup> . وبما ان النظام القانوني لديوان الرقابة المالية في العراق على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان وضع لأسس الرقابة المالية الادارية ولم يلزم المشرع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بضرورة ايداع المعاملات المالية لديه ، بل اكتفى المشرع في قانون الديوان بان تؤدي اعمال الرقابة والتدقيق في مواقع الجهات الخاضعة للرقابة او في مقرات الديوان اذا تعذر العمل او استحالة استمرار الرقابة في مواقع تلك الجهات <sup>٦٦</sup> . فوفقا للاتجاه المشرع العراقي انه ترجح مباشرة الرقابة في مواقع الجهات الخاضعة لها في حين ان طبيعة العمل القضائي يتطلب ان تعرض القضايا امام الجهات القضائية او المحاكم المختصة . اما في اقليم كردستان ، لم يشير قانون تنظيم الديوان ولا في نظامه الداخلي الى ايداع او ارسال المعاملات . وعليه لا يمكن ممارسة الرقابة القضائية المالية على وجه سليم عند تحول الديوان الى هيئة ذات اختصاص قضائي مالي دون ان يلزم الجهات ، التي تخضع لرقابة الديوان ، بوجوب ايداع المعاملات المالية لدى الديوان تحت اشراف النائب العام المالي المزمع ان يتولى مهمة الادعاء العام لدى الديوان بموجب الفقرتين الثالث عشر ورابع عشر من المادة ٥ من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ . لذلك نرى بان ارسال المعاملات والمستندات الحسابية او المعاملات المالية المتعلقة بمصادر الإيرادات وسبل الانفاق ، لدى الديوان وعرضها امام الديوان تفرضها عملية التحول القضائي لديوان الرقابة المالية في العراق واقليم كورستان . وترتبط على ذلك بفضل ان يضيف الى قانون الديوان وفيما يتعلق بإجراءات الرقابة القضائية

على الاموال العامة ان يلزم القانون الجهات الخاضعة لرقابته بإرسال المعاملات والحسابات المالية للمحاسبين العموميين والامرين بالصرف الى مكاتب او مقرات الديوان .

**ثالثا: من حيث اجراءات الرقابة وطرق الطعن عن قرارات الديوان :** ان الاقرار على التحول القضائي لديوان الرقابة المالية يغير ميكانيكية الرقابة المالية وإجراءاتها ، حيث ان الاجراءات في ظل الرقابة المالية القضائية تستوجب ان يسلك المشرع في العراق على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان ، مسلك المشرع في البلدان التي اخذت في نظامها الرقابي المالي بالرقابة القضائية ، من حيث خصائص او اتصاف الاجراءات<sup>٤٩</sup>، ومراحلها والاليات المتبعة لإصدار الاحكام بشأن المخالفات التي يكتشفها الديوان في ثنايا رقابته القضائية . فإجراءات الرقابة والتحقيق والحكم في ظل المحاكم المالية هو اجراء كتابي وحضوري<sup>٥٠</sup>، وهي اجراءات تنصب على المستندات والوثائق المالية لحسابات المحاسبين والامرين بالصرف ، ولايمكن الشروع بإجراءات الرقابة القضائية في نوعها المالي والحالة هذه ، اذا لم تقدم المعاملات المالية الى المحكمة<sup>٥١</sup>. وعليه فان اجراءات الرقابة تبدأ بعد عرض المعاملات امام المحكمة والتي يتطلب في ظل نظرية التحول لرقابة الديوان ان يحتوي نظام القانوني لهذا التحول على قواعد تنظم هذه الاجراءات اسوة بما انتهجها المشرع الجزائري والدول التي اعتنقت هذا النوع من الرقابة<sup>٥٢</sup>، ففي الجزائر تعتمد الغرف القضائية المختصة داخل مجلس المحاسبة على ما حددها المشرع من اجراءات الرقابة ، والتي تفحص من خلالها المستندات والحسابات المقدمة اليه في مجالي الرقابة القضائية المالية على حسابات المحاسبين او رقابته الانضباطية في مجال الميزانية والمالية ويصدر قراراته بشأنها<sup>٥٣</sup>.

وترتبطا على ذلك فان من مقتضيات اكتمال حلقات والفحوى القانونية لنظرية التحول في العراق واقليم كردستان ان يعتنق في نظام القانوني لديوان الرقابة المالية ، ما انتهجه المشرع الجزائري بشأن اجراءات المحاكمة وما يترتب عنها من نتائج . ونرجح ان تدون اجراءات الرقابة وما يصدرها الديوان في ظل نظرية التحول من احكام وفقا للخطوات التالية :-

١- ان يحتوي النظام القانوني لنظرية التحول القضائي على اجراءات الرقابة وكيفية ممارستها من قبل الغرف القضائية المشكلة داخل الديوان من حيث كيفية مراجعة حسابات المحاسبين وسبل توزيع الاختصاص داخل الغرف بين القضاة والمستشارين والنائب العام لدى الديوان .

٢- كيفية تشكيل الغرف القضائية وانعقادها والتطرق الى سبل وطرق الاثبات والمرافعة واصول المحاكمة امام الديوان او الغرفة المختصة بالرقابة .

٣- تحديد المخالفات المالية والعقوبات او الغرامات المالية التي تقابلها وسبل فرضها .

٤- صيغ الاحكام او القرارات التي يصدرها الديوان ومدى حجيتها .

اما بشأن اجراءات الطعن عن الاحكام والقرارات التي تصدر عن المحكمة في ظل نظرية التحول القضائي ، فانه لا بد التقيد بالضمانات المقررة لإجراءات التقاضي . فكما لاحظنا بان اجراءات الطعن عن القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة الجزائري تختلف عن التي تتبع لدى ديوان المحاسبة في لبنان <sup>٥٤</sup> . ففي لبنان توجد طريقتين للطعن في هذه القرارات وهي اعادة النظر وطريقة النقض . فيمكن اعادة النظر في القرار الصادر بشأن الرقابة القضائية للديوان امام الديوان نفسه اذا تبين وجود خطأ او اغفال او اذا اظهرت مستندات او امور من شأنها تبديل وجهة القرار . وتجري اعادة النظر بناء على طلب المدعي العام لدى الديوان او وزير المالية او الموظف المسؤول <sup>٥٥</sup> . اما طريقة النقض مغايرة لطلب اعادة النظر حيث لا توجد هيئة مختصة بنقض قرارات الديوان الصادرة بنتيجة اعادة النظر بل حول المشرع امر بنقض هذا النوع من القرارات الى مجلس الشورى ، من قبل الاشخاص او الجهات التي يحق لهم بتقديم طلب اعادة النظر <sup>٥٦</sup> .

اما في الجزائر فان الطعن على قرارات مجلس المحاسبة الصادرة في ظل رقابته القضائية على ثلاثة انواع وهي المراجعة و الاستئناف والطعن بالنقض امام مجلس الدولة . فبالنسبة لطلب المراجعة يقدم من قبل المتقاضي او الموظف المحاسب او الجهة الادارية المعنية او من قبل الناظر العام ( الادعاء العام ) وتختص الغرفة بطلب المراجعة نفس الغرفة التي اصدرت القرار <sup>٥٧</sup> . وتكون هذه القرارات قابلة للاستئناف امام تشكيلة الغرفة مجتمعة من قبل الناظر العام او الجهة الادارية المعنية او الشخص المعني <sup>٥٨</sup> . اما القرارات الصادرة نتيجة الاستئناف من قبل تشكيلة كل غرفة مجتمعة ، فيمكن الطعن فيها بالنقض امام مجلس الدولة <sup>٥٩</sup> . وعموما يعد الطعن على قرارات الادارة امام القضاء من انجع انواع الرقابة واهم الضمانات اللاحقة على صدور القرارات والضمان الامثل للموظف <sup>٦٠</sup> . فلذلك لا بد التقيد والاقرار على هذه الضمانات في نطاق النظام القانوني لاكتمال نظرية التحول القضائي لديوان الرقابة المالية كما فعل كل من مشرع اللبناني والجزائري . اما بشأن الجهة المعنية

بالطعن على قرارات الديوان القضائية في ظل النظام القانوني للتحويل القضائي ، فيمكن ان يطعن على هذه القرارات امام مجلس الدولة في العراق او الشورى في الاقليم ، على غرار ما اقر المشرع في لبنان والجزائر او ان يقر المشرع في العراق على مستوى الدولة الاتحادية وعلى مستوى اقليم كردستان وبغية اكتمال انشاء القضاء المالي المتكامل ان يقر بإنشاء المحكمة المالية العليا<sup>٦١</sup> لدى الديوان وتختص بالطعن تمييزا عن القرارات الديوان القضائية في ظل رقابته المالية القضائية

### الفرع الثاني: ضمانات فاعلية التحويل القضائي لرقابة الديوان الرقابة المالية :

لا يكفي الاقرار على نظام رقابي مالي ، يحتوى على اسناد الرقابة المالية الى قضاة متخصصين بالرقابة المالية اذا لم يقترن ذلك بضمانات تكفل التحويل ثمارها في حماية الاموال العامة والحيلولة دون الاعتداء عليها او المساس بها . و بعبارة اخرى ان الاعتماد على اناطة مهمة الرقابة المالية بهيئة قضائية متخصصة او جعل الديوان نفسه هيئة ذات اختصاص قضائي ، يحتاج الى ضمانات خارج نظام الديوان الرقابي ، تكفل فاعلية التحويل القضائي للديوان وهذه الضمانات هي :-

**اولا : تكامل السلطات الدستورية في المحافظة على المال العام :** لا بد ان تتكامل سلطات الدولة الدستورية اثناء أدائها لمهامها الوظيفية في ادارة المال العام وحسن استغلاله لتحقيق الاهداف العامة ويتحقق هذا التكامل في ظل الدولة القانونية<sup>٦٢</sup> وذلك بقيام السلطات الثلاث بدورها في الحفاظ على المال العام ، فتختص السلطة التشريعية بسن القوانين والانظمة المالية بما فيها الموازنة و تتولى السلطة التنفيذية بوضع الخطط العامة بالاعتماد على ما اقترتها الموازنة العامة وتسهر السلطة القضائية على حسن تطبيق القوانين المالية التي تقع على عاتق السلطة التنفيذية وذلك لضمان مشروعية التصرفات المالية للادارة وحسن استخدام المال العام<sup>٦٣</sup>. وقد اقر الدستور العراقي بصورة جزئية على هذا التكامل ، ف فيما يتعلق بالسلطة التشريعية فانه هي المختص بتشريع القوانين والرقابة على اداء السلطة التنفيذية والتي تعد من مقتضيات المبدأ الفصل بين السلطات<sup>٦٤</sup>. وبموجب المادة ٦٢ من دستور ٢٠٠٥ يكون الاقرار على مشروع الموازنة العامة الذي يقدمه مجلس الوزراء من صميم اختصاصات السلطة التشريعية وتقوم بمناقلة ابواب الموازنة وفصولها وتخفيض

محمل مبالغها اذا اقتضى الامر. اما بشأن اختصاصها الرقابي فان الدستور منح البرلمان حق استجواب السلطة التنفيذية وفقا لمجريات العمل الاستجواب<sup>٦٥</sup>. اما السلطة التنفيذية هي التي تختص بتخطيط وتنفيذ السياسات العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات<sup>٦٦</sup> والتي تخضع جميع اعماله بما فيها التصرفات المالية لرقابة مجلس النواب كما اشرفنا . فالدولة القانونية التي تسود فيها الى جانب الاقرار على دستور اقره الشعب بكامل حريته، تكريس مبدا الفصل بين السلطات الذي يوفر الرقابة المتبادلة بين السلطات الدستورية بما يحول دون استبداد اي منها وفقا للقاعدة الشهيرة التي تقضي بان السلطة تحد السلطة<sup>٦٧</sup>، فيعد ذلك كفيلاً لحماية الحقوق والحريات العامة وخصوصا من اعتداءات السلطة التنفيذية<sup>٦٨</sup>. ولا يكفي لقيام الدولة القانونية وجود دستور وتكريس مبدا الفصل بين السلطات ، اذا لم يقترن ذلك ، بترسيخ وممارسة رقابة قضائية صارمة كضمانة اساسية لتعميق مبدأ المشروعية وخضوع الدولة متمثلة بجميع سلطاتها السياسية والمحكومين فيها لأحكام وسيادة القانون<sup>٦٩</sup>. ولكن ما ينقصه الدستور العراقي هو عدم ابداء رغبة المشرع بإسناد الرقابة المالية الى السلطة القضائية على غرار ما اتجهت اليها المادة ١٠١ في دستور ٢٠٠٥ بشأن الرقابة على اعمال الادارة الادارية التي تدعو الى انشاء مجلس الدولة والذي يختص بوظائف القضاء الاداري . فلذلك لابد ان يعالج هذه الثغرة في الدستور لان اسناد الرقابة المالية الى هيئة قضائية متخصصة تكتمل حلقات اكمال دور السلطات الدستورية في المحافظة على الاموال العامة والحيلولة دون الاهدار او الاعتداء عليها .حيث الرقابة المالية التي تباشرها السلطة القضائية هي وحدها التي يمكن ان تكون حجر الزاوية في هيكل الرقابة على حسن ادارة المال العام لانها الجهة الوحيدة المحررة من هرمية التسلسل الوظيفي الاداري ، وما يتفرع من تسلط رئيس على مرؤوس ، ومن رقابة تسلسلية حكمية بالتالي ، فيها حق الإمرة والإشراف والتوجيه من الاول الى الثاني<sup>٧٠</sup> .

**ثانيا: استقلال السلطة القضائية:** اذا كان الاقرار على اسناد عملية الرقابة المالية الى هيئة قضائية في النظام القانوني لديوان الرقابة المالية ، يعد من انجع الضمانات ، لكفالة عدم اهدار المال العام ، الا ان هذه الضمانة مرتبطة بضمانة اخرى خارجة عن هذا النظام وتعلو عليها ، وبدونها لن تظهر فاعليتها<sup>٧١</sup> ، وهي الاقرار على استقلال القضاء والسلطة القضائية في صلب القواعد واحكام الدستور. باعتبارها ، تسمو على القواعد القانونية الاخرى

وفقا لمقتضيات المشروعية<sup>٧٢</sup>. فالحماية الدستورية لمبدأ استقلال القضاء ، تعني ضياغة مبدأ الاستقلال في نصوص دستورية ترفع بها الى مستوى الالتزام القانوني وتحميها من الاعتداء والانكار<sup>٧٣</sup>. وقد اكد المشرع الدستوري على هذا الاستقلال في المادتين ٨٧ و ٨٨ على ان " السلطة القضائية مستقلة ، وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها ، و تصدر احكامها وفقا للقانون . وان القضاة مستقلون ، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لاية سلطة التدخل في القضاء او في شئونه " . وتعزيزا لمبدأ الاستقلالية اوجب الدستور على منع القضاة وعضو الادعاء العام ، من قيامهم بالجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التنفيذية والتشريعية واي عمل اخر ولا يمكن ان ينتموا لأي حزب او منظمة سياسية او العمل في اي نشاط سياسي<sup>٧٤</sup>.

فصحيح ان المشرع الدستوري في العراق ، لم يقر على اسناد الرقابة المالية الى السلطة القضائية ، الا ان اقراره على استقلالية السلطة القضائية على النحو المار ذكرها ، قد يمهّد الطريق ، لعملية التحول القضائي لديوان الرقابة المالية. حيث ان ممارسة السلطة القضائية لصلاحياتها ، لن يتحقق إلا من خلال الاقرار عليها في صلب القواعد الدستورية لتكفل تكريس الاستقلال التام لها في ممارسة مهامها<sup>٧٥</sup>.

ويترتب عن استقلال السلطة القضائية امران ؛ فأولهما ، هو استقلال القضاء بصفته سلطة من سلطات الدولة الثلاث ، تقف على قدم المساوات مع السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية ، وان انكار وصف السلطة على القضاء يجرده من استقلاله . وثانيهما ، هو استقلال القضاة كأفراد ، اثناء اضطلاعهم بمهام وظائفهم ، بحيث يمارس القاضي واجبه دون تأثير او تدخل من اية جهة<sup>٧٦</sup>. وقد اكدت على هذا الاستقلال الصكوك الدولية بشأن استقلال القضاء . ومن اهمها المؤتمر الامم المتحدة المنعقد في ميلانو الايطالية ، حيث ينص دليل الممارسين رقم ١ في فقرته الاولى على ان " تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية وينص عليه دستور البلد او قوانينه ومن واجب جميع المؤسسات الحكومية احترام ومراعات استقلال السلطة القضائية<sup>٧٧</sup>. وتنص المادة ٢ من الميثاق العالمي للقضاة على " يجب ان يؤكد القانون على استقلال القضاة ويخلق حماية قانونية للمنصب القضائي ، ويعزز تعزيزا حقيقيا وبشكل فعال ، استقلال المنصب القضائي عن السلطات الاخرى في الدولة . وحيث ان القاضي هو صاحب المنصب القضائي ، فيجب ان يكون قادرا على

ممارسة سلطاتها القضائية ، بحرية وبمناى عن الضغوط الاجتماعية ، والاقتصادية والسياسية وبشكل مستقل عن باقي القضاة وادارة الجهاز القضائي<sup>٧٨</sup>. ويترتب عن استقلال السلطة القضائية توفر مجموعة شروط تساهم في ترسيخ هذا الاستقلال ومن اهم هذه الشروط ، ان يكون القاضي محايدا وان ينأى بالقضاء بعيد عن التحيز لفريق او خصم وان يستبعد القاضي نفسه عن الانتماء لاي حزب او كيان سياسي ، ان يكون تعيينهم بالطرق التي تستبعد يد السلطة التنفيذية عنها وان يتمتع القاضي بحصانة وغير قابلة للعزل ، فحصانة القاضي تجعله في ما من من ان يتعرض للإبعاد او العزل او التحويل لمهام اخرى بسبب ما يصدره من احكام وقرارات<sup>٧٩</sup>.

وهناك مفارقة كبيرة بالتفكير في هاجس التحول القضائي في العراق ، حيث من الممكن ان نتفائل باعتناق المشرع العراقي على مستوى الدولة الاتحادية بنظرية التحول ، لان السلطة القضائية بدأت بتكريس دورها الرقابي واثبتت ميولها الحيادية وما تتمتع بها من شبه استقلالية ، وخصوصا ما قامت المحكمة الاتحادية العليا بعد انشائها في السنوات الاخيرة من ممارستها لرقابة دستورية القوانين و ابداء الرأي بشأن القضايا المعروضة امامها<sup>٨٠</sup>. ولكن الامر مختلف تماما في اقليم كردستان ، فالسلطة القضائية مكبله بعدة قيود قاتلة ومن اهمها :

أ-التقسيمات السياسية وهيمنة ثنائية السلطة الحزبية التي جعلت السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية الات تستخدم للمنهج الاحتكاري الذي تنتهجه الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني .فقيام الحزب الديمقراطي الكردستاني بطرد رئيس البرلمان وغلق ابوابه ومن ثم خضوع مجلس الشورى في الاقليم وقيامه باصدار قرار تمديد ولاية رئيس الاقليم بعد انتهاء ولايته خير دليل على ذلك .

ب-ان الاقليم ليس له دستور ولا محكمة عليا لقيامها بالرقابة على اعمال الحكومة وعلى دستورية القوانين .وهذا يتناقض مع احكام المادتين ١٢٠ و ١٢١ دستور العراقي ٢٠٠٥<sup>٨١</sup> .

فغياب الدستور وعدم وجود محكمة على شاكلة المحكمة الاتحادية العليا ،قد افتح المجال لرئيس الاقليم والاحزاب الموالية او المتحالفة معه بإصدار قرار الاستفتاء<sup>٨٢</sup> في الاقليم وارغام المجلس الوطني الكردستاني بقبول قرارا الاستفتاء . فلو كان الاقليم يملك دستورا

وتأسست فيه محكمة عليا للرقابة على دستورية القوانين والاعمال الحكومية ما كانت بالإمكان ان يمر اصدار قرار الاستفتاء دون الطعن عليها من قبل رافضيه<sup>٨٣</sup>.

ثالثا: ولوج الادعاء العام في العمل الرقابي للديوان ( تأسيس معهد قضائي مالي )

تتميز اعمال الادعاء العام بانها مزيج من أعمال قضائية ( كالتحقيق وابداء المطالعات والطعن بالأحكام القضائية ) واعمال غير قضائية (كالأشراف على اعمال الضبط القضائي وتنفيذ الاحكام ويترتب على الطبيعة التي يتمتع بها الادعاء العام أثر هام وهو استقلال هذا الجهاز عن السلطة التنفيذية وعدم خضوعه لها لكونه لا تشكل مرفقا بل يعد فرعا من فروع القضاء تحكمه قواعد خاصة تنبثق عن الوظيفة التي يواديها هذا الجهاز<sup>٨٤</sup>. ولا تتعد المحاكم بمنأى عن ما اوكله القانون بجهاز الادعاء العام من مهام لأنه يعد من احد الركائز المكونة للسلطة القضائية<sup>٨٥</sup> ، ولا يمكن تحريك الدعوى الجزائية او الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة الا من قبل الادعاء العام.

وقد قفز المشرع العراقي شوطا قانونيا باتجاه تقوية السلطة القضائية وتوطيد ركائزها في بناء دولة القانون ، عندما اقر المشرع الدستوري على ان جهاز الادعاء العام في العراق جزءا اساسيا في تكوين السلطة القضائية العراقية . اذ تنص المادة ٨٩ من دستور ٢٠٠٥ على ان تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الاعلى ، والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية ، وجهاز الادعاء العام ، وهيئة الاشراف القضائي ، والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم وفق القانون . وبلاستناد الى هذه المادة ، اقر المجلس الوطني على قانون الجديد للادعاء العام في العراق ذي رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧. وبموجبه يعد الجهاز من احد المكونات السلطة القضائية الاتحادية ، يتمتع بالاستقلال المالي والاداري<sup>٨٦</sup>.

وطالما ان الهيئات الرقابة المالية العليا ، تهدف الى حماية الاموال العامة من اية اعتداءات ، فان ولوج الادعاء العام في اعمال ومهام هذه الهيئات يفرض نفسه وخصوصا اذا كانت الهيئات الرقابة العليا تكتسي الطبيعة القضائية في ممارستها للرقابة المنوطة بها على الاموال العامة . فعند دراستنا لمجلس المحاسبة الجزائري وديوان المحاسبة في لبنان ، وجدنا بان الادعاء العام المالي يشكل مكونا قضائيا اساسيا في تكوين هذه الهيئات واعمالها . فبالنظر للنظام القانوني لمجلس المحاسبة الجزائري ، نجد بان الناظر العام (الادعاء العام

في العراق والنيابة العامة في لبنان) هو جزء من مجلس المحاسبة<sup>٨٧</sup>. ويختص بالسهر على تقديم المعاملات وحسابات المحاسبين العموميين من قبل الجهات الخاضعة لرقابة المجلس وله ان يطلب بتنفيذ الاجراءات القضائية والعقوبات المقررة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية. ويحضر جلسات التشكيلات القضائية التي يعرض فيها ما يبيها من ملاحظات وتوصيات بشأن المعاملات المعروضة امام الغرف<sup>٨٨</sup>. وكذلك الحال في لبنان<sup>٨٩</sup> اذ تكون النيابة العامة احد المكونات الرئيسية لديوان المحاسبة<sup>٩٠</sup>. الذي يضطلع باستلام التقارير وما تقوم الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بابلاغه عن مخالفات المالية ويدقق في تقارير الذي يرسلها المفتش العام اليه لاتخاذ التدابير الادارية او القضائية بحق الموظفين<sup>٩١</sup>. ودعما لاستقلال النيابة العامة ، اقر الامم المتحدة على عدة مبادئ توجيهية لدول الاعضاء للتقيد بها تجاه النيابة العامة وضمان ممارسة مهامها<sup>٩٢</sup>. وترتبطا على ما سار عليه المشرع الجزائري واللبناني، بشأن تعيين الداء العام المالي المختص لدى مجلس المحاسبة وديوان المحاسبة في كلتا البلدين ، بناء على ما او جبها قانون الادعاء العام الجديد في العراق رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ ، فان من مقتضيات الاقرار على التحول القضائي لديوان الرقابة المالية وشرعنة هذا التحول ، هو اقرار المشرع بوجوب تعيين الادعاء العام المالي لدى الديوان للنهوض بما يلزمه قانون الادعاء العام الجديد وما ينيط به النظام القانوني لنظرية تحول ديوان الرقابة المالية من مهام .

اما فيما يتعلق باقليم كردستان فانه يتعين التقيد بأحكام القانون الجديد للادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ لانه من القوانين الاتحادية الملزمة للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم ، فطالما لم يقوم المشرع الكوردستاني باصدار قانون جديد للادعاء العام او لم يقوم بتعديله وفقا لمقتضيات الفقرة ثانيا من المادة ١٢١ من دستور ٢٠٠٥<sup>٩٣</sup> . فاذا اراد المشرع الكوردستاني ان يعتنق القضاء المالي على غرار الدول التي اخذت به كالجزائر ولبنان ، فانه يتعين ان يقر بولوج الادعاء العام المالي لدى ديوان الرقابة المالية وقيامه بما تقتضيه الفقرتان الثالثة عشر والرابعة عشر من المادة ٥ من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧.

## الخاتمة :

بعد ان انتهينا من بحثنا هذا خلصنا الى ان ديوان الرقابة المالية العراقية الذي ارسا دعائم الرقابة المالية بحق الا انه لم يواكب التطورات التي طرأت في بعض الدول العربية التي اعتنقت في نظامها القانوني للرقابة المالية سيما في الجزائر ، كما خلصنا الى بعض النتائج والمقترحات:

**اولا:** ان الرقابة المالية بما لها من اهمية في المجالات التي ذكرناها ، تلعب دورا رادعا لمواجهة الفساد واستغلال النفوذ السياسي للحكام والهروب من المسؤولية وعدم الاهدار بالمال العام خدمة لمصالحم الشخصية

**ثانيا:** الاختلاف في النظام السياسي على مستوى الدولة الاتحادية مع النظام المتبع في اقليم كردستان ، اثر بشكل او باخر على طبيعة الاحكام القانونية السائدة في النظامين القانونيين.

**ثالثا:** نجد بان كل من التشريع الاتحادي وتشريع اقليم كردستان متقاربين في الكثير من الالوجه ولكن الاختلاف يكمن من حيث ترشيح و تعيين رئيس الديوان حيث يكون الترشيح من قبل البرلمان في كردستان والافرار على تعيينه انيط بموافقة رئيس السلطة التنفيذية والمتمثل برئيس الاقليم اما في العراق فالأمر معكوس تماما حيث يتم الترشيح من قبل مجلس الوزراء ومسالة حسم امر تعيينه اناطها المشرع بموافقة البرلمان .

**رابعا:** بالمقارنة بين النظام القانوني وطبيعة تكوين الديوان الرقابة المالية في العراق على وجه العموم مع مثيلها في جزائر ولبنان ، لاحظنا اختلاف عميق يتمثل بالأشخاص العاملين في الهيئة المختصة بالرقابة المالية والاختصاصات . ففي الجزائر يتولى الاقسام والمهام الرقابية في مجلس المحاسبة ، القضاة على درجات متفاوتة التي تكون الغلبة لتولي مناصب في ديوان المحاسبة القضاة ايضا .

اما من حيث الاختصاصات فمجلس المحاسبة في الجزائر مؤسسة تتمتع باختصاص اداري و قضائي ويمار المهام الموكلة اليه باعتباره هيئة عامة ذات طابع قضائي من خلال مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، حيث يتمتع بسلطة جبار المحاسبين العموميين على جراء ما يراه مناسبا من تصحيحات، كما يتمتع بسلطة جزائية تخول له اصدار قرارات قضائية مؤقتة و نهائية معللة على كل موظف من القطاع العام الذي ارتكب اثناء ممارسته

لمهامه خطأ من شأنه الاضرار بالخزينة العامة و الهيئة العمومية المدقق فيها كونه يتمتع برقابة الانضباط في مجال التسيير الميزاني ومن ثم توقيع العقوبات المقررة عليها لمجلس المحاسبة من خلال القرارات التي يصدرها وعملية كما ويتأكد الطابع القضائي لمجلس المحاسبة من خلال القرارات التي يصدرها وعملية و تنظيم طرق الطعن فيها، فهو يظهر كقاضي اول درجة احيانا، وكقاضي استئناف في احيان اخرى.

اما في لبنان فلديوان المحاسبة وظيفتان : وظيفة ادارية ووظيفة قضائية . فالوظيفة الادارية يمارسها برقبته المسبقة على تنفيذ الموازنة وبتقارير ينظمها عن نتائج رقبته المسبقة والمؤخرة ، وبابداء الرأي في الامور المالية . والوظيفة القضائية ، يمارسها برقبته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال او ادارة الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة " وبموجب المادة ٥٥ و ٥٦ من قانون المذكور فان الرقابة القضائية تكون على نوعين وهما الرقابة على الحسابات والرقابة على الموظفين وان الغاية من مباشرة الرقابة على الحسابات ، هي البت في حسابات المحتسبين واي شخص يتدخل في قبض الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة او في دفعها دون ان تكون له صفة قانونية .

وندعو المشرع العراقي الى تعديل قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي وديوان الرقابة المالية في اقليم كردستان بما يؤمن التحول القضائي الى هذه المؤسسة العريقة . حيث ان التحول القضائي لديوان الرقابة المالية ومنحه صلاحيات قضائية كما هو الشأن في الجزائر ولبنان امر لا بد منه حيث ان الطابع القضائي للقرارات الصادرة من ديوان المحاسبة هي ضمانات تنفيذ القرارات الصادرة عنه .

## الهوامش :

- <sup>١</sup> - يقصد بالرقابة المالية ، مجموعة عمليات اللازمة لمتابعة اعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعية بقصد التعرف على اية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب ، اضافة الى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس او الضياع او سوء استعمال . وعلى وجه العموم فان الهدف الاساسي للرقابة المالية الى جانب الهدف السياسي والاداري هو التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والاجراءات المالية وكشف الانحرافات والاطفاء المالية والاختلاسات . الدكتور حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن ، ٢٠١٠ ص ١٢٨-١٢٩ .
- <sup>٢</sup> -دكتور ابراهيم جبل ، ادوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية وسبل تطويرها ، دراسة مقارنة ، الناشر ، دار النهضة العربية ، مصر - القاهرة ٢٠١٧ ، ص ٧٥
- <sup>٣</sup> -تعني الرقابة السياسية هي التي تطبق على الجهاز الاداري للدولة وسائر المؤسسات الدستورية وذلك للاطمئنان على سير المرافق العامة والكشف عن مواطن الخطأ من قبل الادارة واعاقة او تعطيل القرارات الادارية او السياسية الصادرة بخلاف مبادي المشروعية وتمارس عن طريق البرلمان كجهة عليا رسمية او من قبل الاحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وكذلك الصحافة والاعلام . ينظر عبدالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الاداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ٢٠٠١ ، ص ٧٢-٧٣ والدكتور د. مازن ليلو راضي ، اصول القضاء الإداري ، دار نيبور ٢٠١١ ، ص ٥٩ ، والدكتور ابراهيم جبل ، ادوات الرقابة المالية المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وسبل تطويرها ، المصدر السابق ، ص ٧٥ .
- <sup>٤</sup> -الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الاداري ، الكتاب الاول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، الطبعة ٢٠٠٥ ، ص ٨١
- <sup>٥</sup> -دكتور ابراهيم جبل ، المصدر السابق ، ص ٧٧
- <sup>٦</sup> -ومن امثلة هذه الدول ، هي فرنسا ولبنان والجزائر. ففي فرنسا يتخذ نظام الرقابة المالية الشكل القضائي منذ زمن بعيد ، حيث تأسست محكمة المحاسبات هناك ، بهدف الرقابة

على صحة ودقة ما يقومون به المحاسبون الحكوميون من اعمال ، وهي تعتبر بمثابة جهاز قضائي لأنها تصدر احكاما قضائية عند فحصها ومراجعتها لحسابات الموظفين الذين يقبضون الاموال العمومية او الذين هم من عداد الامرين بالصرف في دوائر الدولة ومؤسساتها ، وتتمتع احكام هذه المحكمة بقوة تنفيذية كالتى تتصف بها الاحكام القضائية . الدكتور احمد مصطفى صبيح ، الرقابة المالية والادارية ودورها في الحد من ظاهرة الفساد الاداري ، المرجع السابق ، ص ٣٥٢ . اما في لبنان فقد اقر المشرع في المادة (١) من قانون ديوان المحاسبة الصادر بمرسوم رقم ٨٢- لسنة ١٩٨٣ المعدل على ان " ديوان المحاسبة ، محكمة ادارية تتولى القضاء المالي ، مهمتها السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وذلك بمراقبة استعمال هذه الاموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والانظمة وبالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها وبمحكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها " عمد المشرع الدستوري الجزائري لإعطاء القوة الدستورية في تكوين الهيئة الرقابة المالية الموسوم بمجلس المحاسبة ومهامها وذلك في اتيانه في صلب القواعد الدستورية . فقد خصص الفصل الاول من الباب الثالث من دستور الجزائر ، لهيئات الرقابية والمجلس الدستوري . وهذا الاتجاه يمنح مجلس المحاسبة مكانة سامية كهيئة رقابية تسهر على مراقبة الاموال العمومية . حيث تنص المادة ١٧٠ من الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ على ان " يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية . ويعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه الى رئيس الجمهورية . ويحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته " وتستلهم الاحكام والقواعد المنظمة للنظام القانوني المنظم لمجلس المحاسبة في الجزائر من هذه المادة .

<sup>٧</sup>-تنص المادة ٣٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة اللبناني الصادر بمرسوم ٨٢ لسنة ١٩٨٣ المعدل على " لديوان المحاسبة وظيفتان : وظيفة ادارية ووظيفة قضائية . فالوظيفة الادارية يمارسها برقبته المسبقة على تنفيذ الموازنة وبتقارير ينظمها عن نتائج رقبته المسبقة والمؤخرة ، وبإبداء الرأي في الامور المالية . والوظيفة القضائية ، يمارسها برقبته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال او ادارة الاموال العمومية والاموال المودعة في

الخزينة " وبموجب المادة ٥٥ و ٥٦ من قانون المذكور فان الرقابة القضائية تكون على نوعين وهما الرقابة على الحسابات والرقابة على الموظفين وان الغاية من مباشرة الرقابة على الحسابات ، هي البت في حسابات المحتسبين واي شخص يتدخل في قبض الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة او في دفعها دون ان تكون له صفة قانونية .

<sup>٨</sup>- ينظر المادة ١٢ -ثانيا -من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل .

<sup>٩</sup>- وقد حدد المشرع الكوردستاني ، الحالات التي تعتبر من المخالفات المالية طبقا للمادة الثالثة عشر - اولا منها من قانون الديوان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ ، وهذه الحالات هي :١-عدم الالتزام بالقوانين والقرارات والانظمة والتعليمات والبيانات المالية .٢-الاهمال والتقصير الذي يؤدي الى الضياع او الهدر في الموال العامة او الاضرار في الاقتصاد الوطني .٣- انتهاك قانون انضباط موظفي الدولة او اي قانون اخر معمول به اذا نتج عنه ضررا بالمال العام .٤ اخفاء الاوراق والمستندات والسجلات المطلوبة لعمل الرقابة والتدقيق بغير عذر مشروع .٥- الامتناع عن الرد على كتب سلطة الرقابة واعتراضاتها وملاحظاتها وعدم الاخذ بنظر الاعتبار .٦-عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن تصفية المخالفات الواردة في تقارير الديوان.

<sup>١٠</sup>-المادة ١٥ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل .

<sup>١١</sup>-وقد اوجب المشرع على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ، ابلاغه عن المخالفات المالية التي تقع فيها حال اكتشافها دون الاخلال بما يجب ان تتخذه تلك الجهات من اجراءات مناسبة وعليها أشعار الديوان بتلك الاجراءات . المادة ١٨ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل .

<sup>١٢</sup>-وقد عرف البعض ، المخالفة المالية بانها ، كل تصرف يترتب عليه ضياع حق مالي عام مباشرة او يكون من شأنه ان يؤدي الى ذلك بطريق غير مباشر ، وأيا كان مصدر النص عليه "و تتنوع مجالات المخالفة المالية ، حيث قد تكون تتعلق بالإيرادات او انها قد تكون في مجال المصروفات من حيث تقدير المصروف وفقا لأحكام تنفيذ الميزانية واللوائح المالية، وكما قد تكون المخالفة متمثلة في اختلاس الاموال العامة او التلاعب والاهمال فيه وغيرها . ينظر الدكتور احمد مصطفى صبيح ، المصدر السابق ، ص ٤١٥-٤١٧ .

<sup>١٣</sup> -المادة ٢٨ اولا وثانيا من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

<sup>١٤</sup> -ينظر المادة ٨-اولا وثانيا وسابعا من قانون ديوان الرقابة المالية للإقليم كردستان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ .

<sup>١٥</sup> -ينظر المادة ١١ من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ .

<sup>١٦</sup> -وقد اظهرت الدراسة على ما قامت بها مديرية المتابعة ومديرية المخالفات المالية من اعمال رقابية في المديرية العامة لديوان الرقابة المالية في محافظة السليمانية ،بان الديوان قام بالتحقيق في الكثير من المخالفات المالية خلال الاعوام ٢٠٠٥ الى ٢٠٠٩ والتي تتعلق بإساءة استخدام المال العام ، بلغت المخالفات المالية المكتشفة والتي تحولت الى ٤٥ قضية من مختلف المستويات واصحاب المناصب الادارية ، فيما بلغت المبالغ المالية التي طالب الديون بموجب هذه المخالفات باعدها ما يزيد عن (١٢) مليار دينار ولكن هذه المطالبة لم تبدي نفعا لان الديوان دائما يطالب ولا يمتلك سلطة اصدار القرارات وارغام مرتكبي هذه المخالفات بإعادة تلك المبالغ . د. غازي عبدالعزيز سليمان و بيمان رفيق محمد والان عقيب مصطفى ، دور ديوان الرقابة المالية في مكافحة الفساد الاداري والمالي ، مجلة جامعة كركوك للعلوم الادارية والاقتصادية ، المجلد (٤) العدد(٢) ، ٢٠١٤ ، ص ٢٠١٦-٢٠١٧ .

<sup>١٧</sup> -ينظر المادة ١٦ من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ .

<sup>١٨</sup> -المادة ٩ من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ .

<sup>١٩</sup> -ينظر المادة ٥ من قانون ديوان الرقابة المالية في العراق رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل

والمادة ٣ من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ .

<sup>٢٠</sup> -المادة ١٥-ثانيا من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل .

<sup>٢١</sup> -المادة ١٦ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

<sup>٢٢</sup> -تعد هيئة النزاهة ، الجهة التحقيقية الرسمية المختصة بالتحقيق في قضايا الفساد والمخالفات

المالية ولكن عملية الكشف عن هذه القضايا فإنها تعود الى ديوان الرقابة المالية لأنها هو

المعني بذلك بصفته الجهة العليا الرقابية بالتدقيق المالي والمحاسبي . ينظر المادة -٢١-

ثانيا وخامسا من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل.

<sup>٢٣</sup>- ينظر المادة -٥-٤- منها - من امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ المتعلق بقانون المفتش العام في العراق .

<sup>٢٤</sup>- يتولى الادعاء العام طبقا للمادة ٥ في فقرتها الثاني عشر- التحقيق في جرائم الفساد المالي والاداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل) طبقا لأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل والقوانين الجزائية المكمل له على ان تحال الدعوى خلال ٢٤ ساعة من تاريخ توقيف المتهم الى قاضي التحقيق .

<sup>٢٥</sup>-الفقرتان (الثالث عشر والرابع عشر) ، من المادة ٥ من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧

<sup>٢٦</sup>- رئيس الوزراء بموجب النظام القانوني للمفتشين العموميين في العراق ، يملك حق تعيين المفتش العام بناء على ترشيحه من قبل هيئة النزاهة ويملك رئيس الوزراء ايضا اقالة المفتش العام بناء على اقتراح مسبب من قبل هيئة النزاهة المادة الاولى والثانية من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٥ ، وهو قانون التعديل الاول لأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ المتعلق بالمفتشين العموميين العراقيين الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة .

<sup>٢٧</sup>- د. سامي حسن نجم ، تعدد الاجهزة الرقابية في العراق ، واثره على فاعليتها ، دراسة مقارنة ، مجلة كلية قانون العلوم القانونية والسياسية ، بحث منشور عبر <https://www.iasj.net/iasj> ص ٥٤١ .

<sup>٢٨</sup>-المادة الثالثة عشر اولا - من قانون ديوان الرقابة المالية في اقليم كردستان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ .

<sup>٢٩</sup>-المادة الثامنة -سادسا منها - من قانون ديوان الرقابة المالية في اقليم كردستان رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٨ .

<sup>٣٠</sup>-المادة السادسة عشر - سادسا منها - من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ .

<sup>٣١</sup>-وقد فرض المشرع على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ابلاغه عن حالات ( التزوير والاختلاس) والمخالفات المالية التي تقع فيها والمتعلقة بعدم الالتزام بالقوانين والقرارات

والأنظمة المالية وكذا الاهمال والتقيير المؤدي الي الضياع او الهدر بالمال العام ، وذلك حال اكتشافها دون الاخلال بما يجب ان تتخذ تلك الجهات من الاجراءات وعليها ابلاغ الديوان بنتائج التحقيق في تلك المخالفات وبالعكس تعتبر مخالفة لقانون تنظيم الديوان .  
اولا-(١و٢-) وثانيا من المادة ١٣ من قانون الديوان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ .

٣٢-الدكتور عبدالرؤوف جابر ، دراسات قانونية في قوانين هيئات الرقابة العليا ، المصدر السابق ، ص ٣٩

٣٣- هشام جميل كمال أرحيم ، المصدر السابق ، ص ٥٣ .

٣٤-الدكتور محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا ، المصدر السابق ، ص ٤٤ .

٣٥-الدكتور على غني عباس الجنابي ، الرقابة على الموازنة العامة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت-لبنان ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٥ ، ص ٢٣٠ .

٣٦- فالسلطة القضائية لها اختصاصات واسعة ولكن في مجال مراقبة المال العام تعتبر حكما عادلا للبت في القضايا المتعلقة بالتصرفات او المعاملات المالية . فتتظر هذه السلطة في قضايا الفساد المالي والاداري والتلاعب والتزوير والاختلاس والاهمال الوظيفي وكذلك التقصير في ادارة الاموال العامة . الدكتور عبد الرؤوف جابر ، دراسات في قوانين هيئات الرقابة العليا ، المصدر السابق ، ص ٣٩ .

٣٧-المادة ٣٨ من امر ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥ المعدل والمادة ٢ من مرسوم رقم ٩٥-٣٧٧ المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة الجزائري .

٣٨-ينظر ،المادتان ١٩ و ٢٠ من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل . وينظر ايضا المادة السادسة -اولا -١ وثانيا ، من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ .

٣٩-ففي فرنسا ولبنان ، تختص بممارسة القضاء المالي كل من محكمة المحاسبات في فرنسا و ديوان المحاسبة في لبنان ؛

١- اذ تتألف محكمة المحاسبات في فرنسا من رئيس او ل وسبعة رؤساء الغرف ، وعدد المستشارين المديرين ، وعدد من المستشارين الكتاب وعدد من مراقبة الحسابات ويمارس

النائب العام دور النيابة العامة وساعده على عمله محامون عامون . ينظر د. يوسف شباط الوسيط في الرقابة المالية والادارية ،المصدر السابق ص ١٣٥-١٣٦ .

٢- اما في لبنان فان الديوان يتألف من قضاة ومراقبين ومدقي حسابات ويلحق به موظفون اداريون وتكون لديه نيابة عامة مستقلة ، وعليه فان ديوان المحاسبة في لبنان يدل على طابعه القضائي فهو كمحاكم الاستئناف والتمييز يتألف مبدئيا من غرف عدة لها رؤساء ومستشارون و يمثل الحكومة لدى الديوان نيابة عامة التي تتولى الادعاء العام ويطبق عليها نظام القضاة ينظر د. يوسف شباط المصدر نفسه والمادة (٣) من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بمرسوم رقم ٨٢- لسنة ١٩٨٣ المعدل .

٤٠- ينظر المادة (١) اولا- منها من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ .

٤١- ينظر المادة (٥) - ثالث عشر ورابع عشر منها من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ .

٤٢- ومن المستقر عليه فقها وقانونا بانه يشترط لقبول دعوى الغاء القرارات الادارية ان توفر اربعة شروط اساسية لقبول الطعن بالغاء تلك القرارات ومن هذه الشروط اولهما ، تتعلق بطبيعة القرار الاداري المطعون فيه وثانيهما تنصب على الشروط المتعلقة برفع الدعوى والشرط الثالث ترتبط بتظلم صاحب الشأن والشرط الرابع يتعلق بميعاد رفع الدعوى ، فاذا لم تتوفر هذه الشروط كلها او بعضها يحكم القاضي ليس فقط بعدم النظر فيها بل يحكم بعدم قبول الدعوى اي ان قبول دعوى الالغاء مسألة ابتدائية ، يبحثها القاضي والخصوم قبل الدخول في موضوع الدعوى . ينظر في تفاصيل ذلك ، دكتور عبدالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الاداري اللبناني ، المصدر السابق ، ص ٣١٥ وما بعدها و الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الاداري ، الكتاب الثاني ، المصدر السابق ، ص ١٩ وما بعدها والدكتور مازن ليلو راضي ، اصول القضاء الاداري ، المصدر السابق ، ص ٢٤٢ وما بعدها.

٤٣- ولقد اوضحت المحكمة الادارية العليا المصرية هذه القاعدة بجلاء حيث اتجهت الى " ان لدعوى الالغاء طبقا لما جرى عليه القضاء الاداري - شروطا لا بد من توافرها حتى تكون هذه الدعوى مقبولة امام القضاء ، عليه ان يتصدى لها بالفحص قبل ان يتصدى لموضوع

المخالفة المدعاة ، اذ لا يمكنه بحث الموضوع إلاّ بعدة ان يتأكد له توافر هذه الشروط ، فاذا لم تتوافر ، تحتم عليه الحكم بعدم قبولها دون التغلغل في الموضوع .حكم المحكمة الادارية العليا ، في ٢٥ مارس سنة ١٩٦٢ ، طعن رقم ١٠٠٠٦ ، لسنة ٦ قضائية . اورده الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الاداري اللبناني ، المصدر السابق ، ص ٣١٥ .<sup>٤٤</sup> -ينظر الدكتور محمد رسول العموري ، المصدر السابق ، ص ١٥٦ . و امجوج نوار المصدر السابق ، ١١٢ .

<sup>٤٥</sup> -الدكتور محمد رسول العموري ، المصدر السابق ، ص ٤٤ .

<sup>٤٦</sup> -وهذا ما اتجه اليه المشرع في لبنان حيث اقر في قانون ديوان المحاسبة على ان تودع المعاملة مع المستندات العائدة لها ديوان المحاسبة وتودع النسخة من كتاب الإيداع الى المدعي العام من قبل المرجع الصالح للبت بالمعاملة بالنسبة للواردات و مراقب عقد النفقات في الادارات العامة والموظف المولج بمراقبة عقد النفقات في المؤسسات العامة والبلديات . المادة ٣٧ من قانون تنظيم الديوان الصادر بمرسوم ٨٢- لسنة ١٩٨٣ المعدل .

<sup>٤٧</sup> -المادة ٤٣ في فقرتيها الاولى والثانية من أمر ٩٥-٢٠ لسنة ٩٥ المعدل .

<sup>٤٨</sup> -ينظر المادة ١٢ في فقرتها -اولا- من قانون ديوان الرقابة المالية في العراق رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل .

<sup>٤٩</sup> -تتصف الاجراءات الرقابة القضائية المالية في هذه الدول بعدة خصائص ومن اهمها اولاً: اجراءات حقيقية لان القضاء المالي مدعو الى تحديد اجراءات التحقيق بنفسه ، والى طلب الاستكمالات والنواقص عن طريق الإيعاز الى امري الصرف و المحاسبين ، ارسال كافة المعلومات والمستندات التي تطلبها المحكمة. ثانيا :اجراءات المحاكمة كتابية ، وجلسات المحكمة ليست عامة بل يسمح القاضي بقيام المحاسب او الامر بالصرف بتقديم الاوراق الثبوتية والمستندات المطلوبة بصورة كتابية وان خلاصات النائب العام كتابية ايضا . حيث ان المحاسب يسعى الى اخلاء مسؤوليته عن طريق تقديم تقرير يعده ببيان الايضاحات والاجابة على الاستفسارات المطلوبة من قيل المحكمة . ثالثا : الاجراءات سرية وتصفها البعض بانها استقصائية لان المحكمة تقوم بعملية الاستقصاءات بنفسها ، او بناء على طلب المدعي العام لديها وفي كلتا الحالتين يجري التحقيق بصورة سرية . والغاية من وراءها

حماية سمعة المحاسب او الامرين بالصرف من جهة ومن جهة اخرى ان سرية الاستقصاءات تقتضيها امن الدولة والمصالح المالية للهيئات الخاضعة لرقابة المحكمة. ينظر ، الدكتور عبداللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٠٤ .

<sup>٥٠</sup> - المادة ٧٦ من امر م ٢٠-٥ لسنة ١٩٩٥ المعدل .

<sup>٥١</sup> -تقوم محكمة المحاسبات في فرنسا بالحكم على حسابات محاسبي وزارة المالية ، حيث يقدم المحاسبون كل ثلاثة اشهر حساباتهم ، الى وزير المالية والذي يرفعها بدوره الى المحكمة لتوزيعها على الغرفة المختصة لإجراءات الرقابة المتمثلة بمراجعة هذه الحسابات ومن ثم اصدار الحكم بشأنها وفقا لما رسمها المشرع . ينظر ، الدكتور ابراهيم جبل ، ادوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وسبل تطويرها ، المصدر السابق ، ص ٢٠٢ .

<sup>٥٢</sup> -تمارس الرقابة القضائية في لبنان على حسابات المحاسبين وعلى الموظفين اللذين يقبضون الاموال العامة ويصفي الديوان حسابات المحاسبين ويحررها ويبت فيها بقرارات مؤقتة او قرارات نهائية ويبين في القرار المؤقت أ المآخذ المنسوبة الى الحساب وما يترتب على المحتسب ان يبيده ردا عليها ويبين في القرار النهائي ان المحتسب بريء الذمة ، او مسلفا او مشغول الذمة ففي الحالتين الأولى والثانية يقضي الديوان اذا كان المحتسب قد انقطع عن وظيفته بشطب القيود الموضوعة على امواله اذا وجدت ، واعادة الكفالة المقدمة منه وفي الحالة الثالثة يحكم الديوان على المحتسب بتسديد الباقية في ذمته ، خلال مدة يعينها له واذا كانت الذمة مشغولة ، نتيجة قوة قاهرة يمكن الديوان ان يعفي المحاسب منها . المادتان ، ٥٥ و ٥٨ من قانون ديوان المحاسبة اللبناني الصادر بمرسوم ٨٢/٨٣ لسنة ٩٨٣ المعدل .

<sup>٥٣</sup> -ينظر المادتان ٧٤ و ٧٥ من امر م ٢٠-٩٥ لسنة ١٩٩٥ المعدل .

<sup>٥٤</sup> - ومن الجدير بالملاحظة هو ان تقديم طلب اعادة النظر في لبنان لايحول دون تنفيذ القرار محل اعادة النظر الا ان الديوان يملك سلطة تقديرية بوقف القرار لديه وبناء على طلب من له حق تقديم الطلب بان تنفيذ القرار من شأنه احاق الضرر وان طلب وقف التنفيذ

فيه جدية . وفي الجزائر ايضا لا يمكن وقف تنفيذ القرار محل المراجعة ، الا اذا رأى الديوان وبناء على طلب الجهات او الاشخاص الذين يحق لهم طلب وقف التنفيذ ، ان القرار محل المراجعة من شأنه الحاق الضرر بذوي الشأن ويحتوي الطلب شرط الجدية ولكن بمجرد تقديم طلب استئناف القرارات الصادرة بنتيجة المراجعة فانه من شأنه ان يوقف تنفيذ القرار . ينظر المادة ٧٧ -٤- من مرسوم ٨٢-٨٣ المعدل في لبنان والمادة ١٦ و ١٠٨ -٦- منها من امر ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥ المعدل في الجزائر .

<sup>٥٥</sup>-ينظر المادة ٧٧ من مرسوم ٨٢-٨٣ المعدل في لبنان

<sup>٥٦</sup>-ينظر المادة ٧٨ من مرسوم ٨٢-٨٣ المعدل في لبنان .

<sup>٥٧</sup>-ينظر المادة ١٠٢ من امر ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥ المعدل .

<sup>٥٨</sup>-ينظر المادة ١٠٧ من امر ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥ المعدل .

<sup>٥٩</sup>-المادة ١١٠ من امر ٩٥-٢٠ لسنة ١٩٩٥ المعدل .

<sup>٦٠</sup>- الدكتور مازن ليلو راضي ، اصول القضاء الاداري ، المصدر السابق ، ص ٢٣٢ .

<sup>٦١</sup>-وقد اقر المشرع العراقي بإنشاء المحكمة الادارية العليا في ثانيا التعديل الخامس لقانون

مجلس الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٧ والتي تنص المادة ٢٠ في فقرتها الرابعة على مايلي :

أ- تشكل المحكمة الادارية العليا في بغداد وتتعدد برئاسة رئيس المجلس او من يخوله من المتشارين وعضوية (٦) مستشارين واربعة من مستشارين مساعدين يسميهم رئيس المجلس . وتمارس المحكمة الادارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الاداري ومحكمة القضاء الموظفين .ج- تختص المحكمة الادارية العليا بالنظر فيما يأتي :

١-الطعون المقدمة على قرارات والاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري ومحاكم

القضاء الموظفين ٢- التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع

بين محكمة القضاء الداري ومحكمة القضاء الموظفين ٣- التنازع الحاص حول تنفيذ

حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الاداري أو محكمة

القضاء الموظفين في موضوع واحد اذا كان بين الخصوم انفسهم او كان احدهم طرفا في هذين الحكمين وترجح احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الاخر .

<sup>٦٢</sup>-تقوم دولة القانون على اسس تتمثل في مجموعة من المبادئ والاليات التي تحكمها ، منها وجود دستور يحثل اعلى مرتبة في القواعد القانونية حيث يبين النظام الحكم في الدولة ويعترف بالحقوق والحريات ويبين واجباتهم ، كما يبين القواعد التنظيمية للسلطات العامة من حيث التكوين والاختصاص ويضبط العلاقة فيما بينهما والمبادئ الضامنة لحقوق الانسان والمواطن ينظر :صالح دجال ، حماية الحريات ودولة القانون ، جامعة الجزائر -١- ، كلية الحقوق ، اطروحة دكتوراه ، السنة الجامعية ٢٠٠٩ - ٢٠١٠ ، ص ١٣٨ .

<sup>٦٣</sup>-ينظر ، الدكتور عبدالرؤف جابر ، دراسات قانونية في قوانين هيئات الرقابة العليا ، المصدر السابق ، ص ٣٨-٣٩ .

<sup>٦٤</sup>-المادة ٦١- اولا وثانيا- من دستور ٢٠٠٥ .

<sup>٦٥</sup>-المادة ٦١ -سابعاً وثامناً - من دستور ٢٠٠٥ .

<sup>٦٦</sup>-ينظر المادتان ٧٨ والفقرة اولاً - من المادة ٨٠ من دستور ٢٠٠٥

<sup>٦٧</sup>- ففي ظل هذا النظام ينيط المشرع اسناد الرقابة على تصرفات الادارة برمتها الى جهة القضاء وتباشر الاخيرة رقابتها بفاعلية التي تعد الضمانة الحقيقية الوحيدة لاحترام المشروعية الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الداري ، الكتاب الاول ، المصدر السابق ، ص ١٨

<sup>٦٨</sup>-ينظر ، الدكتور سامي جمال الدين ، النظام السياسي والقانون الدستوري ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية -مصر، المكتبة القانونية ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٤٨

<sup>٦٩</sup>-تعد مباشرة السلطة القضائية لرقابة قضائية فعالة على اعمال الادارة ، ضمانة اساسية من ضمانات قيام الدولة القانونية، لأنها توفر ضمانة حقيقية وحماية قانونية للحقوق والحريات الفردية ضد تعسف السلطة التنفيذية او السلطات الادارية ، بينما لا توفر انواع الرقابات الخرى ، كا الرقابة السياسية والرقابة الادارية مثل هذه الضمانة وتلك الحماية .عبدالغني

بسيوني عبدالله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطابع السعدني ، ٢٠٠٤ ، ص ١٦٧-١٦٨ .

<sup>٧٠</sup>- يوسف سعدالله الخوري ، دور السلطة القضائية في دعم عمل اجهزة الرقابة المالية ، الرقابة المالية في الاقطار العربية ، بحوث ومناقشات ، لندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى -بيروت- ٢٠٠٩ . ص ١٦٥-١٦٦ .

<sup>٧١</sup>- تلعب الرقابة القضائية دورا مزدوجا في دولة القانون لان القضاة بوصفهم الجهة المحايدة من بين السلطات الثلاث لعدم تاثره باي اعتبار سياسي ، وعدم استجابته لأي تأثير شخصي ، ينبغي ان يبسط رقابته على عمل السلطتين الاخرتين ، فله ان يبسط رقابته على اعمال السلطة التشريعية للتأكد من مدى دستورية التشريعات الصادرة عنها والحكم بإلغائها اذا خالفت احكام الدستور وبذلك يكون الحامي الامين للدستور اما بالنسبة لرقابة القضاء على اعمال الادارة فله ان يتصدى لمختلف الاعمال الادارية غير المشروعة . ينظر ، د. عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، بدون مكان النشر ، ٢٠٠٨ . ص ٢٨-٢٩ .

<sup>٧٢</sup>- ففي ظل الانظمة غير الديمقراطية يبقى الجهاز كالة بيد القادة السياسيين لتحقيق مآربهم السياسية عن طريق نشر الافكار واشاعتها التي تقنع العامة بحياد السلطة القضائية ونزاهتها غير ان فساد الجهاز القضائي يدفع الافراد الى الاحجام عن اللجوء الى القضاء ، فلذلك ان النظام القضائي المستقل بحاجة الى حماية دستورية من تاثير السلطتين التشريعية والتنفيذية . انتصار حسن عبدالله ، الحماية الدستورية واستقلال السلطة القضائية ، رسالة ماجستير ، الجامعة المستنصرية ، كلية قانون ، ٢٠٠٩ . ص ٦٥ .

<sup>٧٣</sup>- فاروق الكيلاني ، استقلال القضاء ، المركز العربي للمطبوعات ، بيروت -لبنان ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٩ ، ص ٧٩ .

<sup>٧٤</sup>- المادة ٩٨ من دستور ٢٠٠٥

<sup>٧٥</sup>- صالح دجال ، حماية الحريات ودولة القانون ، المصدر السابق ، ص ١٣٩ .

<sup>٧٦</sup>- فاروق الكيلاني ، المصدر السابق ، ص ٢٦ .

<sup>٧٧</sup>-دليلي الممارسين رقم ١ ، المعايير المحددة لاستقلال القضاة والمحامين واعضاء النيابة العامة ، مؤتمر الامم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين -ميلانو - ايطاليا ، ديسمبر ١٩٨٥ منسور بموجب قراري الامم المتحدة رقم ٣٢-٤٠ في نوفمبر ١٩٨٥ و ٤٠/١٤٦ في ديسمبر / ١٩٨٥ .

<sup>٧٨</sup>-الميثاق العالمي للقضاة ، ، وافق عليه بالإجماع المجلس الاوروبي للاتحاد الدولي للقضاة في ١٧ / تشرين الثاني /، نوفمبر ١٩٩٩ .

<sup>٧٩</sup>- ينظر فاروق الكيلاني ، استقلال القضاء ، المصدر السابق ، ص ٣-٣٢ و ينظر ايضا صالح دجال ، حماية الحريات ودولة القانون ، المصدر السابق ، ص ١٤٢-١٤٥ .

<sup>٨٠</sup>-وقد قامت المحكمة الاتحادية العليا بعد تاسيسها ، بنشاطات كبيرة تحتوى على العديد من القرارات والاحكام التي ادت الى ابراز دورها الرقابي وسد الثغرات او الغموض التي شابت نصوص دستور ٢٠٠٥ .وفي هذا الاتجاه نذكر بعض القرارات الصادرة من هذه المحكمة التي انعكست بشكل ايجابي ، مدى فاعلية السلطة القضائية ومؤشرات بروز دورها في بناء النظام الديمقراطي وتكريس ركائز دولة القانون في بلد لازالت لم تستقر دعائمها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي و الثقافي الى حد الان .ومن ابرز هذه القرارات هي :

١-قرارها المرقم ١٣/ اتحادية / ٢٠٠٧ لسنة ٢٠٠٧ الذي يتعلق بتحديد نسبة الكوتا النسائية في مجالس المحافظات ولم ترد بها النص في الدستور .

٢- قرارها ذو رقم ٩ / اتحادية / ٢٠٠٩ لسنة ٢٠٠٩ الذي تضمن حكما ينظم عمل رئاسة مجلس النواب عند خلو منصب الرئيس اثناء دورة الانعقاد .

٣-القرار ذي رقم ٥٦ اتحادية / ٢٠١٠ لسنة ٢٠١٠ الذي الغى الجلسة المفتوحة لبرلمان حينما تضمن اجراء تنظيمي يتعلق بكيفية انتهاء جلسة مجلس النواب عندما لم يحصل التوافق لعدم وجود نص في التشريعات النافذة ، فكان القرار بمثابة انشاء نص تشريعي ، سعيا من قبل المحكمة الاتحادية لتدارك النقص على نحو يتفق مع الهدف الذي توخاه واضعي الدستور .

٤- القرار رقم ١٠ / اتحادية / ٢٠٠٩ لسنة ٢٠٠٩ الذي اوعز الى لجنة التعديلات الدستورية بتدارك حكم اغفله واضعي الدستور ، يتضمن كيفية انتخاب رئيس مجلس النواب او احد نائبيه في حالة شغور المنصب .

٥- قرارها المرقم ٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠ لسنة ٢٠١٠ الذي يتعلق بتفسير عبارة (الكتلة النيابية الاكثر عددا) في اعقاب انتخابات مجلس النواب التي جرت في ٢٠١٠ . اوردها الاستاذ الدكتور طه حميد حسن العنبي ، مجلة رسالة الحقوق ، السنة السادسة ، العدد الاول ، ٢٠١٤ ، الجامعة المستنصرية ، كلية العلوم السياسية ، ص ١٦-١٨-١٩ .

<sup>٨١</sup>-تنص هاتين المادتين من دستور ٢٠٠٥ وعلى التوالي على ما يلي :اولا : المادة (١٢٠) : يقوم الاقليم بوضع دستور له ، يحدد هيكل سلطات الاقليم وصلاحياته ، واليات ممارسة تلك الصلاحيات ، على ان لا يتعارض مع احكام هذا الدستور " ثانيا المادة (١٢١) : اولاً -سلطات الإقليم ، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وفقا لأحكام هذ الدستور ، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية .

<sup>٨٢</sup>- وهناك مشكلة اخرى فيما يتعلق بالقرارات الصادرة من قبل رئيس اقليم كردستان حيث منع قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان بالنظر فيما يسمى بأعمال السيادة . وقد اكدت المادة الثالثة عشر لقانون المجلس رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ على ذلك بالقول : لا تختص محكمة القضاء الاتاري بالنظر في الطعون المتعلقة فيما ياتي : اولاً : أعمال السيادة وتعتبر من اعمال السيادة صلاحيات رئيس الاقليم المنصوص عليها في المادة ١٠ (العاشرة ) من قانون رئاسة اقليم رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ .

<sup>٨٣</sup>- فوفقا لقرار تمديد ولاية الرئيس الذي لم يقوم بنشره المجلس حتى الان

<sup>٨٤</sup>-القاضي الدكتور مالك عبلا ، الوجيز في النيابة العامة المالية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٦ ، بدون مكان النشر ، ص ١٩ .

<sup>٨٥</sup>- ويمكن القول إن النيابة العامة قضاء خاص قائم الذات لدى كل محكمة، يسعى إلى تمثيل المجتمع والذود عن مصالحه العليا فهي الخصم الشريف الذي يحرك الدعوى العمومية يباشرها ويعمل ما في وسعه لحسن تطبيق القانون امام القضاء وتأكيده سيادته من خلال سهره على تطبيقه وتنفيذه معا . والنيابة العامة من خلال هذا العمل ليست خصما عاديا في

الدعوى العمومية وانما تمارس وظيفة اسندت لها تشريعيا ، تخولها جانبا من السلطة العامة. الأستاذ محمد بنعليلو ، واقع عمل النيابة العامة في المغرب بين 1 الممارسة القضائية وضمنان الحقوق والحريات " المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، ص ٧

<sup>٨٦</sup> -المادة (١) -اولا- من قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ .

<sup>٨٧</sup> -المادة ٢ من امر ٩٥-٣٧٧ لسنة ١٩٩٥ المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة في الجزائر .

<sup>٨٨</sup> - امجوج نوار ، مجلس المحاسبة ، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، الجزائر ، السنة الجامعية ٢٠٠٦-٢٠٠٧ ، ص ٤٢-٤٣ .

<sup>٨٩</sup> -وقد انشئت النيابة العامة المالية في لبنان بمقتضى مرسوم رقم ١٩٣٧ المعدل بمرسوم رقم ٣٠٩٤ لسنة ١٩٩٣ ، حيث تنص المادة الاولى من هذا المرسوم على ان "أنشئت لدى النيابة العامة لدى محكمة التمييز بمقتضى المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ ، نيابة عامة مالية تخضع لسلطة النائب العام التمييزي . وتنص المادة الثانية من هذا القانون على ان يرأس النيابة العامة المالية ، يدعى النائب العام المالي ، ويعين بمرسوم ، يتخذ في مجلس الوزراء ، بناء على اقتراح وزير العدل ، من بين قضاة العدليين من الدرجة السابعة وما فوق . وبموجب المادة الثالثة من مرسوم المذكور يتمتع النائب العام المالي بكافة المهام والصلاحيات التي يتمتع بها النائب العام لدى محكمة التمييز .

<sup>٩٠</sup> -المادة ٣ من مرسوم رقم ٨٢-٨٣ المعدل .

<sup>٩١</sup> -المادة ٢٦ من مرسوم ٨٢-٨٣ المعدل .

<sup>٩٢</sup> -هذه المبادئ اعتمدها مؤتمر الامم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في هافانا من ٢٧ اب لغاية ٧ ايلول لسنة ١٩٩٠ ينص المبدأ رقم ٢ على ان :  
تكفل الدول مايلي :- (أ) تضمين معايير اختيار اعضاء النيابة العامة ضمانات تحول دون تعيينهم على اساس التحيز او المحاباة بحيث تستبعد أي تمييز ضد الشخصاخص يستند الى  
العنصر ، او اللون او الجنس او اللغة او الدين .....

ويدعو المبدأ الرابع الى ان " تكفل الدول تمكين اعضاء النيابة العامة من اداء وظائفهم المهنية دون ترهيب او تعويق او مضايقة او تدخل غير لائق ، ودون التعرض بلا مبرر ، للمسؤولية المدنية او الجنائية او غير ذلك من المسؤوليات " وفيما يتعلق بحماية النيابة العامة من اية اعتداءات ينص المبدأ الخامس على ان " تؤمن السلطات حماية اعضاء النيابة العامة واسرهم بدنيا عندما تتعرض سلامتهم الشخصية للخطر بسبب اضطلاعهم بوظائف النيابة العامة . مأخوذة من ، المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة ، والمحامين وممثلي النيابة العامة . ، دليل الممارسين رقم ١ ، ص ٧٤ .

<sup>٩٣</sup> - تنص الفقرة ثانيا من المادة ١٢١ من دستور ٢٠٠٥ على ان " يحق لسلطة الاقليم ، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم ، في حالة تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم ، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .

### المصادر

- ١- د. ابراهيم جبل ، ادوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية وسبل تطويرها ، دراسة مقارنة ، الناشر ، دار النهضة العربية ، مصر - القاهرة ٢٠١٧
- ٢- د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، الادارة العامة ، الدار الجامعية بيروت ، ١٩٨٣
- ٣- د. احمد مصطفى صبيح ، الرقابة المالية والادارية ودورها في الحد من الفساد الاداري ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى .
- ٤- د. حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن ، ٢٠١٠
- ٥- طه حميد حسن العنكي ، مجلة رسالة الحقوق ، السنة السادسة ، العدد الاول ، ٢٠١٤ ، الجامعة المستنصرية ، كلية العلوم السياسية
- ٦- د. عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، بدون مكان النشر ، ٢٠٠٨ . ص ٢٨ - ٢٩ .
- ٧- د. عبد الرؤف جابر ، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ٢٠٠٤

- ٨- د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الاداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت -لبنان ، ٢٠٠١
- ٩- د. على غني عباس الجنابي ، الرقابة على الموازنة العامة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت-لبنان ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٥
- ١٠- د. عبداللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت -لبنان ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٥
- ١١- فاروق الكيلاني ، استقلال القضاء ،المركز العربي للمطبوعات ، بيروت -لبنان ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٩
- ١٢- د. مازن ليلو راضي ، اصول القضاء الإداري ، دار نيبور ٢٠١١
- ١٣- د. مازن ليلو راضي ، موسوعة القضاء الاداري ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت - لبنان ،المجلد الاول ، ٢٠١٦
- ١٤- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الاداري ، الكتاب الاول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، الطبعة ٢٠٠٥
- ١٥- د. محمد كوياتية ، الرقابة المالية ودورها الاقتصادي في القطاع العام ، - رسالة دكتوراه -جامعة حلب ، ١٩٩١
- ١٦- د. مالك عبلا ، الوجيز في النيابة العامة المالية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٦ ، بدون مكان النشر
- ١٧- د. محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان - الطبعة الاولى ٢٠٠٥

### الابحاث والمقالات

- ١- د. سامي حسن نجم ، تعدد الاجهزة الرقابية في العراق ، واثره على فاعليتها ، دراسة مقارنة ، مجلة كلية قانون للعلوم القانونية والسياسية ، بحث منشور عبر

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=96092>

- ٢- د. غازي عبد العزيز سليمان و بيمان رفيق محمد والان عجيب مصطفى ، دور ديوان الرقابة المالية في مكافحة الفساد الاداري والمالي ، مجلة جامعة كركوك للعلوم الادارية والاقتصادية ، المجلد (٤) العدد (٢) ، ٢٠١٤
- ٣- د. مها محمد ايوب ، التشريعات القانونية العراقية المتعلقة بمحاربة الفساد في العراق ، بحث منشور في كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١١
- ٤- د. محمد غالي راهي ، الفساد المالي والاداري في العراق وسبل معالجته ، بحث منشور في مجلة الكوفة ، العدد ٢.
- ٥- يوسف سعد الله الخوري ، دور السلطة القضائية في دعم عمل اجهزة الرقابة المالية ، الرقابة المالية في الاقطار العربية ، بحوث ومناقشات ، لندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى -بيروت- ٢٠٠٩ .

### الرسائل والاطاريح

- ١- انتصار حسن عبدالله ، الحماية الدستورية واستقلال السلطة القضائية ، رسالة ماجستير ، الجامعة المستنصرية ، كلية قانون ، ٢٠٠٩
- ٢- امجوج نوار ، مجلس المحاسبة ، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، الجزائر ، السنة الجامعية ٢٠٠٦-٢٠٠٧
- ٣- سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة ، في القانون العراقي ، من منشورات ، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب العراقي ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة صلاح الدين -كلية القانون ، ٢٠٠٨
- ٤- صالح دجال ، حماية الحريات ودولة القانون ، جامعة الجزائر -١- ، كلية الحقوق ، اطروحة دكتوراه ، السنة الجامعية ٢٠٠٩ - ٢٠١٠ ، ص. ١٣٨
- ٥- هشام جميل كمال ارحيم ، الهيئة المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة تكريت ٢٠١٢