



ORIGINAL RESEARCH PAPER

# Challenges and Solutions Facing Supervisory Bodies in Iraqi Legislation

**Mohammad Habib Zoghair<sup>\*1</sup>, Mohammad Taghi Tabarsa<sup>2</sup>**

## Keywords:

Regulatory Bodies,  
Iraqi Legislation,  
Regulatory  
Challenges, Legal  
and Organizational  
Solutions, Integrity  
Commission,  
Federal Board of  
Supreme Audit,  
Anti-Corruption.

## Abstract

This study examines the challenges facing regulatory bodies under Iraqi legislation and the proposed legal and organizational solutions to address them by clarifying the nature of these bodies, the diversity of their jurisdictions, and their role in protecting public funds, promoting the principles of transparency, and combating administrative and financial corruption. The significance of the research stems from the fact that the Iraqi regulatory system is based on multiple regulatory institutions that differ in their nature and functions, including bodies with judicial and investigative characteristics, such as the Integrity Commission and the Public Prosecution, specialized technical bodies such as the Federal Board of Supreme Audit, in addition to parliamentary oversight. This situation requires an examination of the extent of coordination among these bodies and their ability to achieve regulatory integration. The research problem lies in the fact that the multiplicity of regulatory bodies may result in several practical challenges, most notably overlapping jurisdictions, duplication of procedures, and weak coordination and information exchange, which may negatively affect the effectiveness of regulatory work despite the existence of legal frameworks regulating the competencies of these bodies. The study aims to identify the main organizational and legislative challenges facing regulatory bodies in Iraq, analyze their causes, and determine appropriate solutions to enhance the efficiency of the regulatory system. The research adopts the analytical approach through examining the legal provisions regulating the work of regulatory bodies and analyzing the nature of the relationship between them and their ability to achieve regulatory objectives. The study concludes that addressing the challenges of regulatory work does not require eliminating the multiplicity of regulatory bodies; rather, it requires reorganizing the relationship between them, defining jurisdictions more clearly, and strengthening mechanisms of coordination, cooperation, and information exchange in a manner that achieves regulatory integration while preserving the independence of each body in exercising its respective jurisdiction.

**1\* PhD Student of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.**

**2 Lecturer, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.**

Please Cite This Article As: Zoghair, MH & Tabarsa, MT (2026). "Challenges and Solutions Facing Supervisory Bodies in Iraqi Legislation". *Interdisciplinary Legal Research*, 6(5): 161-179.



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0)

مقاله بحثیه

(الصفحة ١٦١-١٧٩)

## التحديات والحلول التي تواجه الجهات الرقابية في التشريع العراقي

ميثم حبيب زغير\*<sup>١</sup>، محمدتقي طبرسا<sup>٢</sup>

١. طالب دكتوراه، قانون العام، كلية القانون، جامعه قم، قم، ايران.

٢. مدرس، كلية القانون، جامعه قم، قم، ايران.

### المخلص

تناول هذه الدراسة التحديات التي تواجه الجهات الرقابية في التشريع العراقي والحلول القانونية والتنظيمية المقترحة لمعالجتها، من خلال بيان طبيعة هذه الجهات وتعدد اختصاصاتها ودورها في حماية المال العام وتعزيز مبادئ الشفافية ومكافحة الفساد الإداري والمالي. وتكمن أهمية البحث في أن النظام الرقابي العراقي يقوم على تعدد المؤسسات الرقابية التي تختلف في طبيعتها ووظائفها، إذ تشمل جهات ذات طبيعة قضائية وتحقيقية كهيئة النزاهة والادعاء العام، وجهات متخصصة ذات طبيعة فنية كديوان الرقابة المالية الاتحادية، فضلا عن الرقابة البرلمانية، الأمر الذي يستدعي دراسة مدى انسجام هذه الجهات وقدرتها على تحقيق التكامل الرقابي. وتتمثل مشكلة البحث في أن تعدد الجهات الرقابية قد يؤدي إلى ظهور بعض الإشكالات العملية، من أبرزها تداخل الاختصاصات، وازدواجية الإجراءات، وضعف التنسيق وتبادل المعلومات، مما قد يؤثر في فاعلية العمل الرقابي رغم وجود أطر قانونية تنظم اختصاصات هذه الجهات. ويهدف البحث إلى بيان أهم التحديات التنظيمية والتشريعية التي تواجه الجهات الرقابية في العراق، وتحليل أسبابها، والكشف عن الحلول المناسبة لتعزيز كفاءة النظام الرقابي. وقد اعتمد البحث على المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية المنظمة لعمل الجهات الرقابية وتحليل طبيعة العلاقة بينها ومدى قدرتها على تحقيق أهداف الرقابة. وتوصل البحث إلى أن معالجة مشكلات العمل الرقابي لا تتطلب إلغاء تعدد الجهات الرقابية، وإنما تستوجب إعادة تنظيم العلاقة بينها، وتحديد الاختصاصات بصورة أكثر وضوحا، وتعزيز آليات التنسيق والتعاون وتبادل المعلومات بما يحقق التكامل الرقابي ويحافظ على استقلال كل جهة في ممارسة اختصاصها.

**الكلمات المفتاحية:** الجهات الرقابية، التشريع العراقي، التحديات الرقابية، الحلول القانونية والتنظيمية، هيئة النزاهة، ديوان الرقابة المالية الاتحادية، مكافحة الفساد.

## المقدمة

تقوم إشكالية هذا البحث على أن تعدد الجهات الرقابية في التشريع العراقي، رغم أهميته في تعزيز الرقابة على أعمال مؤسسات الدولة وحماية المال العام، يثير عددا من الإشكالات القانونية والتنظيمية المتعلقة بمدى وضوح اختصاصات هذه الجهات وطبيعة العلاقة القائمة بينها. فالنظام الرقابي العراقي يقوم على وجود جهات متعددة تختلف في طبيعتها ووظائفها، منها جهات ذات طبيعة قضائية وتحقيقية كهيئة النزاهة والادعاء العام، وجهات متخصصة ذات طبيعة مالية وفنية كديوان الرقابة المالية الاتحادية، فضلا عن الرقابة البرلمانية التي يمارسها مجلس النواب، الأمر الذي يجعل تنظيم العلاقة بين هذه الجهات عاملا أساسيا في تحقيق فاعلية الرقابة وتجنب التداخل في الاختصاصات.

وتبرز أهمية هذه الإشكالية من أن تعدد المؤسسات الرقابية لا يؤدي بالضرورة إلى تحقيق رقابة أكثر فاعلية ما لم يقترن بوجود تنظيم تشريعي واضح وآليات عملية للتنسيق والتعاون بينها. فاختلاف طبيعة المهام الرقابية يجعل بعض الملفات المشتركة بحاجة إلى تدخل أكثر من جهة، خصوصا في مجال مكافحة الفساد الإداري والمالي، الأمر الذي قد يؤدي في حال ضعف التنسيق إلى ازدواجية الإجراءات، وتكرار الجهود، وتأخر معالجة المخالفات.

وتمثل مشكلة البحث في أن الجهات الرقابية في العراق تواجه مجموعة من التحديات التنظيمية والتشريعية التي تؤثر في كفاءة عملها، ومن أبرزها تداخل الاختصاصات، وضعف آليات تبادل المعلومات، وعدم وجود إطار تشريعي وتنظيمي متكامل ينظم العلاقة بين هذه الجهات بصورة تحقق التوازن بين استقلال كل جهة وضرورة التعاون فيما بينها.

ويهدف البحث إلى بيان مفهوم الجهات الرقابية في التشريع العراقي، وتحديد أنواعها واختصاصاتها، ثم تحليل أبرز التحديات التي تواجهها، سواء كانت ذات طبيعة تنظيمية أو تشريعية، مع بيان الحلول المناسبة لتعزيز كفاءة النظام الرقابي. كما يسعى البحث إلى توضيح أن معالجة مشكلات العمل الرقابي لا ترتبط بإلغاء تعدد الجهات الرقابية، وإنما بإعادة تنظيم العلاقة بينها وتطوير وسائل التنسيق والتكامل.

وتنبع أهمية البحث من أن الرقابة تمثل إحدى الوسائل الأساسية لضمان احترام المشروعية وحسن إدارة المال العام، وأن نجاحها لا يعتمد فقط على وجود النصوص القانونية المنشئة للجهات الرقابية، وإنما يرتبط كذلك بمدى انسجام البناء المؤسسي لهذه الجهات وقدرتها على العمل ضمن منظومة متكاملة. فوضوح الاختصاصات، وتعزيز التعاون، وتبادل المعلومات، تعد من العناصر الضرورية لتحقيق رقابة أكثر فاعلية في مواجهة الفساد والانحراف الإداري والمالي.

ويعتمد البحث المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية المنظمة لعمل الجهات الرقابية في العراق، وتحليل طبيعة اختصاصاتها والعلاقة القائمة بينها، فضلاً عن الاستفادة من الدراسات القانونية المتعلقة بالرقابة ومكافحة الفساد، بهدف الوصول إلى تصور أكثر وضوحاً للتحديات التي تواجه النظام الرقابي العراقي والحلول المناسبة لمعالجتها.

### المبحث الاول: مفهوم الجهات الرقابية

تعد دراسة مفهوم الجهات الرقابية مدخلاً أساسياً لفهم طبيعة النظام الرقابي في التشريع العراقي، إذ يتطلب تحديد دور هذه الجهات بيان مفهومها القانوني وطبيعة اختصاصاتها، ثم الوقوف على أنواعها واختلاف وظائفها في إطار حماية المال العام وتعزيز المشروعية.

### المطلب الاول: تعريف الجهات الرقابية

يعد تحديد مفهوم الجهات الرقابية من المسائل الأساسية التي تسبق دراسة طبيعة عملها واختصاصاتها، إذ إن ضبط المصطلح يمثل مدخلاً ضرورياً لفهم الدور الذي تؤديه هذه المؤسسات في حماية المشروعية وضمان انتظام عمل المرافق العامة. فالرقابة في الدولة الحديثة لم تعد مجرد وسيلة لاحقة لاكتشاف الأخطاء أو المخالفات، وإنما أصبحت وظيفة مؤسسية ترتبط بمبادئ سيادة القانون، والشفافية، والمساءلة، وحماية المال العام من صور الانحراف الإداري والمالي.

وتزداد أهمية تحديد مفهوم الجهات الرقابية في النظام القانوني العراقي بسبب تعدد المؤسسات التي تمارس وظائف رقابية مختلفة، حيث تضم المنظومة الرقابية العراقية جهات ذات طبيعة مالية وتحقيقية وإدارية وتشريعية، من أبرزها ديوان الرقابة المالية الاتحادية وهيئة النزاهة الاتحادية، فضلاً عن الجهات الأخرى التي تساهم في عملية الرقابة على أداء مؤسسات الدولة.

ومن الناحية اللغوية، فإن مفهوم "الجهة" لا يقتصر على معنى المكان أو الاتجاه، بل يحمل دلالة التحديد والتعيين والاختصاص، فالجهة تشير إلى طرف محدد يتميز عن غيره بصفة أو وظيفة معينة، وهو ما ينسجم مع طبيعة الجهات الرقابية باعتبارها مؤسسات محددة الاختصاص داخل البناء القانوني للدولة.

أما مصطلح الرقابة، فهو مشتق من الجذر اللغوي (ر ق ب)، والذي يدل على معاني الملاحظة والحفظ والانتظار والترقب. وهذه الدلالات تكشف أن الرقابة في أصلها اللغوي لا تعني مجرد اكتشاف المخالفات بعد وقوعها، وإنما تتضمن معنى المتابعة المستمرة والحراسة واليقظة بهدف منع الانحراف والمحافظة على الشيء محل الرقابة.

<sup>١</sup> محمد ناصر باصم، "دور المحكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد"، مجلة جامعة أم القرى، العدد ٧٧، ٢٠١٩، ص ٥٧٣.

<sup>٢</sup> عبد القادر الفاسي الفهري، البناء الموازي: نظرية في بناء الكلمة وبناء الجملة، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، ١٩٨٩م، ص ٧٩.

<sup>٣</sup> مجمع اللغة العربية (إبراهيم أنيس وآخرون)، المعجم الوسيط، ج ١، ط ٣، القاهرة: مجمع اللغة العربية، ١٩٧٢م، ص ٣٦.

ومن هذا المنطلق، فإن الوظيفة الرقابية تحمل بعداً وقائياً مهماً، إذ لا تقتصر مهمتها على الكشف عن الأخطاء وترتيب المسؤولية عنها، بل تمتد إلى مراقبة الأداء وتقويمه والتأكد من توافقه مع القواعد القانونية، الأمر الذي يجعل الرقابة وسيلة لحماية المشروعية وليس مجرد أداة للعقاب.

١

أما اصطلاحاً، فيقصد بالجهات الرقابية تلك المؤسسات التي تنشأ بموجب الدستور أو القانون، وتمنح اختصاصات محددة بهدف متابعة أعمال السلطات العامة والتحقق من مدى التزامها بالقوانين والأنظمة النافذة. فهي تمثل أحد مظاهر التنظيم المؤسسي للدولة، من خلال قيامها بفحص التصرفات المالية والإدارية والتحقق من سلامتها القانونية.

٢

وعلى هذا الأساس، تختلف الجهات الرقابية عن الجهات التنفيذية التي تباشر العمل الإداري اليومي، كما تختلف عن القضاء الذي يملك سلطة الفصل في المنازعات وإصدار الأحكام، إذ تتمثل وظيفتها الأساسية في الكشف والفحص والتقييم وتقديم المعلومات التي تساعد الجهات المختصة على اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة.

٣

كما أن الفقه القانوني الحديث لم يعد ينظر إلى الجهات الرقابية باعتبارها أجهزة ذات وظيفة عقابية فقط، وإنما باعتبارها أدوات لتحقيق الحوكمة الرشيدة، من خلال تعزيز الشفافية، وتوفير المعلومات، واقتراح وسائل الإصلاح الإداري، ومنع تكرار المخالفات.

وبناء على ما تقدم، يمكن تعريف الجهات الرقابية بأنها: "مؤسسات قانونية تنشأ بموجب الدستور أو القانون، تتمتع باختصاصات محددة في مجال المتابعة والفحص والتقييم، بهدف ضمان احترام المشروعية، وحماية المال العام، والكشف عن مظاهر الفساد والانحراف في أداء السلطات العامة".

أن الجهات الرقابية تقوم على ثلاثة عناصر أساسية: أولها وجود سند قانوني ينظم إنشاءها واختصاصاتها، وثانيها تمتعها بالاستقلال والحياد اللازمين لممارسة وظيفتها، وثالثها ارتباط نشاطها بتحقيق مصلحة عامة تتمثل في حماية النظام القانوني والإداري للدولة. ومن ثم فإن تحديد مفهومها يعد أساساً ضرورياً للانتقال إلى دراسة أنواع هذه الجهات واختصاصاتها في التشريع العراقي.

<sup>١</sup> ابن منظور، جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم الأنصاري، لسان العرب، ج٥، ط١، بيروت: دار إحياء التراث العربي، ١٩٨٨م، ص٢٢٤.

<sup>٢</sup> حسان علي عبدالحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة، دائرة الشؤون القانونية، قسم البحوث والدراسات، ص٥٩.

<sup>٣</sup> بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص١٦٠.

<sup>٤</sup> محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، مصر: الدار الجامعية، ٢٠٠٦، ص١٣.

## المطلب الثاني: أقسام الجهات الرقابية

لا يمكن فهم طبيعة النظام الرقابي في العراق دون الوقوف على تعدد الجهات التي تمارس هذه الوظيفة واختلاف طبيعتها القانونية والوظيفية، إذ إن الرقابة في الدولة الحديثة لم تعد محصورة في جهاز واحد، وإنما أصبحت منظومة متكاملة تتوزع فيها الاختصاصات بين جهات متعددة، تختلف من حيث الأساس القانوني، وطبيعة المهام، ودرجة الاستقلال، والوسائل التي تعتمدها في ممارسة عملها.

ويعود سبب تعدد الجهات الرقابية في التشريع العراقي إلى تعدد صور الرقابة ذاتها، فهناك رقابة تهدف إلى فحص سلامة التصرفات المالية، وأخرى تهدف إلى متابعة الأداء الإداري، فضلاً عن الرقابة ذات الطابع التحقيقي التي ترتبط بالكشف عن جرائم الفساد وإحالتها إلى الجهات القضائية المختصة. ولذلك فإن اختلاف الوظائف الرقابية أدى بالضرورة إلى إنشاء مؤسسات متعددة، لكل منها اختصاص محدد يكمل اختصاص الجهات الأخرى.

وبالنظر إلى طبيعة الاختصاصات التي تمارسها الجهات الرقابية في العراق، يمكن تقسيمها إلى عدة أقسام رئيسية، تتمثل في الجهات الرقابية ذات الطبيعة القضائية أو التحقيقية، والجهات الرقابية المتخصصة ذات الطبيعة الفنية، إضافة إلى الرقابة البرلمانية باعتبارها إحدى صور الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية.

## الفرع الأول: الجهات الرقابية ذات الطبيعة القضائية

يقصد بالجهات الرقابية ذات الطبيعة القضائية تلك الجهات التي لا تقتصر مهمتها على المتابعة الإدارية أو المالية، وإنما ترتبط أعمالها بالكشف عن المخالفات ذات الطابع القانوني والتحقيقي، وجمع الأدلة، واتخاذ الإجراءات التي تمهد لإقامة المسؤولية القانونية أمام القضاء. وتتماز هذه الجهات بأن نشاطها يتصل بصورة مباشرة بحماية المشروعية ومكافحة الفساد والانحراف الوظيفي.

ومن أبرز هذه الجهات في النظام العراقي هيئة النزاهة الاتحادية، التي تمثل إحدى أهم المؤسسات المختصة بمكافحة الفساد، إذ منحها القانون اختصاصات تتعلق بالتحقيق في قضايا الفساد، ومتابعة جرائم الرشوة والكسب غير المشروع واستغلال الوظيفة العامة، فضلاً عن دورها في نشر ثقافة النزاهة والوقاية من الفساد.

ولا تقتصر وظيفة هيئة النزاهة على الجانب العقابي بعد وقوع الجريمة، بل تمتد إلى الجانب الوقائي من خلال وضع البرامج والسياسات التي تهدف إلى تعزيز الشفافية والكشف عن مواطن الخلل في الإدارة العامة. ومن هنا فإن طبيعتها الرقابية تجمع بين الجانب التحقيقي والجانب الوقائي، الأمر الذي يجعلها تختلف عن أجهزة الرقابة المالية التقليدية.

<sup>١</sup> سامي حسن نجم، تعدد الأجهزة الرقابية في العراق وأثره على فاعليتها — دراسة مقارنة، بحث منشور، ص ٥.

<sup>٢</sup> علي وادي عبد علي الكريطي، دور المؤسسات الرقابية في ضبط الأداء الحكومي في العراق، مجلة الجامعة العراقية، بغداد، ٢٠٢٥، ص ٣٣٧.

<sup>٣</sup> حسان علي عبدالحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة، دائرة الشؤون القانونية، قسم البحوث والدراسات، ص ٥٩.

<sup>٤</sup> قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل بالقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩.

<sup>٥</sup> محمد ناصر باصم، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، مجلة جامعة أم القرى، العدد ٧٧، ٢٠١٩، ص ٥٧٣.

كما يعد الادعاء العام من الجهات ذات الطبيعة القضائية التي تؤدي دورا رقابيا مهما، باعتباره يمثل حلقة الوصل بين حماية النظام القانوني ومتابعة حسن تطبيق القوانين. فدوره لا يقتصر على تحريك الدعوى العامة، وإنما يشمل مراقبة احترام المشروعية والتدخل في الحالات التي تستوجب حماية المصلحة العامة.

إن الجهات ذات الطبيعة القضائية تمثل الجانب المرتبط بإثبات المخالفات وترتيب آثارها القانونية، فهي تسهم في تحويل نتائج العمل الرقابي من مجرد ملاحظات أو تقارير إلى إجراءات قانونية يمكن أن تؤدي إلى المساءلة والعقاب.

#### الفرع الثاني: الجهات الرقابية المتخصصة ذات الطبيعة الفنية

تختلف الجهات الرقابية المتخصصة عن الجهات ذات الطبيعة القضائية من حيث أن وظيفتها الأساسية تقوم على الفحص الفني والتدقيق والتقييم، دون أن يكون هدفها الأصلي إصدار الأحكام أو مباشرة الإجراءات القضائية. فهي تعتمد على الخبرة الفنية والمحاسبية والإدارية للكشف عن مدى سلامة الأداء ومدى توافقه مع القواعد القانونية والمالية.

ويأتي في مقدمة هذه الجهات ديوان الرقابة المالية الاتحادية، باعتباره الجهاز الأعلى للرقابة المالية في العراق، حيث يختص بتدقيق الحسابات العامة، وفحص التصرفات المالية، وتقويم الأداء المالي والإداري لمؤسسات الدولة. وتبرز أهمية الديوان في كونه يقدم تقارير فنية تكشف أوجه القصور والمخالفات المالية، ويمكن أن تشكل هذه التقارير أساسا لإحالة الملفات إلى الجهات المختصة عند وجود شبهة فساد.

وتتميز الرقابة التي يمارسها الديوان بأنها رقابة فنية متخصصة تعتمد على المعايير المحاسبية والتدقيقية، ولذلك فإن دوره لا يقتصر على اكتشاف المخالفات بعد وقوعها، بل يسهم أيضا في تحسين الأداء المؤسسي من خلال تقديم التوصيات والملاحظات التي تساعد الإدارات العامة على معالجة أوجه القصور.

إن ديوان الرقابة المالية يمثل الجانب الفني في المنظومة الرقابية العراقية، في حين تتولى الجهات الأخرى، ولا سيما هيئة النزاهة والادعاء العام، الجوانب التحقيقية والقانونية المرتبطة بالمخالفات التي يكشف عنها العمل الرقابي.

#### الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية

تمثل الرقابة البرلمانية صورة أخرى من صور الرقابة في النظام العراقي، وهي تختلف عن الرقابة القضائية والفنية من حيث طبيعتها، إذ تقوم على أساس الوظيفة السياسية والرقابية لمجلس النواب في متابعة أداء الحكومة والسلطة التنفيذية.

<sup>١</sup> بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ١٦٠.

<sup>٢</sup> رمزي حوحو ودنش لبني، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٧٣.

<sup>٣</sup> حسناوي عبد الرؤوف، دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٩٠.

وتتحقق هذه الرقابة من خلال الوسائل الدستورية والقانونية التي يمتلكها البرلمان، ومنها الاستجواب، وطرح الأسئلة، وتشكيل اللجان التحقيقية، ومتابعة أداء الوزارات والمؤسسات العامة. وتكتسب هذه الرقابة أهميتها من كونها تعبر عن مبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات، وتساهم في ضمان خضوع السلطة التنفيذية للمساءلة.

كما أن اللجان البرلمانية المختصة، ولا سيما اللجان المرتبطة بالنزاهة والمالية، تؤدي دورا مهما في متابعة الملفات العامة التي تمس المال العام، إلا أن طبيعتها تختلف عن الجهات الرقابية الأخرى، فهي لا تمارس التحقيق القضائي أو التدقيق الفني المتخصص، وإنما تستخدم أدواتها البرلمانية للرقابة والمساءلة السياسية.

أن تعدد الجهات الرقابية في العراق لا يمثل تعددا شكليا، وإنما يعكس اختلاف وظائف الرقابة ذاتها؛ فالرقابة القضائية تهدف إلى التحقيق وترتيب المسؤولية القانونية، والرقابة الفنية تهدف إلى الفحص والتقييم، أما الرقابة البرلمانية فتهدف إلى تحقيق المساءلة السياسية. غير أن فاعلية هذه المنظومة تبقى مرتبطة بوجود تنسيق واضح بين هذه الجهات ومنع التداخل في الاختصاصات، وهو الأمر الذي يمثل أحد أبرز التحديات التي سيتم بحثها لاحقا.

### المبحث الثاني: التحديات التي تواجه الجهات الرقابية في التشريع العراقي

تواجه الجهات الرقابية في التشريع العراقي مجموعة من الإشكالات التي تؤثر في فاعلية دورها الرقابي، ولا ترتبط هذه الإشكالات بوجود الجهات الرقابية ذاتها، وإنما بطريقة تنظيم عملها والعلاقة القائمة بينها، الأمر الذي يستدعي دراسة التحديات التنظيمية والتشريعية التي تعيق تحقيق التكامل الرقابي.

#### المطلب الاول: التحديات التنظيمية

تواجه الجهات الرقابية في العراق مجموعة من التحديات ذات الطبيعة التنظيمية التي تؤثر بصورة مباشرة في قدرتها على أداء الدور المنوط بها في حماية المال العام وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة. فوجود عدد من الأجهزة الرقابية لا يمثل بمحد ذاته ضمانا لتحقيق رقابة فعالة، إذ إن فاعلية المنظومة الرقابية ترتبط بمدى وضوح العلاقة بين هذه الجهات، وحدود اختصاص كل منها، ومدى قدرتها على التعاون وتبادل المعلومات فيما بينها. فالتعدد المؤسسي قد يكون عاملا إيجابيا عندما يقوم على التكامل وتوزيع الأدوار، لكنه قد يتحول إلى عنصر يضعف الأداء الرقابي إذا أدى إلى التداخل أو الازدواجية أو غياب التنسيق.

وتظهر أهمية هذا الجانب في التشريع العراقي بالنظر إلى تعدد الجهات التي تمارس وظائف رقابية مختلفة، إذ توجد جهات ذات طبيعة تحقيقية وقضائية مثل هيئة النزاهة والادعاء العام، وجهات ذات طبيعة فنية مثل ديوان الرقابة المالية الاتحادية، فضلا عن الرقابة البرلمانية

<sup>١</sup> د. آلاء ناصر حسين وعلي عطية، التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد

التي يمارسها مجلس النواب من خلال لجانه المختصة. وعلى الرغم من اختلاف الطبيعة القانونية لكل جهة، فإن جميعها تشترك في هدف عام يتمثل في ضمان حسن سير المؤسسات العامة ومواجهة مظاهر الفساد والانحراف الإداري والمالي.

إلا أن تعدد هذه الجهات أدى في الواقع العملي إلى ظهور بعض الإشكالات التنظيمية، خصوصاً فيما يتعلق بحدود الاختصاص وآليات التعاون، الأمر الذي يجعل دراسة هذه التحديات ضرورة لفهم أسباب ضعف الفاعلية الرقابية واقتراح الوسائل المناسبة لمعالجتها.

### الفرع الأول: تداخل الاختصاصات وازدواجية العمل بين الجهات الرقابية

يعد تداخل الاختصاصات بين الجهات الرقابية من أبرز التحديات التنظيمية التي تواجه النظام الرقابي العراقي، إذ إن تعدد المؤسسات الرقابية وتنوع وظائفها أدى إلى وجود مجالات مشتركة في العمل، خصوصاً في القضايا المرتبطة بالفساد الإداري والمالي. فبعض الأفعال قد تكون في الوقت ذاته محل فحص مالي من قبل ديوان الرقابة المالية، وموضوع تحقيق من قبل هيئة النزاهة، وقد تتطلب تدخلًا من الادعاء العام عند قيام المسؤولية الجزائية.

ومن حيث الأصل، فإن اختلاف اختصاصات هذه الجهات لا يمثل مشكلة بحد ذاته، بل يمكن أن يشكل صورة من صور التكامل المؤسسي؛ فديوان الرقابة المالية يمتلك الخبرة الفنية في مجال التدقيق والكشف عن المخالفات المالية، بينما تختص هيئة النزاهة باتخاذ الإجراءات التحقيقية المتعلقة بجرائم الفساد، ويباشر الادعاء العام دوره في حماية المشروعية ومتابعة تطبيق القانون. غير أن المشكلة تظهر عندما لا تكون الحدود الفاصلة بين هذه الاختصاصات واضحة بصورة كافية، مما يؤدي إلى تداخل الأدوار بدلاً من تكاملها.

ويؤدي هذا التداخل إلى عدد من الآثار السلبية، من أهمها تكرار الإجراءات الرقابية، وإعادة فحص الموضوع ذاته من أكثر من جهة، وتأخر حسم الملفات بسبب انتقالها بين مؤسسات متعددة. كما قد يؤدي إلى ضعف تحديد المسؤولية المؤسسية، إذ يصبح من الصعب أحياناً تحديد الجهة التي تتحمل مسؤولية المتابعة النهائية للملف الرقابي.

ولا يقتصر أثر التداخل على الجهات الرقابية ذاتها، بل يمتد إلى المؤسسات الخاضعة للرقابة، حيث قد تواجه هذه المؤسسات تعدداً في الطلبات والإجراءات الرقابية، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة العبء الإداري عليها دون أن يقابله بالضرورة ارتفاع في مستوى الفاعلية الرقابية. ولذلك فإن المشكلة ليست في وجود أكثر من جهاز رقابي، وإنما في غياب تنظيم دقيق للعلاقة بين هذه الأجهزة يحدد دور كل جهة في مراحل الرقابة المختلفة.

<sup>١</sup> علي وادي عبد علي الكريطي، دور المؤسسات الرقابية في ضبط الأداء الحكومي في العراق، مجلة الجامعة العراقية، بغداد، ٢٠٢٥، ص ٣٣٧.

<sup>٢</sup> د. آلاء ناصر حسين وعلي عطية، التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد ٣٦، العدد ٤، ٢٠٢١، ص ١٦.

<sup>٣</sup> رمزي حوحو ودنش لبنى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٧٣.

ومن جانب آخر، فإن ازدواجية العمل الرقابي قد تؤثر في طبيعة العلاقة بين الجهات الرقابية نفسها؛ فبدلاً من أن تكون العلاقة قائمة على التعاون وتبادل المعلومات، قد تؤدي إلى نوع من التنافس غير المنظم أو تضارب الإجراءات. ولهذا فإن تحقيق الفاعلية يتطلب الانتقال من مفهوم تعدد الجهات إلى مفهوم تكامل الجهات، بحيث تكون كل مؤسسة جزءاً من منظومة واحدة متناسقة.

إن معالجة مشكلة التداخل لا تستلزم إلغاء بعض الجهات الرقابية أو تقليص دورها، وإنما تستوجب إعادة تنظيم العلاقة بينها من خلال تحديد الاختصاصات بصورة أكثر دقة، ووضع قواعد واضحة للإحالة والتعاون وتبادل المعلومات، بما يضمن أن تؤدي كل جهة دورها ضمن إطار مؤسسي متكامل.

### الفرع الثاني: ضعف التنسيق والاستقلال التنظيمي للجهات الرقابية

إلى جانب مشكلة تداخل الاختصاصات، تواجه الجهات الرقابية في العراق تحدياً آخر يتمثل في ضعف التنسيق المؤسسي بينها، إذ إن طبيعة العمل الرقابي الحديث لم تعد تسمح بأن تعمل كل جهة بمعزل عن الأخرى، خاصة في مجال مكافحة الفساد الذي يتطلب تعاوناً بين جهات متعددة تمتلك كل منها جزءاً من المعلومات أو الاختصاص.

فالتقارير المالية التي يعدها ديوان الرقابة المالية قد تكشف عن مخالفات تحتاج إلى تحقيق قانوني، كما أن التحقيقات التي تجريها هيئة النزاهة قد تحتاج إلى الاستفادة من الخبرة الفنية والتقارير المالية، مما يجعل تبادل المعلومات والتعاون المستمر بين هذه الجهات ضرورة عملية وليس مجرد خيار تنظيمي.

إلا أن الواقع العملي يكشف عن وجود ضعف في آليات التنسيق بين الجهات الرقابية، سواء من حيث عدم وجود نظام موحد لتبادل المعلومات أو عدم وجود جهة تنظيمية عليا تتولى وضع سياسات مشتركة للعمل الرقابي. ويؤدي ذلك إلى تشتت الجهود وعدم الاستفادة الكاملة من الإمكانيات المتاحة لدى كل جهاز.

كما أن غياب التنسيق الفعال قد يؤدي إلى اختلاف الأولويات الرقابية بين الجهات المختلفة، بحيث تركز كل جهة على جانب معين من العمل الرقابي دون وجود رؤية شاملة تربط بين هذه الجوانب. فالرقابة المالية تحتاج إلى التواصل مع الجهات التحقيقية، والرقابة التحقيقية تحتاج إلى المعلومات الفنية، والرقابة البرلمانية تحتاج إلى التقارير والنتائج التي تنتجها الأجهزة المختصة، مما يؤكد أن العلاقة بين هذه الجهات يجب أن تقوم على التكامل لا على العمل المنفصل.

<sup>١</sup> محمد ناصر باصم، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، مجلة جامعة أم القرى، العدد ٧٧، ٢٠١٩، ص ٥٧٣.

<sup>٢</sup> د. آلاء ناصر حسين وعلي عطية، المصدر السابق، ص ١٥.

ويرتبط بذلك تحدي آخر يتمثل في الاستقلال التنظيمي للجهات الرقابية، إذ إن استقلال الجهة الرقابية يعد من أهم الضمانات التي تكفل حيادها وموضوعية أعمالها. فالجهة التي تمارس الرقابة على أداء السلطات العامة يجب أن تتمتع بدرجة كافية من الاستقلال الإداري والمالي حتى تتمكن من أداء مهامها بعيداً عن أي تأثيرات قد تؤثر في نتائج عملها.

ولا يعني استقلال الجهات الرقابية عزلها عن مؤسسات الدولة، وإنما يعني توفير ضمانات قانونية وتنظيمية تمكنها من ممارسة اختصاصاتها بحرية وموضوعية، مع بقائها خاضعة للقانون والمساءلة. فضعف الاستقلال قد يؤدي إلى التأثير في فعالية التقارير الرقابية، ويضعف الثقة العامة في قدرة هذه المؤسسات على مواجهة الفساد والانحراف.

إن تطوير النظام الرقابي العراقي يتطلب بناء علاقة متوازنة بين أمرين متلازمين: الأول ضمان استقلال الجهات الرقابية وتمكينها من أداء وظائفها، والثاني إنشاء آليات فعالة للتنسيق بينها لمنع التداخل وتتحقق التكامل. فالإشكال الحقيقي لا يكمن في تعدد الجهات الرقابية، وإنما في غياب الإطار التنظيمي الذي يحول هذا التعدد إلى منظومة متعاونة وفعالة.

#### المطلب الثاني: التحديات التشريعية

لا تقتصر التحديات التي تواجه الجهات الرقابية في العراق على الجوانب التنظيمية والمؤسسية فقط، بل تمتد إلى الجانب التشريعي الذي يمثل الإطار القانوني الحاكم لعمل هذه الجهات وحدود اختصاصاتها ووسائل ممارستها لمهامها. فالتشريع هو الأساس الذي يمنح الجهات الرقابية وجودها القانوني، ويحدد طبيعتها صلاحياتها، ويرسم العلاقة بينها وبين باقي مؤسسات الدولة، ولذلك فإن أي قصور أو غموض في النصوص المنظمة للعمل الرقابي ينعكس بصورة مباشرة على فاعلية هذه الجهات وقدرتها على تحقيق أهدافها.

وتبرز أهمية دراسة التحديات التشريعية في النظام العراقي بالنظر إلى تعدد القوانين التي تنظم عمل الجهات الرقابية، إذ تخضع كل جهة في الأصل إلى قانون خاص بها، مثل قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية وقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع، فضلاً عن النصوص الدستورية والقوانين ذات الصلة بالعمل القضائي والبرلماني. وعلى الرغم من أن هذا التعدد التشريعي يهدف إلى تنظيم اختصاص كل جهة، إلا أنه قد يؤدي في بعض الحالات إلى ظهور فجوات أو نقاط تداخل تحتاج إلى معالجة تشريعية تضمن الانسجام بين هذه الجهات.

ومن ثم فإن التحديات التشريعية التي تواجه الجهات الرقابية في العراق تتمثل بصورة أساسية في تعدد النصوص المنظمة للعمل الرقابي وعدم وجود إطار تشريعي موحد للعلاقة بين الجهات الرقابية، فضلاً عن بعض أوجه القصور في تحديد الاختصاصات والإجراءات القانونية اللازمة لتعزيز فاعلية الرقابة.

<sup>١</sup> محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، مصر: الدار الجامعية، ٢٠٠٦، ص ١٣.

### الفرع الأول: تعدد النصوص القانونية وغموض توزيع الاختصاصات بين الجهات الرقابية

يعد تعدد التشريعات المنظمة للجهات الرقابية من أبرز التحديات التي تؤثر في وحدة النظام الرقابي العراقي، إذ إن وجود قوانين متعددة تنظم عمل كل جهة على حدة قد يؤدي إلى اختلاف في الرؤية التشريعية لطبيعة العلاقة بين هذه الجهات، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بالملفات المشتركة التي تتطلب تدخلاً من أكثر من مؤسسة رقابية.

فالمشرع العراقي نظم عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب قانون خاص منحه اختصاصات تتعلق بالتدقيق والفحص المالي وتقويم الأداء، كما نظم عمل هيئة النزاهة الاتحادية باعتبارها جهة مختصة بالكشف والتحقيق في جرائم الفساد. وعلى الرغم من اختلاف طبيعة اختصاص كل جهة، إلا أن الواقع العملي يكشف عن وجود مناطق مشتركة بينهما، خاصة عندما تكشف الرقابة المالية عن مخالفات ذات شبهة جزائية تستوجب الإحالة إلى الجهات المختصة بالتحقيق.

وتظهر المشكلة التشريعية هنا عندما لا تكون القواعد المنظمة للعلاقة بين هذه الجهات واضحة بصورة كافية، إذ إن تحديد اختصاص كل جهة بصورة منفصلة لا يكفي دائماً لضمان التكامل بينها، ما لم يتضمن التشريع قواعد تفصيلية تنظم كيفية التعاون والإحالة وتبادل المعلومات والنتائج الرقابية.

فغياب النصوص التفصيلية التي تنظم العلاقة بين الجهات الرقابية قد يؤدي إلى اختلاف في تفسير الاختصاصات، وقد يترتب عليه تأخر الإجراءات أو تكرارها أو إحالة الموضوع الواحد بين أكثر من جهة دون وجود مسار قانوني واضح. وهذا الأمر لا يؤثر فقط في سرعة معالجة المخالفات، وإنما قد يضعف كذلك مبدأ المسؤولية المؤسسية، لأن تحديد الجهة المسؤولة عن متابعة الملف يصبح أكثر صعوبة.

كما أن تعدد التشريعات قد يؤدي إلى اختلاف في مستوى الضمانات القانونية الممنوحة لكل جهة رقابية، سواء من حيث الاستقلال أو الصلاحيات أو وسائل الحصول على المعلومات، الأمر الذي يؤثر في وحدة السياسة الرقابية العامة للدولة. لذلك فإن الحاجة لا تكمن في إلغاء القوانين الخاصة بهذه الجهات، وإنما في إيجاد إطار تشريعي أكثر انسجاماً يحدد طبيعة العلاقة التكاملية بينها.

### الفرع الثاني: قصور التشريعات الرقابية وضعف مواكبتها لمتطلبات العمل الرقابي الحديث

إلى جانب مشكلة تعدد النصوص القانونية، تواجه الجهات الرقابية في العراق تحدياً آخر يتمثل في عدم كفاية بعض التشريعات القائمة لمواكبة التطورات الحديثة في مجال الرقابة ومكافحة الفساد. فالعمل الرقابي في الوقت الحاضر لم يعد مقتصرًا على التدقيق التقليدي أو

<sup>١</sup> قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، وقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل بالقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩.

<sup>٢</sup> د. آلاء ناصر حسين وعلي عطية، التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد ٣٦، العدد ٤، ٢٠٢١، ص ١٧.

اكتشاف المخالفات المالية بعد وقوعها، وإنما أصبح يعتمد على آليات حديثة تشمل الرقابة الوقائية، والتحليل الإلكتروني للبيانات، وتتبع العمليات المالية المعقدة.

ومن ثم فإن التشريعات المنظمة للعمل الرقابي تحتاج إلى التطور المستمر حتى تستجيب لطبيعة المخالفات الحديثة وأساليب الفساد المتغيرة. فالقواعد القانونية التي تنظم إجراءات الرقابة التقليدية قد لا تكون كافية لمواجهة صور جديدة من الانحراف الإداري والمالي، خصوصاً مع تطور وسائل إدارة المال العام وتنوع المعاملات الاقتصادية والإدارية.

ويظهر هذا القصور أيضاً في بعض الجوانب المتعلقة بالإجراءات القانونية، إذ إن سرعة كشف المخالفات وحسمها تتطلب وجود قواعد إجرائية واضحة تحدد مراحل انتقال الملف الرقابي من مرحلة الكشف والفحص إلى مرحلة التحقيق والمساءلة. وكلما كانت الإجراءات التشريعية معقدة أو غير واضحة، أدى ذلك إلى إطالة مدة معالجة القضايا وتقليل الأثر العملي للتقارير الرقابية.

كما أن استقلال الجهات الرقابية يحتاج بدوره إلى دعم تشريعي واضح، لأن الاستقلال لا يتحقق بمجرد النص عليه بصورة عامة، وإنما يحتاج إلى ضمانات قانونية تتعلق بطريقة التعيين، والموارد المالية، وحرية ممارسة الاختصاصات، والحماية من أي تأثير قد يحد من موضوعية العمل الرقابي.

٢

ومن جانب آخر، فإن فعالية الجهات الرقابية ترتبط بمدى القوة القانونية التي يمنحها المشرع لمخرجاتها وتقاريرها، إذ إن التقرير الرقابي لا يحقق غايته بمجرد إعداده، وإنما يحتاج إلى آليات قانونية واضحة تضمن الاستفادة منه وتحويل نتائجه إلى إجراءات عملية سواء في المجال الإداري أو القضائي. ولذلك فإن تعزيز الدور الرقابي يتطلب تطوير النصوص التي تنظم القيمة القانونية للتقارير الرقابية وآثارها.

### المبحث الثالث: الحلول التي تواجه الجهات الرقابية في التشريع العراقي

تمثل معالجة التحديات التي تواجه الجهات الرقابية في التشريع العراقي خطوة أساسية لتعزيز فاعلية النظام الرقابي، وذلك من خلال تطوير الإطار التشريعي المنظم لعمل هذه الجهات، وتحسين الآليات التنظيمية التي تحكم العلاقة بينها، بما يحقق التكامل في أداء وظائفها ويحافظ على استقلال كل جهة واختصاصها.

#### المطلب الاول: الحلول التشريعية

يمثل تطوير الإطار التشريعي للجهات الرقابية أحد أهم متطلبات إصلاح المنظومة الرقابية في العراق، إذ إن فاعلية الرقابة لا تتوقف على وجود مؤسسات رقابية متعددة فحسب، وإنما ترتبط بمدى كفاية القواعد القانونية التي تنظم عمل هذه المؤسسات وتحدد اختصاصاتها

<sup>١</sup> علي وادي عبد علي الكريطي، دور المؤسسات الرقابية في ضبط الأداء الحكومي في العراق، مجلة الجامعة العراقية، بغداد، ٢٠٢٥، ص ٣٣٧.

<sup>٢</sup> محمد ناصر باصم، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، مجلة جامعة أم القرى، العدد ٧٧، ٢٠١٩، ص ٥٧٣.

والعلاقة فيما بينها. فكلما كان التنظيم التشريعي أكثر وضوحاً ودقة، أدى ذلك إلى تقليل مظاهر التداخل والازدواجية، وتعزيز قدرة الجهات الرقابية على أداء دورها في حماية المال العام ومواجهة مظاهر الفساد الإداري والمالي.

وتظهر الحاجة إلى الإصلاح التشريعي نتيجة تعدد الجهات الرقابية واختلاف الأطر القانونية التي تنظم عمل كل جهة، إذ إن وجود قوانين خاصة بكل مؤسسة رقابية قد ساهم في تحديد اختصاصاتها، إلا أنه لم يمنع ظهور بعض الإشكالات العملية المتعلقة بحدود الاختصاص وآليات التنسيق والتعاون بينها. ولذلك فإن المعالجة التشريعية لا ينبغي أن تتجه إلى إلغاء تعدد الجهات الرقابية، وإنما إلى تنظيم هذا التعدد ضمن إطار قانوني يحقق التكامل بينها ويحافظ على استقلال كل جهة.

### الفرع الأول: إعادة تنظيم الاختصاصات والعلاقة القانونية بين الجهات الرقابية

تتمثل أولى الحلول التشريعية في ضرورة إعادة تنظيم العلاقة بين الجهات الرقابية من خلال وضع قواعد قانونية أكثر وضوحاً تحدد نطاق اختصاص كل جهة، وتبين طبيعة العلاقة التكاملية بينها. فاختلاف الوظائف الرقابية بين الجهات المختلفة يمثل في الأصل أمراً إيجابياً، لأن الرقابة المالية والفنية تختلف عن الرقابة التحقيقية أو الرقابة ذات الطابع السياسي، إلا أن هذا الاختلاف يحتاج إلى تنظيم قانوني يمنع تحول التعدد إلى تداخل في الاختصاصات.

وتبرز هذه الحاجة بصورة خاصة في العلاقة بين الجهات التي تتعامل مع قضايا الفساد والمخالفات المالية؛ فبعض المخالفات تبدأ كملاحظات فنية أو مالية تكشف عنها الجهات المختصة بالتدقيق، ثم قد تتحول إلى موضوع تحقيق قانوني أمام جهة أخرى. ومن هنا فإن غياب قواعد واضحة لتنظيم انتقال المعلومات والملفات بين الجهات الرقابية قد يؤدي إلى بطء الإجراءات أو تكرارها أو عدم وضوح الجهة المسؤولة عن متابعة الموضوع.

٢

لذلك فإن تطوير التشريعات ينبغي أن يركز على وضع آلية قانونية تنظم التعاون بين الجهات الرقابية، وتحدد إجراءات الإحالة وتبادل المعلومات والتقارير، بما يضمن أن تؤدي كل جهة دورها ضمن منظومة متكاملة. فالنسيق بين الجهات الرقابية لا يعني المساس باستقلالها، وإنما يهدف إلى منع التعارض وتحقيق الفاعلية المشتركة.

<sup>١</sup> محمد ناصر باصم، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، مجلة جامعة أم القرى، العدد ٧٧، ٢٠١٩، ص ٢٠.

<sup>٢</sup> د. آلاء ناصر حسين وعلي عطية، التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد

### الفرع الثاني: تعزيز الضمانات القانونية وتطوير التشريعات المنظمة للعمل الرقابي

لا يقتصر الإصلاح التشريعي على إعادة توزيع الاختصاصات فقط، بل يمتد إلى تعزيز الضمانات القانونية التي تكفل استقلال الجهات الرقابية وتمكنها من ممارسة وظائفها بصورة فعالة. فالاستقلال يمثل أحد المبادئ الأساسية في العمل الرقابي، لأنه يضمن أن تكون نتائج الرقابة قائمة على اعتبارات مهنية وقانونية بعيدا عن أي تأثيرات قد تحد من موضوعيتها.

ويقتضي ذلك تطوير النصوص المتعلقة بالاستقلال الإداري والمالي للجهات الرقابية، ووضع ضمانات قانونية تكفل قدرتها على أداء مهامها بحرية، لأن ضعف الاستقلال قد يؤدي إلى إضعاف دور هذه الجهات وتحويل الرقابة إلى إجراءات شكلية لا تحقق الغرض المطلوب منها.

كما ينبغي أن تشمل المعالجة التشريعية تطوير القواعد المنظمة لنتائج العمل الرقابي، بحيث لا تقتصر وظيفة الجهات الرقابية على اكتشاف المخالفات وإعداد التقارير، وإنما تكون هناك آليات واضحة تضمن الاستفادة من هذه النتائج واتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها. فالتقرير الرقابي يفقد جزءا كبيرا من قيمته العملية إذا لم يرتبط بمسار قانوني واضح يحدد كيفية التعامل معه والجهة المختصة بمتابعته.

ومن الجوانب المهمة كذلك ضرورة تحديث التشريعات بما ينسجم مع التطورات الحديثة في مجال الإدارة والفساد المالي، إذ أصبحت أساليب الفساد أكثر تعقيدا، وأصبحت الحاجة قائمة إلى تشريعات تسمح باستخدام الوسائل الحديثة في جمع المعلومات وتحليلها وتعزيز التعاون بين الجهات المختصة. ولذلك فإن تطوير الإطار التشريعي يجب أن يكون عملية مستمرة تستجيب للتغيرات التي تطرأ على طبيعة العمل الإداري والمالي.

### المطلب الثاني: الحلول التنظيمية

لا تقتصر معالجة الإشكالات التي تواجه الجهات الرقابية في العراق على الجانب التشريعي فقط، إذ إن وجود قواعد قانونية متطورة لا يحقق الغاية المرجوة ما لم ترافقها آليات تنظيمية فعالة تضمن حسن تطبيق تلك القواعد وتحقيق التعاون بين المؤسسات الرقابية. فالمشكلة العملية في كثير من الأحيان لا ترتبط بغياب الاختصاص القانوني، وإنما بطريقة ممارسة هذا الاختصاص وحدود التنسيق بين الجهات المختلفة.

<sup>١</sup> محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، مصر: الدار الجامعية، ٢٠٠٦، ص ١٩.

<sup>٢</sup> حسناوي عبد الرؤوف، دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مذكرة Master، كلية الحقوق، جامعة محمد

خضير بسكرة، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ١١٠.

وتبرز أهمية الحلول التنظيمية بالنظر إلى تعدد الجهات الرقابية في العراق وتنوع طبيعتها وظائفها، إذ تعمل بعض الجهات في المجال المالي والفني، بينما تختص جهات أخرى بالجوانب التحقيقية أو الرقابية البرلمانية. وهذا التنوع يفترض وجود نظام إداري وتنظيمي يضمن التكامل بين هذه الجهات، بحيث لا تتحول تعددية المؤسسات إلى سبب في تشتت الجهود أو تكرار الإجراءات.

ومن ثم فإن الإصلاح التنظيمي ينبغي أن يقوم على محورين أساسيين يتمثلان في تعزيز التنسيق المؤسسي بين الجهات الرقابية، وتطوير وسائل العمل المشترك وتبادل المعلومات بينها.

### الفرع الأول: تعزيز التنسيق المؤسسي بين الجهات الرقابية

يعد ضعف التنسيق بين الجهات الرقابية من أبرز الإشكالات العملية التي تؤثر في فاعلية النظام الرقابي العراقي، إذ إن كل جهة تمارس اختصاصها ضمن نطاق معين، إلا أن العديد من الملفات الرقابية تتطلب تعاون أكثر من مؤسسة واحدة، خصوصاً في القضايا المتعلقة بالفساد المالي والإداري.

فديوان الرقابة المالية قد يكشف من خلال أعمال التدقيق عن مخالفات ذات طبيعة مالية، وقد تحتاج هذه المخالفات إلى إجراءات تحقيقية من قبل الجهات المختصة، كما أن هيئة النزاهة قد تعتمد في بعض الملفات على المعلومات والتقارير الفنية الصادرة عن الجهات الرقابية الأخرى. ولذلك فإن غياب التنسيق المنظم بين هذه الجهات يؤدي إلى تأخير الإجراءات وإضعاف الاستفادة من الخبرات المتاحة لدى كل مؤسسة.

٢

وعليه، فإن الحل التنظيمي الأساسي يتمثل في إنشاء آليات مؤسسية دائمة للتنسيق بين الجهات الرقابية، بحيث لا يقتصر التعاون على الحالات الفردية أو المبادرات المؤقتة، وإنما يصبح جزءاً من البناء التنظيمي للعمل الرقابي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تشكيل لجان تنسيقية مشتركة أو وضع إجراءات موحدة للتعامل مع الملفات التي تتداخل فيها اختصاصات أكثر من جهة.

كما أن وجود جهة تنسيقية عليا يمكن أن يساهم في توحيد الرؤية الرقابية ووضع أولويات مشتركة، خصوصاً أن تعدد الجهات الرقابية دون وجود إطار تنسيقي قد يؤدي إلى اختلاف الأولويات وتكرار الجهود. فالمطلوب ليس دمج الجهات الرقابية في مؤسسة واحدة، وإنما تحقيق التكامل الوظيفي بينها مع المحافظة على استقلال كل جهة واختصاصها.

<sup>١</sup> علي وادي عبد علي الكريطي، دور المؤسسات الرقابية في ضبط الأداء الحكومي في العراق، مجلة الجامعة العراقية، بغداد، ٢٠٢٥، ص ٣٣٧.

<sup>٢</sup> د. آلاء ناصر حسين وعلي عطية، التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد

### الفرع الثاني: تطوير آليات العمل المشترك وتبادل المعلومات بين الجهات الرقابية

يمثل تطوير وسائل العمل المشترك وتبادل المعلومات بين الجهات الرقابية جانباً أساسياً من الحلول التنظيمية، لأن الرقابة الحديثة لم تعد تعتمد على جهود جهة واحدة تعمل بصورة منفردة، وإنما تقوم على تكامل المعلومات والخبرات بين المؤسسات المختلفة.

فطبيعة الجرائم المالية والإدارية المعاصرة تتطلب وجود نظام معلوماتي وتنظيمي يسمح للجهات الرقابية بالوصول إلى البيانات اللازمة في الوقت المناسب، لأن تأخر انتقال المعلومات أو عدم توفرها قد يؤدي إلى صعوبة اكتشاف المخالفات أو ضعف الإجراءات المتخذة بشأنها.

ومن هنا تظهر أهمية بناء قواعد بيانات مشتركة بين الجهات الرقابية، بحيث يتم تبادل التقارير والملاحظات الرقابية وفق ضوابط قانونية وتنظيمية واضحة. فوجود نظام معلوماتي موحد لا يعني إلغاء استقلال الجهات الرقابية، وإنما يمثل وسيلة لتعزيز قدرتها على أداء وظائفها وتقليل التكرار في جمع المعلومات وتحليلها.

كما أن تطوير العمل المشترك يتطلب تعزيز الثقافة المؤسسية القائمة على التعاون بدلاً من العمل المنفصل، لأن فاعلية الرقابة لا تقاس فقط بعدد التقارير أو الإجراءات المتخذة، وإنما بقدرة الجهات الرقابية على تحويل هذه الإجراءات إلى نتائج عملية تحقق حماية المال العام وتعزيز مبدأ المساءلة.

وفي هذا السياق، فإن تطوير التدريب والتأهيل المشترك للعاملين في الجهات الرقابية يمثل أحد الجوانب التنظيمية المهمة، إذ إن اختلاف طبيعة الاختصاصات بين الجهات يتطلب وجود فهم مشترك لآليات التعاون والإجراءات المتبادلة بينها. فكلما ارتفع مستوى التنسيق المهني بين العاملين في هذه المؤسسات، أصبحت عملية الانتقال بين مراحل الرقابة والتحقيق أكثر سهولة وفاعلية.

### النتائج

١- أظهر تعدد الجهات الرقابية في التشريع العراقي أن تنوع المؤسسات الرقابية لا يمثل مشكلة بحد ذاته، وإنما تتمثل الإشكالية الأساسية في مدى وضوح العلاقة القانونية والتنظيمية بينها، إذ إن غياب التنسيق الكافي قد يؤدي إلى تداخل الاختصاصات وازدواجية الإجراءات وإضعاف فاعلية العمل الرقابي.

٢- تبين أن اختلاف طبيعة الجهات الرقابية بين جهات قضائية وتحقيقية كهيئة النزاهة والادعاء العام، وجهات فنية متخصصة كديوان الرقابة المالية، ورقابة سياسية يمارسها مجلس النواب، يعكس حاجة النظام الرقابي إلى توزيع واضح للأدوار يحقق التكامل بدلاً من التداخل.

<sup>١</sup> دلال صادق أحمد و صواص شاهين، الدور الرقابي لهيئة النزاهة في رصد حالات الفساد الإداري والمالي، مجلة التقني، المجلد التاسع والعشرون، العدد الأول، الجامعة

التقنية الوسطى، العراق، ٢٠١٦، ص ٢٢٤.

<sup>٢</sup> حسان علي عبدالحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة، دائرة الشؤون القانونية، قسم البحوث والدراسات، ص ٥٩.

- ٣- كشفت الدراسة أن التحديات التنظيمية تمثل أحد العوامل المؤثرة في كفاءة الجهات الرقابية، ولا سيما ضعف آليات التعاون وتبادل المعلومات بين المؤسسات المختصة، الأمر الذي يجد من الاستفادة الكاملة من الخبرات والصلاحيات المتوفرة لدى كل جهة.
- ٤- أثبت تحليل الإطار التشريعي المنظم للجهات الرقابية وجود حاجة إلى تطوير القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بينها، خاصة فيما يتعلق بتحديد الاختصاصات وآليات الإحالة والتنسيق، بما يمنع تضارب الصلاحيات ويعزز المسؤولية المؤسسية.
- ٥- أظهر البحث أن تعزيز فعالية الجهات الرقابية لا يرتبط بزيادة عدد المؤسسات الرقابية، وإنما بمدى قدرتها على العمل ضمن منظومة متكاملة تقوم على استقلال كل جهة مع وجود وسائل عملية للتعاون وتبادل المعلومات وحماية المال العام.

### التوصيات

- ١- إعادة تنظيم العلاقة بين الجهات الرقابية من خلال وضع قواعد أكثر وضوحاً تحدد اختصاص كل جهة وآليات التعاون فيما بينها، بما يمنع تكرار الإجراءات ويحول تعدد المؤسسات الرقابية إلى عنصر لتحقيق التكامل والفاعلية.
- ٢- تعزيز التنسيق المؤسسي بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والجهات الأخرى ذات الصلة من خلال إنشاء آليات دائمة لتبادل المعلومات والتقارير، بما يضمن سرعة التعامل مع المخالفات والقضايا المرتبطة بالفساد المالي والإداري.
- ٣- تطوير التشريعات المنظمة للعمل الرقابي بما يتلاءم مع طبيعة التحديات الحديثة، من خلال معالجة أوجه القصور المتعلقة بالإجراءات الرقابية، وتعزيز الضمانات القانونية التي تكفل استقلال الجهات الرقابية وحيادها.
- ٤- إنشاء أنظمة معلوماتية مشتركة بين الجهات الرقابية تساعد على جمع البيانات وتحليلها وتبادلها وفق ضوابط قانونية واضحة، بما يرفع من كفاءة الرقابة ويقلل من ازدواجية العمل وتكرار الجهود.
- ٥- دعم برامج التدريب والتأهيل المشترك للعاملين في الجهات الرقابية، بهدف بناء فهم موحد لآليات التعاون والإجراءات المتبادلة، وتعزيز الثقافة المؤسسية القائمة على التكامل بدلا من العمل المنفصل.

### قائمة المصادر والمراجع

١. ابن منظور، جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم الأنصاري، لسان العرب، ج ٥، ط ١، بيروت: دار إحياء التراث العربي، ١٩٨٨م.
٢. بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، ٢٠١٢م.
٣. حسان علي عبدالحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة، دائرة الشؤون القانونية، قسم البحوث والدراسات.
٤. حسناوي عبد الرؤوف، دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥-٢٠١٦م.

5. د. آلاء ناصر حسين وعلي عطية، التداخل والتكامل بين الهيئات المختصة لمكافحة الفساد والجهات الرقابية الأخرى، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد ٣٦، العدد ٤، ٢٠٢١م.
6. دلال صادق أحمد وصواص شاهين، الدور الرقابي لهيئة النزاهة في رصد حالات الفساد الإداري والمالي، مجلة التقني، المجلد التاسع والعشرون، العدد الأول، الجامعة التقنية الوسطى، العراق، ٢٠١٦م.
7. رمزي حوحو ودنش لبنى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٦م.
8. سامي حسن نجم، تعدد الأجهزة الرقابية في العراق وأثره على فاعليتها - دراسة مقارنة، بحث منشور.
9. عبد القادر الفاسي الفهري، البناء الموازي: نظرية في بناء الكلمة وبناء الجملة، الدار البيضاء: دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى، ١٩٨٩م.
10. علي وادي عبد علي الكريطي، دور المؤسسات الرقابية في ضبط الأداء الحكومي في العراق، مجلة الجامعة العراقية، بغداد، ٢٠٢٥م.
11. مجمع اللغة العربية (إبراهيم أنيس وآخرون)، المعجم الوسيط، ج ١، ط ٣، القاهرة: مجمع اللغة العربية، ١٩٧٢م.
12. محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، مصر: الدار الجامعية، ٢٠٠٦م.
13. محمد ناصر باصم، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، مجلة جامعة أم القرى، العدد ٧٧، ٢٠١٩م.
14. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل بالقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩.
15. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.