



ORIGINAL RESEARCH PAPER

Effectiveness of Parliamentary, Judicial, and Administrative Oversight of Presidential Discretion in Iraq and Egypt

Dawood Mohebbi ^{*1}, Mohammad Fadel Kazem Ali Al-Maamouri ²

Keywords:
Presidential
Discretion,
Parliamentary
Oversight,
Constitutional
Adjudication,
Administrative
Review,
Accountability.

Abstract

This study analyzes the effectiveness of parliamentary, constitutional, judicial, and administrative oversight of presidential discretionary powers in Iraq and Egypt. It approaches oversight as the practical condition that turns constitutional constraints into enforceable guarantees. Its central problem is that the existence of numerous monitoring bodies does not itself prevent the misuse of discretion unless those bodies can obtain documents, scrutinize the reasons for decisions, and impose legally effective outcomes. Adopting an analytical and comparative method, the article studies parliamentary scrutiny, constitutional courts, administrative adjudication, financial audit, and independent regulatory institutions within the distinct constitutional arrangements of the two countries. In Iraq, the parliamentary system and the constitutional position of the presidency subject significant presidential decisions to shared procedures, while the Federal Supreme Court plays a key role in constitutional interpretation and dispute resolution. Egypt has a different institutional structure, in which parliamentary accountability interacts with the Supreme Constitutional Court, the State Council, and specialized financial and administrative control bodies. The comparative analysis identifies important practical obstacles, including restrictions on access to information, secrecy in sensitive executive matters, procedural delay, and the doctrine of acts of sovereignty. It argues for graduated oversight that becomes more searching when rights are restricted or executive decisions enter areas normally reserved to the legislature. Effective safeguards require reasoned decisions, meaningful document access, transparent reporting, institutional independence, and timely judicial remedies.

1 ^{*} Assistant Professor, Public Law Department, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

2 Phd Student, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

Please Cite This Article As: Mohebbi, D & Al-Maamoori, M (2026). "Effectiveness of Parliamentary, Judicial, and Administrative Oversight of Presidential Discretion in Iraq and Egypt". *Interdisciplinary Legal Research*, 6(5): 437-462.



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

مقاله بحثیه

(الصفحة ٤٣٧-٤٦٢)

فاعلية الرقابة البرلمانية والقضائية والإدارية على السلطة التقديرية لرئيس الدولة في العراق ومصر: دراسة مقارنة

داود محيى*^١، محمد فاضل كاظم علي المعموري^٢

١. استاذ مساعد، قسم قانون العام، كلية القانون، جامعه قم، قم، ايران.

٢. طالب دكتوراه، كلية القانون، جامعه قم، قم، ايران.

المخلص

تتناول هذه الدراسة فاعلية الرقابة البرلمانية والدستورية والقضائية والإدارية على أعمال السلطة التقديرية لرئيس الدولة في النظامين العراقي والمصري، باعتبارها الشرط العملي لتحويل النصوص الدستورية إلى ضمانات نافذة. وتحدد المشكلة البحثية في أن تعدد الجهات الرقابية لا يضمن بذاته منع تجاوز الاختصاص أو إساءة استعمال التقدير، ما لم تقترن الرقابة بالنفاذ إلى المعلومات، وتقدم أسباب القرار، وإمكان ترتيب نتائج قانونية فعالة. اعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن لدراسة توزيع الوظائف الرقابية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ودستور مصر لسنة ٢٠١٤ وتعديلاته، مع تحليل دور المجالس التشريعية والمحاكم الدستورية والقضاء الإداري والجهات الرقابية المالية والمستقلة. ويظهر في الحالة العراقية أن الموقع الدستوري لرئاسة الجمهورية وطبيعة النظام البرلماني يجعلان جزءاً مهماً من التقدير خاضعاً لآليات الاشتراك والموافقة والرقابة البرلمانية، مع أهمية دور المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص وحسم المنازعات الدستورية. وفي مصر تتنوع وسائل مساءلة السلطة التنفيذية وتتداخل مع وظيفة المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية. ويكشف البحث أن مشكلة أعمال السيادة قد تقلص نطاق المراجعة، بينما تؤثر القيود المعلوماتية والسرية والتأخير الإجرائي في القيمة العملية للرقابة أياً كان عدد مؤسساتها. وتخلص الدراسة إلى أن الرقابة الأكثر فاعلية هي الرقابة المتدرجة، التي تشتد عند المساس بالحقوق أو الاقتراب من الوظيفة التشريعية، وتجمع بين الفحص الوقائي والمتابعة اللاحقة والتقارير المستقلة والمراجعة القضائية الملزمة. ومن ثم توصي بإرساء واجب واضح للتسبب، وتقوية الوصول إلى الوثائق، وتفعيل رقابة المؤسسات المتخصصة ضمن نظام تعاون يضمن الاستقلال والشفافية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية، القضاء الدستوري، القضاء الإداري، السلطات التقديرية، الهيئات المستقلة، الشفافية، العراق ومصر.

المقدمة

لا تقاس حدود السلطة التقديرية لرئيس الدولة بعدد القرارات المسموح باتخاذها وحده، بل يتحدد جانب أساسي منها بقدرة البرلمان والقضاء والجهات الرقابية على فحص مشروعيتها ومتابعة نتائجها. فالرقابة قد تكون شكلية إذا اقتصر على التحقق من توقيع القرار أو احترام صورته الخارجية، وقد تصبح ضماناً فعالة حين تتناول الاختصاص والسبب والغاية والتناسب والتسبيب وتنتج أثراً ملزماً. ويتخذ هذا السؤال أهمية إضافية في المقارنة بين العراق ومصر، لأن اختلاف موقع الرئاسة وطريقة توزيع المسؤولية داخل السلطة التنفيذية ينعكس على إمكان مساءلة صاحب القرار وعلى اختصاص المؤسسات المكلفة بالمتابعة. لذلك تتناول الدراسة ثلاثة مجالات مترابطة من دون الخلط بينها: الرقابة البرلمانية، والرقابة الدستورية والقضائية، ثم الرقابة الإدارية والمالية والهيئات المستقلة. ويقوم تحليلها على دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ودستور مصر لسنة ٢٠١٤ وتعديلاته والنصوص المكملة كما عرضتها الرسالة الأصلية، مع تقوم معياري يقوم على إمكان الوصول إلى المعلومة، والتسبيب، وتوقيت التدخل الرقابي، وملاءمة الجزاء القانوني لطبيعة المخالفة.

المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على القرار الرئاسي في العراق ومصر

يقصد بالرقابة على أعمال السلطات التقديرية لرئيس الجمهورية في العراق تتبع مسار القرار الرئاسي منذ لحظة تكونه داخل البنية الدستورية، ثم فحص مدى احترامه للقيود الإجرائية والموضوعية، وصولاً إلى ترتيب أثر رقابي يحول دون انحراف السلطة عن غاياتها الدستورية أو تحول المجال التقديري إلى مساحة حصانة عملية. تقوم "العمارة المؤسسية" للنظام العراقي بعد دستور سنة ٢٠٠٥ على مركزية مجلس النواب في التشريع والرقابة بموجب المادة (٦١)، وعلى تمركز الوظيفة التنفيذية الفعلية في مجلس الوزراء ورئيسه، مع إبقاء رئيس الجمهورية في موضع رأس الدولة ورمز وحدة الوطن والساخر على الالتزام بالدستور وفق المادة (٦٧)، بما يجعل كثيراً من السلطة التقديرية الرئاسية "تقديراً ضمن شبكة اشتراك" لا "تقديراً انفرادياً".

ويتجلى أثر هذا التصميم في أن نطاق التقدير الرئاسي يضيق كلما اتصل القرار بمفاصل توازن السلطات أو بالحقوق، لأن الدستور ربط عدداً من الاختصاصات بجهات أخرى أو بإجراءات محكمة؛ فالمواد (٧٣) و(٦٤) و(٦١) تأسعاً تنتج قيوداً وظيفية وزمنية تجعل كثيراً من أفعال الرئيس أقرب إلى "بوابة دستورية" تمر عبرها الإرادة المؤسسية المشتركة، لا إلى قرار منفرد ينشئ آثاراً كبرى بمعزل عن غيره. ومع ذلك فإن ضيق المجال التقديري لا يعني انتفاء مخاطر إساءة الاستعمال؛ إذ قد يقع

محمد فاضل جويد، ٢٠٢٥، «الرقابة الدستورية في العراق: دراسة مقارنة بين المحكمة الاتحادية العليا والحاكم الدستورية في الدول المجاورة»، مجلة كلية الإمام الجامعة للعلوم الإنسانية، المجلد ٢، العدد ٨، ص ٤٤٢.

جاسم محمد دايش، ٢٠٢٣، «واقع الرقابة البرلمانية ودورها في تقوم الأداء الحكومي العراقي بعد العام ٢٠٠٥»، مجلة حمورابي للدراسات، السنة الثانية عشرة، العدد ٤٧، ص ٣٥٩.

الانحراف داخل المساحات الضيقة ذاتها عبر التوسع في وصف الفعل بأنه سيادي، أو عبر تحويل القيود الإجرائية إلى طقوس شكلية لا تنتج ضبطاً حقيقياً، أو عبر تعطيل القنوات الرقابية سياسياً. وهنا تتأسس أهمية قراءة الرقابة بوصفها منظومة متعددة المسارات: رقابة برلمانية سياسية، ورقابة قضائية دستورية وإدارية، ورقابة إدارية وهيئات مستقلة تسهم في الشفافية والإنفاذ.

يملك مجلس النواب، من حيث الأصل الدستوري، حزمة أدوات رقابية تمارس على السلطة التنفيذية وفق المادة (٦١)، وتنعكس على المجال التقديري للرئاسة بطريقتين: الأولى مباشرة حين يتعلق الأمر بمساءلة رئيس الجمهورية وإجراءات إعفائه وفق المادة (٦١ سادساً)، والثانية غير مباشرة عبر رقابة البرلمان على الحكومة وعلى البيئة السياسية التي تنتج القرار الرئاسي أو تحيئ شروطه أو تفرض عليه قيوداً سياسية. أما أدوات الرقابة البرلمانية اليومية، كالسؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق البرلماني وحجب الثقة، فهي أدوات يفترض أن تحول القرار العام إلى قرار مسوغ عبر إلزام السلطة التنفيذية بالتفسير العلني وبكشف المعلومات. وقد أظهرت الأدبيات التطبيقية أن هذه الأدوات وجدت نصاً، لكن فعاليتها تذبذبت عملياً بسبب بنية التوافق والمحاصصة التي أضعفت المعارضة البرلمانية وحولت الرقابة في كثير من الأحيان إلى صراع تفاوضي داخل الائتلافات لا إلى مساءلة مؤسسية قائمة على معيار المشروعية والنتائج.

وتتضح هذه الإشكالية عند ربط الرقابة البرلمانية بالسلطة التقديرية للرئيس؛ فحين تكون الرقابة ضعيفة، تتحول القيود الدستورية إلى “حدود ساكنة” لا تحركها مساءلة سياسية جدية، فيسهل على الفاعلين السياسيين استثمار موقع الرئاسة ضمن صفقات التوازن، أو توظيف السلطة التقديرية المتاحة في التوقيت والاختيار الإجرائي لإنتاج آثار سياسية تتجاوز ما يفترض أنه دور رمزي تحكيمي. ومن ثم فإن الرقابة البرلمانية، وإن كانت من حيث المبدأ هي المسار الطبيعي في الأنظمة البرلمانية، تعاني في العراق من “معوقات بنيوية” تتصل بطبيعة الائتلافات وتداخل المشاركة في الحكومة، لا بمجرد نقص الأدوات. وفي المسار الأكثر اتصالاً بالرئاسة، تظهر المادة (٦١ سادساً) نموذجاً لرقابة مركبة: مساءلة الرئيس داخل مجلس النواب ثم إحالة الموضوع إلى المحكمة الاتحادية العليا للنظر في تحقق إحدى حالات الإعفاء، ثم يعود القرار إلى المجلس لتنفيذه وفق اشتراط الأغلبية المطلوبة. ويفهم هذا البناء بوصفه محاولة لجعل مساءلة الرئيس غير خاضعة لتقلبات السياسة وحدها، عبر إدخال عنصر قضائي، لكنه في الوقت نفسه يقي المسار النهائي رهن موازين التصويت داخل المجلس، بما قد يضعف أثره الرديء إذا غلبت اعتبارات الاصطفاف الحزبي.

المطلب الأول: أدوات الرقابة البرلمانية في العراق

تتأسس الرقابة البرلمانية على القرارات الرئاسية في العراق، في إطار النظام النيابي الذي يجعل مجلس النواب محورا للضبط السياسي والقانوني، لا بوصفه سلطة تشريع فحسب، بل بوصفه سلطة رقابية عليا قادرة على تحويل القرار الرئاسي من فعل تقديري إلى فعل مسوغ خاضع للمساءلة ومحاط بقيود إجرائية وموضوعية. ويتجلى البعد التاريخي لهذا المسار في أن التجربة الدستورية بعد سنة ٢٠٠٥ اتجهت إلى توسيع أدوات الرقابة وتكثيفها، لكن دون ضمان توازن عملي مماثل في القدرة على تفعيلها، وهو ما جعل الرقابة تتأرجح بين “الإمكان النصي” و “التعطيل السياسي” بحسب السياقات والاصطفافات.

أما أداة السؤال البرلماني، فهي المدخل الأقل صداما والأكثر شيوعا لتقييد السلطة التقديرية، لأنها تفعل حق النائب في الاستعلام عن واقعة أو سياسة أو نية حكومية في موضوع يدخل ضمن الاختصاص، وتحويل القرار إلى موضوع قابل للفحص العام، كما أنها ترسي عادة رقابية مفادها أن تقدير السلطة لا يكتفى فيه بالإعلان، بل يطلب فيه البيان والتعليل. وفي التطبيق، تزداد قيمة السؤال حين يكون محددا ومسنودا إلى وقائع قابلة للتحقق، لأن السؤال غير المحدد ينتج إجابات عامة تغلق مسار الرقابة بدل فتحه. ويتطور السؤال، من الناحية الوظيفية، إلى أداة تهديدية تمكن البرلمان من الانتقال إلى الاستجواب حين تتراكم مؤشرات التجاوز أو التقصير، إذ يسمح السؤال بتجميع المعلومات الأولية وتحديد “موضوع النزاع الرقابي” قبل نقل النقاش إلى مستوى المحاسبة السياسية. ومن ثم فإن أثره في مهار السلطة التقديرية الرئاسي يكون غالبا غير مباشر، عبر مساءلة الحكومة أو الوزراء في السياسات التي تنتج لاحقا مراسيم أو مصادقات رئاسية، وبخاصة في الملفات التي تتقاطع فيها الرئاسة مع الحكومة أو تتصل بإجراءات مشتركة.

أما الاستجواب فهو الأداة الأشد كثافة بين وسائل الرقابة الكلاسيكية، لأنه لا يقتصر على الاستفهام بل يتضمن اتحاما ضميا أو صريحا بسوء إدارة أو مخالفة أو انحراف، ويهدف إلى تحميل المسؤولية السياسية وقد يفضي إلى سحب الثقة وفق المادة (٦١ ثامنا) عند توافر شروطه. وبذلك يعد الاستجواب “قيدا ردعيا” على المجال التقديري، لأن صانع القرار يعلم أن التوسع غير المبرر في الملاءمة قد يترجم إلى مساءلة علنية تتدرج إلى جزاء سياسي. وتكمن خصوصية الاستجواب في العراق في أنه يواجه عمليا مشكلة التسييس البنيوي داخل البرلمانات الائتلافية، إذ إن تشارك القوى السياسية في الحكومة يقلل من احتمالات استخدام الاستجواب بصورة منتظمة ضد وزراء ينتمون إلى الكتل ذاتها، فتتحوّل الأداة أحيانا إلى أداة تفاوض سياسي أو ضغط ظرفي أكثر من كونها محاسبة مؤسسية مستقرة. وهذا يضعف أثر الاستجواب في تقليص إساءة استعمال السلطة التقديرية، لأن الردع لا يتحقق بمجرد وجود الأداة، بل بانتظام استخدامها وفق معايير موضوعية قابلة للتنبؤ.

وتقترن بهذه الأدوات آلية منح الثقة وسحبها، وهي الآلية التي تعطي الرقابة البرلمانية وزنها الحقيقي؛ لأن البرلمان لا يكفي بالمراقبة بل يمتلك في النهاية “جزاء سياسياً” يتمثل في نزع المشروعية السياسية عن الحكومة أو الوزير. وفيما يتصل بالقرارات الرئاسية، يظهر أثر هذه الآلية حين تكون القرارات الرئاسية جزءاً من سياسة حكومية مثار نزاع، أو حين تستعمل الرئاسة لإضفاء غطاء شكلي على قرارات تنفيذية محل انتقاد، إذ يؤدي تصاعد المساءلة إلى تهديد استقرار الحكومة وهو ما يقيد عملياً مساحة الملاءمة التي تطرح باسم الضرورة أو المصلحة العامة. ولا تقل أهمية أدوات “اعتماد أو رفض الإجراءات الحساسة” التي اشترط الدستور تدخل مجلس النواب فيها، لأن هذا المسار ينقل جزءاً من القرارات ذات الطابع السيادي من دائرة التقدير التنفيذي إلى دائرة الإقرار النيابي. ومن أبرزها إعلان حالة الطوارئ التي ترتبط بالمادة (٦١) (تاسعاً) حيث تطرح مسألة الأغلبية اللازمة للإعلان والتمديد، ويظهر التطبيق أن الرقابة تكون أكثر فاعلية عند ضبط عناصر القرار زمنياً وإجرائياً، مثل تحديد المدة القصوى للإعلان بثلاثين يوماً وإلزام رئيس مجلس الوزراء بعرض الإجراءات والنتائج خلال خمسة عشر يوماً من انتهاء الحالة، لأن هذه العناصر تجعل القرار الاستثنائي قابلاً للمراجعة الدورية لا قابلاً للتطبيع الدائم.

المطلب الثاني: مساءلة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري

يؤسس النظام الدستوري المصري للرقابة البرلمانية بوصفها وظيفة لازمة للتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بحيث لا تقتصر على محاسبة الحكومة بمعناها الوزاري، بل تمتد عملياً إلى مساءلة اختيارات الرئيس في رسم السياسة العامة من خلال ما يرتبط بها من قرارات حكومية وتمويل عام وتدابير استثنائية تمارس باسمه أو بتوجيهه أو تحت مظلة برنامجه السياسي، فتغدو الرقابة في جوهرها مراقبة لـ «سلسلة القرار التنفيذي» التي يتصدرها الرئيس وترجمتها الحكومة وتنفيذها الإدارة. وتتخذ الرقابة البرلمانية في بنيتها الدستورية صورة أدوات إجرائية متفاوتة الشدة، تبدأ بالسؤال بوصفه أداة كشف واستيضاح تلزم المسؤول التنفيذي بالإجابة داخل دور الانعقاد ذاته، وتمنع تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة نفسها بما يعكس قصداً تشريعياً لتدرج المساءلة وعدم القفز إلى درجاتها الأشد دون تمهيد موضوعي وإجرائي.

ثم يرتقي التدرج إلى الاستجواب باعتباره أداة محاسبة سياسية مركزة تمكن المجلس من مساءلة رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء عن شؤون تدخل في اختصاصاتهم، مع ضبط زمني لمناقشته يوازن بين حق المجلس في عدم الإطالة وحق الحكومة في الإعداد والرد، إذ تحدد له مهلة دنيا ومدة قصوى إلا في أحوال الاستعجال وبعد موافقة الحكومة، وهو قيد إجرائي مؤثر على فعالية الأداة حين تستعمل لطرق ملفات تحاذي خيارات الرئاسة الكبرى. وتتجسد الآثار السياسية للاستجواب في اتصاله بإمكان سحب الثقة الذي لا يطرح إلا بعد استجواب وبشروط اقتراح عددي، وبأغلبية معتبرة، مع أثر يطلال الحكومة عند إعلان التضامن

صالح، ماهر فيصل، وعبد الله، انتصار حسن، وخليل، مصطفى طلاع، ٢٠١٨، «حالة الطوارئ في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥: الحلول والمعالجات»، مجلة العلوم القانونية، عدد خاص بمؤتمر فرع القانون العام، كلية القانون جامعة بغداد، ص ١٧١.

قبل التصويت، بما يجعل الاستجواب حلقة مركزية في تحويل الرقابة من مجرد كشف إلى مساءلة منتجة لنتائج سياسية. ويلاحظ في التطبيق المقارن داخل الأدبيات الأكاديمية أن «الاستجواب» في الخبرة المصرية ظل تاريخياً مقيداً بعوامل تنظيم جدول الأعمال وبنية الأغلبية، بحيث تصبح القيمة العملية له رهينة بتوازنات المجلس أكثر من كونها رهينة بصلاصة النص وحده.

وإلى جانب الأدوات الصدامية أو شبه الصدامية، يقر الدستور أدوات رقابة «هادئة» أو «إعلامية» مثل طلب المناقشة العامة وإبداء الاقتراحات برغبة وطلب الإحاطة والبيان العاجل، وهي أدوات تمارس غالباً لكشف اتجاهات السياسة العامة وقياس مدى التزام الحكومة ببرامجها، وتكون أكثر ملاءمة لملفات السياسات الرئاسية التي تدار عبر الخطط والبرامج لا عبر قرارات فردية معزولة. وتبلغ الرقابة ذروتها المؤسسية في لجان تقصي الحقائق، إذ يميز الدستور للمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف إحدى لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام أو فحص نشاط جهة إدارية أو هيئة عامة أو مشروع عام، مع إلزام الجهات بوضع الوثائق تحت تصرف اللجنة، وهو ما يفتح مساراً رقابياً قادراً على اختراق «حجب المعلومات» الذي غالباً ما يصاحب ملفات السياسة الرئاسية ذات الحساسية الأمنية أو المالية أو الإدارية. ويتعزز هذا المسار بضمانة دستورية مباشرة تقرر لكل عضو حق الحصول على البيانات والمعلومات من السلطة التنفيذية بما يتصل بأداء عمله في المجلس، وهي قاعدة تعد معياراً لتقييم جدية التعاون بين السلطتين، لأن تعطيها عملياً يحول الرقابة إلى طقس خطابي ويضعف تحويل الأسئلة وطلبات الإحاطة إلى ملفات مساءلة مستندة إلى بيانات.

أما في موضوعات الحالة الاستثنائية، فتظهر قوة البرلمان الرقابية بصورة أوضح لأن الدستور ربط إعلان حالة الطوارئ بعرض إلزامي على مجلس النواب خلال مدة قصيرة، واشترط موافقة أغلبية الأعضاء على الإعلان، ثم قيد التمديد بموافقة ثلثي الأعضاء، وحظر حل المجلس أثناء سريانها، بما يحول رقابة المجلس هنا من رقابة لاحقة إلى رقابة سابقة ولاحقة معاً على قرار بمس الحقوق والحريات ويحتمل أن يستعمل لتوسيع السلطة التقديرية للرئيس. وفي المجال المالي تتأسس الرقابة البرلمانية على محورين: رقابة سابقة عند اعتماد الموازنة العامة والتصويت عليها باباً باباً مع إمكان تعديل النفقات، ورقابة لاحقة عند نظر الحساب الختامي وإرفاق تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات وطلب بيانات إضافية، فضلاً عن اشتراط موافقة المجلس على الاقتراض أو التمويل أو الارتباط بمشروعات ترتب أعباء مستقبلية غير مدرجة في الموازنة، وهي مجالات تقيد فعلياً قدرة السلطة التنفيذية على تحويل «التوجيه الرئاسي» إلى التزام مالي دائم دون غطاء نيابي.

المطلب الثالث: حدود الفاعلية البرلمانية و ضمانات الشفافية المقارنة

وتظهر فعالية الرقابة البرلمانية أيضا في مجال الاتفاقات والمعاهدات، لأن مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات وفق المادة (٧٣) تأتي بعد موافقة مجلس النواب، بما يجعل البرلمان حارسا أوليا لشرعية الالتزام الدولي داخليا، ويحد من إمكان تمرير اتفاقات جوهرية عبر قنوات تقديرية غير شفافة. ويؤدي هذا المسار وظيفة مزدوجة، إذ يقيد التقدير السياسي في مرحلة الإبرام، ويدخل الالتزام الدولي في النظام الداخلي عبر آلية تشريعية تمنح المعاهدة قيمة قانونية في مرتبة التشريع العادي، وهو ما يفتح مجالا لرقابة لاحقة على التنفيذ والمواءمة. ومن المجالات التي تكون فيها الرقابة البرلمانية أكثر ظهورا، الرقابة المالية عبر الموازنة والحساب الختامي، لأن المادة (٦٢) من الدستور جعلت تقدم مشروع الموازنة والحساب الختامي إلى مجلس النواب شرطا لإقرارهما، وهو ما ينتج قيда ماديا على السياسات التنفيذية التي قد تتصل بقرارات رئاسية بالتصديق أو النشر أو النفاذ. وتؤكد الدراسات المتخصصة أن البرلمان لا يكتفي بالتصويت على الموازنة، بل يمتلك أدوات رقابية مرافقة ولاحقة تتصل بمتابعة وحدات الصرف ومناقشة الحسابات الختامية، وأن ضعف الالتزام بتقديم الحسابات الختامية في مواعيدها يفرغ جانبا كبيرا من الرقابة من مضمونها ويعيد توسيع مجال الملاءمة المالية على حساب المشروعية والشفافية.

تتحدد الرقابة على أعمال السلطات التقديرية للرئيس في التجربة الدستورية المصرية داخل بنية تجمع بين منطق الشرعية الدستورية ومنطق "الدولة الإدارية" ذات المركز التنفيذي القوي، بحيث لا يكون السؤال العلمي عن وجود الرقابة في النصوص، بل عن مدى قدرتها على تحويل التقدير السياسي إلى قرار مسبب قابل للتقويم، ومدى إمكان إخضاع القرارات الرئاسية التي تمس الحقوق أو تعيد تشكيل التوازن المؤسسي لمعايير موضوعية تتجاوز الاعتبارات الظرفية.

تعد الرقابة البرلمانية، من حيث البناء النظري، الرقابة الأوسع نطاقا لأنها تتحرك على مستوى "السياسات العامة" لا على مستوى المشروعية القضائية فقط، وتمتلك القدرة على مساءلة الحكومة سياسيا بما ينعكس على قرارات الرئيس حين ترتبط بمسار حكومي أو برنامج تنفيذي أو بقرارات تشريعية أو مالية تسهم الرئاسة في إصدارها أو التصديق عليها أو توجيهها. وفي دستور ٢٠١٤ تنجسد أدوات الرقابة البرلمانية تدريجيا بدءا من السؤال في المادة (١٢٩) وصولا إلى الاستجواب في المادة (١٣٠) ثم سحب الثقة في المادة (١٣١)، مع تمكين المجلس من تقصي الحقائق عبر اللجان الخاصة في المادة (١٣٥)، وهو

تدرج يراد منه أن تتحول الرقابة من "استعلام" إلى "محاسبة" إلى "جزاء سياسي"، بما يقيد مساحة التقدير التي تطرح بلا تسبب.

وتحقيقاً لوظيفة الكبح على الصلاحية التقديرية، يعمل السؤال البرلماني على كشف المعطيات التي بني عليها القرار أو السياسة، ويؤدي طلب الإحاطة والبيان العاجل في المادة (١٣٤) وظيفة إدخال القرار في المجال العام بسرعة، بينما يمنح الاستجواب المجلس فرصة اختبار الاتساق بين الوقائع والنتائج وبيان المسؤوليات السياسية، ويجعل سحب الثقة مشروطاً باستجواب سابق وفق المادة (١٣١) ضماناً لعدم تحويل الجزاء السياسي إلى أداة مفاجأة بلا مناقشة. وفي التجربة العملية، يتوقف أثر هذه الأدوات على انتظام استخدامها وعلى توفر المعلومات، لأن الرقابة التي تفتقد المادة الواقعية تتحول إلى خطاب عام لا يقيد التقدير في جوهره. وتظهر مجالات الفاعلية الأكبر للرقابة البرلمانية حين يتعلق الأمر بالقرارات ذات المسار المشترك أو التي تحتاج إلى موافقة تشريعية صريحة، مثل إعلان حالة الطوارئ وتمديداتها وفق المادة (١٥٤)، والمعاهدات وما يتعلق بحقوق السيادة وفق المادة (١٥١)، والاقتراض أو الارتباط بمشروعات تحمل الحزنة أعباء مستقبلية وفق المادة (١٢٧)، ومناقشة الموازنة والحساب الختامي وفق المواد (١٢٤) و(١٢٥). ففي هذه المجالات يتحول البرلمان إلى "قيد سابق" على القرار لا إلى رقابة لاحقة عليه، وهو ما يجعل التقدير الرئاسي أكثر انضباطاً لأن القرار لا يكتمل أثره دون موافقة أو رقابة مالية أو سياسية.

تراجع فاعلية الرقابة حين تتصل قرارات الحكومة بخيارات الرئيس الاستراتيجية، بسبب تداخل المسؤولية السياسية داخل كتلة الحكم، وتغليب منطق الانضباط الحزبي والائتلافي على منطق المحاسبة، فضلاً عن حساسية ملفات بعينها تدرج في نطاق «الأمن القومي» بما يرفع كلفة المساءلة ويحد من تداول المعلومات داخل المجلس وخارجه، فتصبح الرقابة أقرب إلى اختبار لحدود المسموح السياسي لا لاكتمال الأدلة. ومع ذلك يمتلك البرلمان مساحة رقابية أقوى في موضوعات بعينها، تتقدمها الطوارئ بحكم اشتراط الموافقة وحظر الحل أثناء سريانها، ثم الموازنة والاقتراض لما تفرضه من موافقات صريحة وضبط تفصيلي لمجالات الإنفاق، ثم موضوعات السياسة العامة حين تترجم إلى خطط وبرامج تتطلب اعتمادات وبيانات متابعة، إضافة إلى القرارات الحساسة التي ينعكس أثرها على الحقوق السيادية أو الالتزامات العامة؛ وهنا تتجلى الرقابة بوصفها «رقابة على الأثر» لا على القرار المجرد، لأن الأثر هو ما يدخل مباشرة في اختصاص المجلس المالي والتشريعي.

وتكتسب قدرة المجلس على تحصيل المعلومات بعداً تنظيمياً إضافياً حين تطور قواعد العمل الداخلي بما يضمن انتظام الجلسات وآليات الطلب والاستدعاء والتواصل مع الحكومة، إذ تظهر تعديلات اللائحة الداخلية استمرار النزعة إلى ضبط إدارة الجلسة

مرعي، خليل عبدالمعظم خليل، ٢٠١٩، «أدوات الرقابة البرلمانية لمجلس النواب في ظل دستور ٢٠١٤ ولائحة ٢٠١٦»، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مج ٢٠، ع ٤، ص ١٣٩.

فتحي فكري، ٢٠٠٦، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، ص ٢١١.

وتفويض الاختصاصات داخل رئاسة المجلس بما يؤثر في إدارة أدوات الرقابة ووتيرتها، لأن «من يملك تنظيم الجلسة» يملك عمليا ترتيب الأولويات الزمنية للمساءلة. وفي الإطار المؤسسي الأوسع، لا تنفصل الرقابة البرلمانية عن بنيتها القانونية التي تحدد التكوين والاختصاصات العامة والمرجعية التنظيمية، إذ يحيل قانون مجلس النواب إلى أن اللائحة الداخلية هي التي تبين كيفية ممارسة العضو لمهام العضوية، بما يعني أن مستوى التفصيل الإجرائي ليس مجرد خيار تنظيمي، بل هو جزء من هندسة الرقابة نفسها؛ توسع اللائحة وتفصيلها يعززان قابلية التفعيل، وغموضها أو تشددها يفتح منافذ للتعطيل.

وعند قياس كفاءة الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري المصري يمكن اقتراح ثلاثة مؤشرات جامعة: العلنية، بمعنى إتاحة النقاشات والمستندات وتسجيل المداولات بما يقلل «الرقابة الرمزية» ويعظم ضغط الرأي العام؛ وضمانات التنفيذ، بمعنى وجود آثار إجرائية وسياسية واضحة على الامتناع عن تقديم المعلومات أو على ثبوت المخالفة في تقصي الحقائق؛ وقابلية التحويل إلى مسؤولية قانونية، بمعنى أن تنتهي الرقابة السياسية إلى مسارات مساءلة دستورية أو جنائية أو قضائية عند تجاوز الحدود الدستورية، وهو ما يتبدى في ربط الاستجواب بسحب الثقة من جهة، وفي بناء لجان التقصي على إلزام تقديم الوثائق من جهة أخرى.

المبحث الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية وحدود أعمال السيادة

تشكل المحكمة الاتحادية العليا الركن الأشد حسما في ضبط مجال التقدير الرئاسي عندما يتصل القرار بتفسير النصوص أو بتحديد حدود الاختصاصات بين السلطات، وفق المادة (٩٣) من الدستور، وباعتبار قراراتها بآلة وملزمة وفق المادة (٩٤). وتبدو أهمية هذا المسار لأن قسما كبيرا من الإشكالات العملية في العراق ليس ناتجا عن غياب النص، بل عن غموض مفاهيم دستورية تنتج صراعات سياسية، فيتحول التفسير الدستوري إلى أداة ضبط تتجاوز الحالة الفردية لتعيد رسم حدود الفعل المؤسسي. وبالانتقال إلى معيار الفحص القضائي، فإن الرقابة الفعالة لا تقف عند حدود الاختصاص والشكل فقط، بل تمتد إلى السبب والغاية والتناسب، ولا سيما حين يتعلق الأمر بقرارات تمس الحقوق أو تمارس أثرا على توازن السلطات. ففي البيئة العراقية، تتضاعف أهمية هذا العمق لأن المجال السياسي كثيرا ما يضغط باتجاه «تسويق» القرارات بالمصلحة العامة دون تسبيب قابل للتحقق، فتغدو مهمة القضاء، دستوريا أو إداريا، هي إعادة ربط القرار بالغاية المخصصة للاختصاص ومنع الانحراف بالسلطة.

المطلب الأول: دور القضاء الدستوري والإداري في العراق

تعد الرقابة الدستورية والقضائية في العراق القناة الأشد حسماً في تحويل الصلاحيات التقديرية لرئيس الجمهورية من مجال "الملاءمة السياسية" إلى مجال "المشروعية الدستورية والإدارية"، لأن القضاء هنا لا يكتفي بوصف القرار أو تكييفه، بل يحدد حدوده الدستورية ويمنع أن تتحول المساحة التقديرية إلى عرف يعطل مقاصد الدستور أو يفرغ القيود من مضمونها.

يقوم ضبط التقدير الرئاسي على مسارين متكاملين؛ رقابة دستورية تضطلع بها المحكمة الاتحادية العليا في نطاق تفسير النصوص وحسم منازعات الاختصاص والرقابة على القواعد القانونية ذات الصلة، ورقابة إدارية تتولاها محكمة القضاء الإداري عند توافر وصف القرار الإداري وما يترتب عليه من قابلية الطعن بالإلغاء أو التعويض، وبذلك يتوزع عبء الضبط بين حماية "علو الدستور" وحماية "مبدأ المشروعية" في المجال التنفيذي.

أما إمكان طرح الدعوى ضد القرارات الرئاسية، فيتوقف على طبيعة القرار؛ فإن كان القرار أقرب إلى "قاعدة" أو إجراء ذي صلة بتطبيق نص دستوري أو بتحديد حدود الاختصاص، أمكن الدفع بعدم الدستورية أو إقامة منازعة دستورية بحسب الآلية المتاحة، وإن كان القرار "قراراً إدارياً" مستوفياً خصائص القرار الإداري وأثره المباشر في مركز قانوني، أمكن الطعن به أمام القضاء الإداري متى استكملت شروط الدعوى، غير أن هذا المسار يصطدم تقليدياً بمسألة التكييف وما إذا كان الفعل يعد من "أعمال السيادة" أو من الأعمال المتصلة مباشرة بوظائف الحكم العليا. ويتصل بهذا التمييز تاريخياً تطور القضاء الإداري في العراق، إذ تأسست الولاية القضائية الإدارية المتخصصة عبر التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، وهو تأسيس يفترض أن يوسع قابلية القرارات التنفيذية للمراجعة القضائية، لكنه بقي عملياً متأثراً باتساع منطقة القرارات المختلطة أو القرارات التي تدفع إلى دائرة السيادة، وهي منطقة تقلل من كثافة الرقابة على القرارات ذات الحساسية السياسية وإن كانت تحدث آثاراً قانونية على الأفراد. ومع ذلك فإن حدود تدخل القاضي في أعمال السلطة التقديرية لا تفهم في الفقه الحديث على أنها امتناع مطلق، بل هي تدرج في شدة الرقابة بحسب طبيعة العمل وأثره، حيث تثار إشكالية التوازن بين سيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات عند اتصال القرار باعتبارات سياسية، فيميل القضاء إلى ضبط "المشروعية" دون أن يتحول إلى صانع قرار بديل، عبر اعتماد اختبارات تقاس بها معقولية القرار وتناسبه دون حلول كامل محل الإدارة.

وعند هذا المستوى، تبرز اختبارات التناسب والمعقولة بوصفها أدوات حديثة لضبط الملاءمة دون إلغائها، إذ يختبر القرار من زاوية وجود صلة منطقية بين الوقائع والنتيجة، ومن زاوية اختيار الوسيلة الأقل تقييداً عند تعدد البدائل، ومن زاوية ألا تتحول الموازنة إلى غلو أو تعسف، وهو ما يسمح بتقوم القرار التقديري في جوهره دون أن يصبح القاضي “سلطة تقديرية بديلة”، لأن معيار المعقولة والتناسب يراقب حدود الاختيار لا اختيار الإدارة ذاته. وتزداد كثافة الرقابة حين يحتمل مساس القرار بالحقوق الأساسية، لأن مجرد صحة الشكل لا تكفي لحماية الحقوق، بل يلزم فحص التسبب والموازنة وصلتهما بالمصلحة العامة وبمبدأ المساواة، وفي هذا المستوى يغدو كشف الانحراف وإساءة استعمال السلطة معياراً فاصلاً يرفع شدة التدقيق القضائي، ويضيّق نطاق الذرائع العامة التي تطرح لتبرير القيود، ولا سيما إذا بدا القرار مبنيًا على تعميم غير منضبط أو على تمييز مقنع عبر خطاب التقدير.

وعند الانتقال إلى مسألة قابلية القرارات للرقابة، فإن القرارات التي تعد في الغالب “قابلة للرصد القضائي” هي تلك التي تكتسب وصف القرار الإداري بأثر مباشر في المراكز القانونية، كقرارات تتصل بالتعيين أو الإغفاء أو الإجراءات ذات الأثر الفردي، أو القرارات التنفيذية التي تمس الحقوق أو ترتب التزامات، بينما تحاط بعض الأفعال التي توصف بأنها سياسية أو سيادية بتحفظ قضائي يبرره عدم استبدال القاضي بصاحب الاختصاص السياسي، وهو ما يجعل التكييف مناطاً لحسم قابلية الطعن أكثر من كونه تفصيلاً فنياً.

المطلب الثاني: رقابة المحكمة الدستورية ومجلس الدولة في مصر

يبنى ضبط أعمال السلطة التقديرية للرئيس في مصر على ثنائية رقابية تتكامل فيها الرقابة الدستورية مع الرقابة القضائية الإدارية؛ فالأولى تراقب “الإطار المعياري” الذي تتحرك داخله السلطة التنفيذية، ولا سيما التشريعات واللوائح والقرارات بقوانين التي تنتج أثراً عاماً يطل الحقوق والحريات، أما الثانية فتشتغل على “الفعل التنفيذي” بوصفه قراراً إدارياً أو تدبيراً تنظيمياً قابلاً للطعن، فتفحص مشروعيتها من حيث الاختصاص والشكل والسبب والغاية ومدى احترامه للحقوق. ويظهر التبع التاريخي أن تضخم وظائف الرئاسة في لحظات التحول السياسي أفضى إلى توسع مساحة التقدير التنفيذي، فكان رد الفقه والقضاء هو تطوير معايير أدق للتمييز بين مجال الملاءمة المباحة وبين صور التعسف والانحراف، مع إبقاء استثناءات الأعمال السيادية بوصفها أحد أهم محددات الفعالية القضائية.

حكم عبد العزيز حسين رجوب، ٢٠٢١، الرقابة القضائية على تناسب القرار الإداري، رسالة ماجستير منشورة، القدس، جامعة القدس، ص ٩.
الكعابنه، رائد سليمان، ٢٠١٠، نظرية أعمال السيادة كقيد على مبدأ المشروعية وتطبيقاً في قضاء محكمة العدل العليا، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ص ٣٣.

أما القضاء الإداري، بوصفه قضاء المشروعية، فيتولى رقابة الأفعال التنفيذية التي تمثل "التطبيق العملي" للتقدير الرئاسي حين تترجمها الحكومة والإدارة إلى قرارات تنظيمية أو فردية، إذ يقرر قانون مجلس الدولة اختصاص محكمة القضاء الإداري ومحاكمه في نظر طلبات الإلغاء والتعويض وما يتصل بالمنازعات الإدارية بحسب توزيع الاختصاصات، بما يسمح للطاعن بأن يجادل في حدود التقدير لا في أصل السياسة العامة، وأن يطلب وقف التنفيذ متى توافرت شروطه، ثم الإلغاء عند تحقق عيب من عيوب القرار.

وعند فحص مشروعية القرار، لا يعامل القضاء الإداري "السلطة التقديرية" بوصفها منطقة حصانة، بل بوصفها مجالاً يتحول فيه معيار الرقابة من رقابة الملاءمة إلى رقابة المشروعية في صورها الدقيقة؛ فيتحقق من احترام قواعد الاختصاص، وصحة الإجراءات، ووجود سبب واقعي وقانوني، واتصال الغاية بالمصلحة العامة لا بمقاصد ملتوية، مع فحص لحدود المعقولة حين تظهر وقائع الدعوى مفارقة صارخة بين الوقائع المعلنة والتدبير المتخذ. وهذه الرقابة تعد في جوهرها رقابة على "تعليل القرار" ولو لم يتخذ التعليل دائماً صورة إلزام شكلية، لأن غياب الصلة السببية أو اضطراب التكيف القانوني ينزل القرار منزلة الانحراف أو الخطأ البين. ومن زاوية تحليلية أدق، يظهر التطبيق القضائي أن التفريق بين "اختيار صلاحيدي" و "تعسف في استعمال الاختيار" يقوم على اختبارات متداخلة: فاختبار التناسب يعمل حين تكون الوسيلة أشد من اللازم قياساً بالغاية، واختبار المعقولة يعمل حين يفقد القرار منطقته الإداري ويغدو مجرد عقوبة أو إجراء بلا أساس ظاهر، واختبار المهدف المشروع يعمل حين تستشف من الملابسات نية استعمال السلطة لتحقيق غرض غير الذي حدده القانون، بينما يظل اختبار احترام التشريعات والضمانات الإجرائية شرطاً سابقاً على كل تقييم موضوعي. وتكمن أهمية هذه الاختبارات في أنها تسمح للقاضي بأن يظل داخل حدود المشروعية دون أن يحل محل الإدارة في الملاءمة، ومع ذلك يمنع تحول التقدير إلى إطلاق. وقد ترتب على استثناء أعمال السيادة أثر مباشر في الحد من "تحويل الرقابة السياسية إلى مسؤولية قانونية"، لأن تحصين بعض الأفعال من دعوى الإلغاء أو من رقابة القضاء الإداري يجعل أقصى ما يملكه المتضرر، في كثير من الحالات، هو الدفع السياسي أو طلب التعويض وفق نظريات بديلة عند قبولها، وهو ما يضعف ردع الانحراف ويبقي جزءاً من السلطة التقديرية خارج آليات الفحص القضائي المعتادة. ومن ثم فإن نقد هذا الاستثناء لا ينصب على أصل الاعتراف بحاجات الدولة العليا في لحظات الخطر، بل على معيار تحديده وعلى مدى تضيقه بحيث لا يتحول إلى مظلة لتجنب القرارات التنفيذية رقابة المشروعية كلما اتصلت بخطاب "السياسة العليا".

وبناء على ذلك، يمكن القول إن كفاءة الرقابة الدستورية والقضائية على أعمال تقدير الرئيس في مصر تتحدد بثلاث حلقات مترابطة: حلقة النص المنظم للاختصاصات والإجراءات بما يمنع التعطيل الإجرائي ويضمن نفاذ أثر أحكام المحكمة الدستورية، وحلقة التكليف القضائي التي تدخل القرار في نطاق الرقابة الإدارية متى كان له أثر إداري قابل للطعن، وحلقة المعايير الموضوعية التي تمنع التعسف عبر اختبارات السبب والغاية والمعقولة والتناسب وحماية الحقوق الأساسية. وكلما ضاق نطاق أعمال السيادة وتوسع نطاق إلزام الإدارة بتقديم الأسباب والبيانات، ارتفعت قدرة القضاء على تحويل الرقابة من “ضبط شكلي” إلى “ضبط فعلي” يمنع الانحراف ويعيد التقدير إلى غايته الدستورية.

المطلب الثالث: رقابة التناسب والضرورة ومشكلة التحصين القضائي

تقوم الرقابة القضائية على أعمال التقدير الرئاسي في مصر على ركيزتين: رقابة المحكمة الدستورية العليا التي تتولى وحدها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية وفق المادة (١٩٢)، ورقابة مجلس الدولة الذي يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية ومراجعة مشروعات القوانين والعقود وفق المادة (١٩٠). وهذه الازدواجية تنتج تكاملاً؛ فالمحكمة الدستورية تضع حدوداً دستورية عامة وتمنع تكريس قواعد تتعارض مع الحقوق أو الاختصاصات، بينما ينفذ مجلس الدولة إلى القرار الإداري الفردي أو التنظيمي ويختبر أركانه وعبوبه، بما يقيد التقدير حين يتحول إلى قرار ذي أثر قانوني مباشر.

أما حدود تدخل القاضي في أعمال التقدير، فلا تفهم اليوم بوصفها امتناعاً عن الرقابة على الملاءمة بإطلاق، بل بوصفها رقابة على “حدود الملاءمة” عبر معايير المشروعية، إذ يبدأ القاضي برقابة الاختصاص ليتأكد أن الفعل صدر عن الجهة المختصة وبالصفة التي يحددها الدستور أو القانون، ثم ينتقل إلى رقابة الشكل والإجراءات بوصفها ضماناً لنزاهة تكوين الإرادة وشفافية المسار، ثم يختبر السبب والغاية منعا للانحراف، ويعمل معيار التناسب والمعقولة عندما تمس الإجراءات حقوقاً أو تحدث آثاراً جسيمة لا تبررها الوقائع. وتكتسب رقابة الغاية والسبب أهمية مضاعفة في المجال الرئاسي لأن الانحراف لا يقع غالباً في العيب الشكلي السهل الإثبات، بل في تحويل الغاية الدستورية للاختصاص إلى غاية سياسية جزئية، أو في تضخيم الوقائع لتبرير تدخل استثنائي. ومن ثم فإن معيار “الانحراف بالسلطة” يعمل كآلية كاشفة حين يبدو القرار سليماً ظاهرياً لكنه غير منسجم مع مقصد النص، ويصبح اختبار التناسب وسيلة لضبط حالة الضرورة حتى لا تتحول إلى ذريعة دائمة، خصوصاً في القرارات أو السياسات التي تتغذى على خطاب الاستثناء.

يعقوب يوسف الحمادي، ٢٠١٣، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص ١٠٣.

سامي جمال الدين، ١٩٨٢، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة عليها، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٦٣.

تتأسس الرقابة على أعمال السلطة التقديرية للرئيس، من منظور نظري، على فكرة مركزية مفادها أن اتساع مجال الاختيار المشروع في قمة السلطة التنفيذية لا ينتج بذاته مشروعية كاملة، بل يظل معرضاً لانحرافات بنيوية ما لم يحط بضمانة رقابية تحوله من «سلطة تقدير» إلى «سلطة مسوغة» قابلة للتبرير والمساءلة؛ فالرقابة، في فلسفتها، هي آلية منع لسوء استعمال القوة قبل أن تكون أداة إبطال بعد وقوعه، لأنها تلزم صاحب القرار بإظهار الصلة بين الوقائع والغاية العامة، وتعلق الباب أمام تحويل المصلحة العامة إلى ستار لغايات شخصية أو فئوية أو أيديولوجية. وفي إطار التصنيف النظري لنماذج الرقابة، يمكن التمييز أولاً بين الرقابة القبلية والرقابة البعدية؛ فالقبلية تستهدف منع الانحراف قبل تحققه عبر اشتراطات إجرائية أو مؤسسية تقيد لحظة اتخاذ القرار وتدخل عناصر مشاركة أو تدقيق، بينما تقوم البعدية على مراجعة القرار بعد صدوره لإزالة آثاره أو إصلاحها؛ وتمتاز الرقابة القبلية بأنها تقلل كلفة الخطأ وتحد من الضرر قبل وقوعه، غير أنها قد تبطئ القرار في مجالات الأزمة، في حين تمتاز الرقابة البعدية بمرونتها وقابليتها للتدرج، لكنها قد تأتي بعد تحقق أضرار يصعب تداركها كلياً.

وثالثاً، تطرح في الفكر الإداري المقارن ثنائية الرقابة الحدية والرقابة الكثيفة. فالحدية تكتفي بإبطال القرار عند «الخطأ البين» أو الانحراف الظاهر أو المساس بالحقوق، حفاظاً على المجال الوظيفي للتقدير، بينما تقترب الرقابة الكثيفة من اختبار الموازنة وتقدير الضرورة والتناسب بصورة أعمق؛ وتمتاز الرقابة الحدية بأنها تصون الفصل بين السلطات وتقلل خطر «قضاء الإدارة»، لكنها قد تبقي مساحة واسعة للتقدير غير المنضبط في القرارات الحساسة، أما الرقابة الكثيفة فتزيد فاعلية الحماية الحقوقية وتواجه التعسف الممنهج، لكنها تثير إشكال ضبط معيار التدخل حتى لا تنقلب إلى وصاية قضائية على القرار التنفيذي. وعلى هذا الأساس يتحدد «حد تدخل الناظر» بمبدأ مزدوج؛ الناظر لا ينبغي أن يجلس مكان متخذ القرار ولا أن يعيد إنتاج البدائل السياسية أو التقنية التي يختص بها الرئيس، لكنه في المقابل ملزم بكشف الانحراف عن الهدف، ومظاهر الخطأ البين في تقدير الوقائع، وعدم التناسب، وانتهاك الحقوق، لأن هذه العيوب لا تمس «ملاءمة» مجردة بل تمس جوهر المشروعية بما هي ارتباط السلطة بالمصلحة العامة وبالغاية التي خولت من أجلها.

وتكتسب رقابة الانحراف بالسلطة قيمة نظرية خاصة لأنها تكشف أخطر أشكال إساءة استعمال السلطة، وهو تحويل الاختصاص عن غايته القانونية إلى مقصد آخر، بحيث يصبح القرار شكلياً صحيحاً لكنه موضوعياً منحرف؛ ولهذا تعد رقابة الغاية من أمتن الأسس النظرية للرقابة على التقدير الرئاسي، لأنها تمنع تذرع السلطة بعمومية النص لتبرير أفعال تخدم منفعة خاصة أو تنتج فساداً مؤسسياً أو تمييزاً غير مبرر. وبالنظر إلى معايير التقويم النظري، يمكن صياغة «ثلاثية» تقود التقويم القضائي أو الرقابي لأعمال التقدير؛ معيار المعقولية بوصفه اختباراً لوجود منطق موضوعي بين الوقائع والنتيجة وكون القيود على الحقوق غير متعسفة، ومعيار التناسب بوصفه موازنة بين المنافع والأضرار واشتراط اختيار الوسيلة الأقل تقييداً عند تراحم

البدائل، ومعیار إساءة استعمال السلطة بوصفه اختبارا لاتجاه الإرادة نحو غاية غير مشروعة أو لقيام الغلو والخطأ البين الذي يجعل القرار خارج دائرة الاختيار المعقول.

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية والهيئات المستقلة وتكامل الضمانات

إلى جانب البرلمان والقضاء، تعمل في العراق هيئات مستقلة تؤدي وظيفة رقابية تخصصية تسند الرقابة السياسية والقضائية بالمعلومات والمتابعة الفنية. وتكمن قيمة هذا المسار في أنه يحول جزءا من السلطة التقديرية من “قرار مغلق” إلى قرار قابل للمساءلة عبر التقارير، وهو ما يرتبط بمبدأ الشفافية بوصفه شرطا سابقا على الرقابة لا نتيجة لها. في المقدمة تأتي هيئة النزاهة بوصفها جهازا رقابيا وتحقيقيا في ملف الفساد، وقد أبرزت الدراسات التطبيقية أن غياب الفاعلية الرقابية وتشتت المسؤوليات يسهل تمدد سوء استعمال السلطة التقديرية في القرار الإداري والمالي، وأن دور هيئة النزاهة يشتد حين تفعل آليات التعاون مع ديوان الرقابة المالية وبقية الأجهزة الرقابية لإحالة ما يشكل جرائم إلى التحقيق، بما يجعل الرقابة هنا جزءا من منظومة منع الانحراف، لا مجرد رصد بعد وقوعه.

وتبقى الرقابة الإدارية الداخلية داخل الجهاز التنفيذي مسارا مكملا؛ فهي الأسرع زمنا والأقرب إلى القرار، لكنها تعاني خطر تعارض المصالح حين تكون الجهة الرقابية جزءا من البنية نفسها التي أنتجت القرار أو استفادت منه. لذلك لا تعد هذه الرقابة كافية وحدها لضبط السلطة التقديرية في المستوى الرئاسي، لكنها تصبح فعالة إذا ارتبطت بالزامية التوثيق والتسبيب وبالتعاون مع الهيئات المستقلة وبقابلية الإحالة إلى القضاء. تظهر التجربة العراقية بعد ٢٠٠٥ أن الرقابة البرلمانية، رغم سعة أدواتها النصية، كثيرا ما تضعف عمليا بسبب “تسييس الرقابة داخل الائتلافات” وغياب معارضة مؤسسية مستقرة، وهو ما يقلل من كثافة المسألة اليومية ويحول بعض الأدوات إلى آليات تفاوض أكثر من كونها أدوات محاسبة.

وفي المقابل، برزت الرقابة الدستورية للمحكمة الاتحادية العليا بوصفها الأكثر حضورا في لحظات الانسداد، لأن النزاعات الكبرى في العراق غالبا ما تتخذ صورة خلاف دستوري على الاختصاص أو على تفسير النصوص، فتغدو المحكمة مرجعا حاسما ينتج أثرا مباشرا على سلوك المؤسسات. وهذا لا يعني أن الرقابة القضائية تمارس دائما رقابة كثيفة على مضمون الملاءمة، لكنها عمليا صارت الرقابة الأوضح أثرا عندما يتعلق الأمر بإعادة رسم الحدود الدستورية ومنع تمدد السلطة خارج النص. أما الرقابة الإدارية والهيئات المستقلة فتتفاوت فعاليتها بحسب قوة الإلزام في المتابعة وبحسب تفاعل البرلمان والقضاء مع مخرجاتها؛ فإذا بقيت تقاريرها دون مسار إنفاذ واضح، تحولت إلى “رقابة معرفية” لا “رقابة منتجة للأثر”، بينما تتحول إلى رافعة ضبط قوية عندما يبنى عليها تحقيق أو مساءلة أو طعن قضائي أو تشريع تصحيحي.

ومن ثم تتحدد أهم الفجوات التي تسهل اتساع السلطة التقديرية أو سوء استعماله في العراق في ثلاثة مستويات مترابطة: فجوة سياسية تتمثل في ضعف المعارضة البرلمانية نتيجة بنية التوافق، وفجوة قضائية تتصل بتذبذب توصيف “السيادة” وما يترتب عليه من تضيق قابلية الطعن، وفجوة مؤسسية تتعلق بضعف إلزامية متابعة التقارير الرقابية وتدوير المسؤوليات بين الأجهزة دون مسار حاسم للإنفاذ. وبذلك يمكن القول إن أكثر أنواع الرقابة حضوراً في التطبيق العراقي هو الرقابة الدستورية في لحظات النزاع البنوي، تليها الرقابة الرقابية المتخصصة حين تتصل الملفات بالمال العام والفساد، بينما تظل الرقابة البرلمانية الأوسع من حيث الأدوات لكنها الأضعف نسبياً من حيث الأثر المستقر، ما لم تعد هندسة الممارسة الحزبية واللائحية بما يعيد للبرلمان وظيفة المساءلة بمعايير موضوعية لا بمعادلات المحاصصة.

المطلب الأول: الرقابة المالية والهيئات المستقلة في العراق

تتخذ الرقابة الإدارية في العراق، بوصفها رقابة تشغيلية ملاصقة للعمل التنفيذي، وظيفة مختلفة عن الرقابة البرلمانية والقضائية؛ فهي تعنى بكشف مواطن الخلل في الأداء قبل أن تبلور المخالفة في صورة نزاع قضائي أو مساءلة سياسية، وتتحرك عبر أدوات الفحص والتدقيق والمتابعة داخل الجهاز الإداري وخارجه، بما يجعلها أقرب إلى “نظام إنذار مبكر” يحد من تضخم المجال التقديري ويعيد توجيهه نحو مقتضيات المشروعية والكفاءة. وعند تحليل صلة هذه الرقابة بأعمال رئيس الجمهورية، ينبغي الانطلاق من الطبيعة البنائية للقرار الرئاسي في دستور ٢٠٠٥، إذ إن كثيراً من القرارات الرئاسية لا تنتج آثارها منفردة، بل تنكئ على مسارات تنفيذية ومالية وإدارية تتولاها الحكومة والوزارات والهيئات، ومن ثم فإن الرقابة الإدارية والرقابة عبر الهيئات المستقلة تضبط البيئة التي يتكون فيها القرار ويتحقق أثره، وتكشف الانحراف أو سوء التقدير في المقدمات الواقعية والمالية والإجرائية التي تستند إليها الأفعال ذات الصلة.

ويمكن تصنيف الرقابة الإدارية والجهات المستقلة، في حدود بنية القانون العام، إلى رقابة مالية ومحاسبية، ورقابة تفتيش إداري وانضباط وظيفي، ورقابة مكافحة فساد ذات بعد تحقيقي وإحالي، ورقابة حقوقية ذات طابع رصدي وتقرير، مع الإشارة إلى أن الدستور أقر إطار “الهيئات المستقلة” في المادة (١٠٢)، وأحال إلى تنظيمها بقوانين خاصة، الأمر الذي جعل الضبط الإداري يتخذ صورة شبكة مؤسسية لا جهازاً واحداً. أما الرقابة المالية والمحاسبية، فيمثلها ديوان الرقابة المالية الاتحادية بوصفه جهازاً مختصاً برقابة المال العام “أينما وجد” وفق قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، ولا سيما المادة

علي مشهد، وعلي وادي عبد علي الكريطي، ٢٠٢٥، «دور المؤسسات الرقابية في ضبط الأداء الحكومي في العراق»، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٧٣، العدد ٣،

ص ٣٣٨.

نورانية عبد الباري خالد، وبلاسم عدنان عبد الله، ٢٠٢٣، «دور المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق بتعزيز حقوق الإنسان»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة

ديالى، المجلد ١٢، العدد ١، ص ٤٦٥.

(٣)، مع تمكينه من تشخيص المخالفات المالية وفق تعريفات المادة (٢) من القانون ذاته، وهي المخالفات التي تشمل خرق القوانين والأنظمة والتعليمات، والإهمال أو التقصير المؤدي إلى هدر المال العام، والامتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لأعمال التدقيق. غير أن القيمة الضابطة لهذه الرقابة لا تتحقق بمجرد التشخيص، بل بقدرتها على تحويل “التقرير” إلى مسار إنفاذ عبر الإحالة والتنسيق مع الجهات المختصة.

وتظهر وظيفة الديوان في الحد من إساءة استعمال السلطة التقديرية حين ترتبط القرارات الكبرى، بما فيها ما يتصل بإطار السياسات العامة أو التعاقدات أو إدارة الموارد، بمسالك إنفاق ومشتريات وتخصيصات، إذ يتيح التدقيق المالي كشف “السبب المالي” للقرار وما إذا كان قائماً على تقدير رشيد أو على ممارسات تسهل الانحراف، كما أن تقارير الديوان يمكن أن تؤسس لمسؤولية لاحقة، لكن الدراسات التطبيقية تشير إلى أن أحد مواطن الضعف يتمثل في تأخر الإبلاغ أو ضعف الربط المؤسسي بين تشخيص المخالفة وفرض الجزاء أو الإحالة في الوقت المناسب. وفي مستوى التفتيش الإداري والرقابة الداخلية، تشكل الرقابة عبر دوائر الرقابة والتدقيق الداخلي داخل الوزارات والمؤسسات، وعبر لجان التحقيق الإداري والانضباط، وهي رقابة تكتسب أهميتها من أنها الأقرب إلى الفعل الإداري اليومي، وتملك القدرة على رصد الانحراف في مرحلة مبكرة، لكنها تعاني غالباً من نقص الاستقلال الوظيفي بسبب ارتباطها الإداري بالقيادة التي قد تكون طرفاً في القرار محل الفحص، وهو ما يضعف أثرها إذا لم تدعم بضمانات إجرائية وتقنيات اتصال ملزمة مع الرقابة الخارجية.

أما هيئات مكافحة الفساد، فتتجسد أساساً في هيئة النزاهة المنشأة بقانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، والتي تمنحها النصوص اختصاصات التحري والتحقيق والإحالة في جرائم الفساد ضمن حدود القانون، مع تمييز مهم بين التحقيق الإداري داخل الوزارات والتحقيق الجزائي الخاضع لإشراف قاضي التحقيق وفق القواعد الإجرائية، وهو تمييز يرسم حدود تدخل الهيئة في القرارات التقديرية: فهي لا تحاكم “الملاءمة” بوصفها ملاءمة، لكنها تملك تفكيك القرار إلى عناصره الواقعية والمالية والإجرائية للكشف عما إذا كان قد استعمل لإنتاج منفعة غير مشروعة أو لتجاوز قواعد المال العام أو لتغطية سلوك جرمي. ويظهر البعد الإحالي في عمل هيئة النزاهة من خلال دور المحققين التابعين لها في جمع الأدلة والقرائن وعرضها على محكمة التحقيق المختصة دون تأخير، وتحريك الدعوى الجزائية بحسب ما تتيحه القواعد، وهو ما يجعل الهيئة حلقة وصل بين الرقابة الإدارية والضبط الجزائي، فإذا اكتفت بالتقرير دون إحالة ضاعت قيمة الرقابة، وإذا توسعت في إجراءات لا سند لها وقع التضارب مع صلاحيات الجهات الإدارية والجزائية الأخرى.

كما أن الوصول إلى المعلومات يمثل "عنق الزجاجة" في الرقابة على السلطة التقديرية، لأن القرار التقديري عالي الحساسية يستند غالباً إلى معطيات أمنية أو مالية أو فنية، فإذا أغلقت الوثائق بدعوى السرية دون معايير واضحة، تضاعفت قدرة الديوان أو هيئة النزاهة أو المفوضية على اختبار مبررات القرار، وتحولت التقارير إلى عموميات، لذلك تتجه المقاربات الحديثة إلى بناء قواعد لتداول المعلومات داخل المؤسسات الرقابية، مع حفظ السرية المشروعة عبر مسارات مؤمنة، بدلا من جعل السرية عنوانا لحرمان الرقابة من المادة الخام للتحقق. فإن تقوية الصلة بين التقارير الإدارية والمالية وبين المساءلة السياسية أو القضائية تتطلب جملة إصلاحات مترابطة، أولها بناء مسار إحالة مؤسسي واضح يحدد متى تنتقل ملاحظات ديوان الرقابة المالية من مرحلة التشخيص إلى مرحلة الإحالة، ومتى تتحول نتائج التحري في هيئة النزاهة إلى ملف تحقيق قضائي مكتمل من حيث الوقائع والقرائن، بما يمنع بقاء التقرير في دائرة المكاتبات دون أثر. وثانيها تفعيل آلية التفاعل البرلماني مع التقارير، عبر إلزام اللجان المختصة بعقد جلسات استماع دورية بشأن تقارير الديوان والنزاهة والمفوضية، وربط ذلك بجدول زمني للاستجابة من الجهات التنفيذية، لأن الرقابة الإدارية تضع "المعلومة" لكن تحويلها إلى "مسؤولية" غالبا ما يحتاج إلى ضغط سياسي مؤسسي. وثالثها بناء قاعدة بيانات مشتركة وآمنة للتبادل المعلوماتي بين الأجهزة الرقابية والقضاء، بما يختصر زمن الإحالة ويقلل فرص ضياع الأدلة أو تشظيها، مع تعزيز واجبات التسبب والتوثيق داخل الإدارة حتى تكون مخرجات الرقابة قابلة للاستخدام القضائي.

المطلب الثاني: التفتيش والرقابة المالية ومكافحة الفساد في مصر

تتجسد الرقابة الإدارية في مصر في شبكة من أجهزة التفتيش والضبط المالي ومكافحة الفساد والانضباط الوظيفي، تعمل بوصفها رقابة «سابقة ولاحقة» على مسار القرار التنفيذي الذي قد يتسع فيه مجال السلطة التقديرية، فتتحول مهمتها من مجرد رصد المخالفات إلى إعادة ضبط علاقة الإدارة بمبدأ المشروعية من داخل الجهاز التنفيذي نفسه، عبر أدوات الفحص والمراجعة والتحقيق الإداري والإحالة، وهو ما يمنحها موقعا وسيطا بين الرقابة البرلمانية ذات الطبيعة السياسية والرقابة القضائية اللاحقة التي لا تتحرك غالبا إلا بعد تحقق أثر ضار.

ويعد الجهاز المركزي للمحاسبات أبرز أركان هذا البناء؛ إذ يقوم قانونه على فكرة «الرقابة الشاملة على الأموال العامة» بما يضم الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، ورقابة الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، وهي ثلاثية تكشف أن الرقابة لا تتوقف عند شكل الصرف والتحصيل، بل تمتد إلى تقييم الكفاءة

محمد إسماعيل عبد الواحد عبد الله، ١٩٩٦، دراسة تحليلية لتقارير الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات في القطاع الحكومي، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس،

والنتيجة، بما يحّد من تحول التقدير الإداري إلى إنفاق غير رشيد أو إلى ترتيبات مالية تخفي انحرافاً عن الأهداف العامة. وتعمق فعالية الجهاز المركزي للمحاسبات حين يمنح حق التفتيش على المستندات والدفاتر والسجلات والتثبت من سلامة القيود المحاسبية ومطابقة التصرفات المالية للقوانين واللوائح والقواعد العامة للموازنة، مع صلاحية كشف وقائع الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها واقتراح وسائل علاجها، وهي صلاحيات تجعل الرقابة المالية قادرة على «تشخيص العيب» لا الاكتفاء بإبلاغه، بما يخلق رصيدا معرفيا يمكن أن يحول لاحقا إلى مسؤولية تأديبية أو جنائية أو إلى تعديل تنظيمي يمنع تكرار الانحراف. وتبرز قابلية هذه الرقابة للتحول إلى أثر مؤسسي حين يجيز القانون أن تحال نتائج الفحص إلى الجهات طالبة الفحص، ويتيح لرئيس الجهاز أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية عند قيام موجب لذلك، بما يعني أن الجهاز ليس جهاز «تقارير» فحسب، بل يشكل بوابة لتنفيذ آليات الجزاء الإداري، وهو ما يحّد من المفهوم الضيق للرقابة بوصفها توثيقا لا يتجاوز الإدراج في ملفات المكاتبات.

وإلى جانب الرقابة المالية، تصدر هيئة الرقابة الإدارية وظيفة كشف الفساد الإداري والمالي بوصفها جهازا رقابيا يتبع رئيس الدولة، وتعرف اختصاصاتها على نحو يتجاوز فكرة الضبط التقليدي إلى فكرة «تقويم نظم الإدارة»؛ إذ تتجه إلى الكشف عن عيوب النظم الإدارية والمالية واقتراح وسائل إصلاحها، وإلى متابعة تنفيذ القوانين والقرارات واللوائح، وإلى الكشف عن المخالفات والجرائم التي تقع من الموظفين بسبب أداء الوظيفة أو بمناسبتها، وهو ما يجعلها جهازا مناسباً لرصد آثار التعسف في استعمال السلطة التقديرية حين يترجم التعسف إلى انحراف إجرائي أو إلى توظيف غير مشروع للنفوذ داخل الإدارة. وترجم هذه الوظيفة إلى قدرة على الوصول إلى المعلومات؛ إذ تمنح النصوص الهيئة سلطة طلب البيانات والأوراق والحصول على صورة منها من الجهات المختلفة، بما في ذلك الأوراق ذات الطبيعة الحساسة متى اقتضى التحقيق ذلك، وهي نقطة حاسمة لأن سوء استعمال السلطة التقديرية غالبا ما يتخفى وراء عبارات العمومية والسرية، فلا يكشف إلا بفتح مسارات الاطلاع على المستندات المنشئة للقرار أو المبررة له.

٢

ومن المهم في تقييم الرقابة الإدارية ألا تفهم بمعزل عن نظام الانضباط الوظيفي الذي يحدد كيف تترجم نتائج التفتيش والمراجعة إلى عقوبات إدارية، إذ إن قانون الخدمة المدنية أعاد بناء المشروعية الداخلية للإدارة عبر قواعد الحضور والانقطاع والالتزام بحدود الإجازات وضوابط ترك العمل، بما يمنح الجهة الإدارية أدوات مباشرة لمواجهة صور الإهمال والتراخي التي قد تستعمل غطاء لفساد أو لتلاعب في استعمال السلطة، ويشكل ذلك ركيزة لمنع الانحراف قبل أن يتحول إلى جريمة مالية. (الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، ١ نوفمبر ٢٠١٦، قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، ص ٢٢) وفي

قانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، منشور ضمن ملف الجهاز المركزي للمحاسبات، ص ٢.
الجريدة الرسمية، العدد ٢٢، ١٦ مارس ١٩٦٤، قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، ص ٤٠٠.

السياق ذاته، يؤكد قانون الخدمة المدنية أن التنظيم التفصيلي للعلاقة الوظيفية لا يقصد به فقط رفع الكفاءة، بل ضبط المشروعية الإجرائية للقرارات الإدارية المتعلقة بالموظفين وبمحسن سير المرفق، لأن كثيرا من صور التعسف في استعمال السلطة التقديرية تتولد من انفلات الضوابط الإجرائية أو من التساهل في مراقبة الالتزامات الوظيفية، فيصبح إصلاح الانضباط جزءا من الرقابة الوقائية ضد الانحراف. (الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، ١ نوفمبر ٢٠١٦، قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، ص ٢) وتقاس فاعلية الرقابة الإدارية، في المستوى المؤسسي، بمعيار الاستقلال؛ فالجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية يكتسبان قيمة إضافية عندما تضمن لهما استقلالية وظيفية في اختيار موضوعات الفحص وترتيب أولويات المراجعة وعدم خضوعهما لاعتبارات الإدارة اليومية للجهات الخاضعة للرقابة، لأن الرقابة التي تنمهي مع الإدارة تفقد قدرتها على تسمية الانحراف باسمه وتتحول إلى تكييفات تبريرية.

أما معيار الشفافية وإمكان التقرير العلني، فيبقى أكثر المعايير حساسية، لأن الرقابة الإدارية قد تحاصر داخل منطق السرية، فتتحول إلى تقارير داخلية لا تنتج ضغطا عاما ولا تلزم متخذي القرار بتبرير استعمالهم للتقدير، ومن ثم فإن رفع القدرة على نشر خلاصات غير ضارة بسير التحقيقات، أو على الأقل إتاحة بيانات إجمالية دورية عن أنماط المخالفات ومجالاتها، يعد جسرا ضروريا بين الرقابة الإدارية والرقابة البرلمانية والرأي العام. وتكتمل الفاعلية بمعيار الارتباط المؤسسي بجهات الإحالة والادعاء، لأن انتقال الرقابة من مستوى التقرير إلى مستوى الجزاء يتوقف على مسار واضح يربط الأجهزة الرقابية بالنيابة العامة والجهات التأديبية، وهو ما يظهر بجلاء في نظام الكسب غير المشروع الذي يميز ندب النيابة العامة والتحفظ والمنع من التصرف، وفي صلاحيات الجهاز المركزي للمحاسبات في طلب الإحالة للمحاكمة التأديبية، بما يحيد من ثقافة “التحصين الإداري” التي قد تنتج عن تضامن البيروقراطية. وبناء على ذلك، فإن تطوير الرقابة الإدارية للحد من سوء استعمال السلطة التقديرية يقتضي، أولا، تقنين مسارات الإحالة الإلزامية من التقارير الرقابية إلى الجهات التأديبية والجنائية في حالات معينة مع جداول زمنية محددة حتى لا تستنزف النتائج في المكاتب، وثانيا، توسيع نطاق حق الاطلاع على المستندات وضمن عدم تعطيله بتعللات تنظيمية، وثالثا، إنشاء آلية متابعة تنفيذ توصيات الأجهزة الرقابية وربطها بمساءلة قيادات الجهة الخاضعة للرقابة، لأن الانحراف لا يتكرر عادة بسبب غياب المعرفة به، بل بسبب غياب كلفة تكراره.

المطلب الثالث: مقومات الاستقلال وتبادل المعلومات وعلنية النتائج

تتخذ الرقابة الإدارية في مصر صورة شبكة متكامل فيها الرقابة المالية والمحاسبية، والرقابة الإدارية التفتيشية، والرقابة الوقائية ضد الفساد، والرقابة الحقوقية؛ وقد رسخ دستور ٢٠١٤ هذا الإطار في المواد (٢١٥) إلى (٢١٨) بإقرار استقلال الأجهزة الرقابية وتقديم تقارير سنوية تعرض على مجلس النواب خلال مدة محددة، مع إلزام هذه الأجهزة بإبلاغ سلطات التحقيق بما تكشفه

من دلائل على مخالفات أو جرائم، وهو ما ينقل التقرير من كونه “رأيا فنيا” إلى كونه “معلومة قابلة للإحالة والإنفاذ” إذا اكتملت شروط التفعيل المؤسسي.

١

في الرقابة المالية، يبرز الجهاز المركزي للمحاسبات بوصفه الآلية الفنية الأوسع في متابعة تنفيذ الموازنة ومراجعة الحسابات الختامية، وهو ما يتقاطع مع القرار الرئاسي بصورة غير مباشرة لأن كثيرا من آثار القرار التنفيذي الأعلى تمر عبر الإنفاق والتعاقدات والسياسات المالية، فيكون للتقرير المالي دور في كشف فجوات التسبيب، وكشف التعارض بين تقديرات السلطة التنفيذية وبين معايير حماية المال العام، كما أن نشر التقارير أو إحالتها يعزز قابلية تحويل الخطأ المالي إلى مسؤولية سياسية أو قضائية.

أما الرقابة التفتيشية ومكافحة الفساد فتتجسد في هيئة الرقابة الإدارية وغيرها من الآليات التنظيمية، وتعمل في منطقة حساسة لأنها أقرب إلى الفعل التنفيذي، وفاعليتها تتوقف على الاستقلال الواقعي وعلى القدرة على الوصول إلى المعلومات، وعلى وجود ضمانات تمنع تحويلها إلى أداة انتقائية. وقد أظهر التحليل التطبيقي أن تحديد ولاية أعضاء هيئة الرقابة الإدارية وضبط مسالكها الإجرائية ينعكس مباشرة على صدقية تقاريرها وعلى قابليتها للاستخدام في الإحالة إلى جهات التحقيق، وهو ما يجعل الإصلاح المؤسسي هنا جزءا من بناء الرقابة لا مجرد تحسين إداري. وتؤدي المجالس القومية المستقلة، وفي مقدمتها المجلس القومي لحقوق الإنسان الذي يندرج ضمن إطار المادة (٢١٤)، وظيفة حقوقية مختلفة عن الرقابة المالية، لأنها تدخل معيار الحقوق والحريات في تقييم أثر السياسات والقرارات، ولا سيما في سياق الاستثناءات وحالات الطوارئ والتدابير التي قد تبرر بالضرورة. وتزداد قيمة هذا المسار عندما تبنى تقاريره على منهجية رصد دقيقة، وعندما تتحول توصياته إلى مادة نقاش برلماني أو إلى عناصر تدعم خصومة قضائية، لأن الرقابة الحقوقية إن بقيت مجرد بيان عام فقدت قدرتها على كبح التقدير في المجال التنفيذي.

٢

تظهر الخبرة الدستورية الحديثة أن الدور المحوري في ضبط التقدير الرئاسي يتوزع عمليا بين القضاء الدستوري والإداري عندما يتعلق الأمر بالحقوق أو بتجاوز الحدود الدستورية، وبين البرلمان عندما يتعلق الأمر بالإجراءات التي اشترط الدستور موافقته عليها مسبقا، ولا سيما الطوارئ والمعاهدات والموازنة، وبين الأجهزة الرقابية حين تكون المشكلة في “البيانات” و “المال العام” و “الفساد” وتحتاج إلى كشف في لا تملكه الرقابة السياسية وحدها. غير أن هذا التوزع لا ينتج فاعلية تلقائية ما لم تتصل مخارج كل مسار بالمسارات الأخرى عبر إحالة واضحة وتفاعل زمني ملزم. تتمثل التحديات الكبرى في اتساع مجال الأعمال

زغلول، أحمد خالد سعد، ٢٠٢٢، «الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام»، روح القوانين، مج ٣٤، ع ٩٨٤، ص ٣٦٠.

سيد، أحمد عادل عبد الرحيم، ٢٠٢٥، «حدود ولاية أعضاء هيئة الرقابة الإدارية: دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحكام القضاء المصري»، مجلة الدراسات القانونية،

مج ٦٧، ع ٢٤، ص ٨٩٢.

الحاكمية بما يقلص قابلية المراجعة، وفي قابلية الاستثناء للتطبيق عبر حالات الطوارئ أو منطق الضرورة، وفي مركزية السلطة التنفيذية بما يضعف استقلال الرقابة البرلمانية وفاعلية المساءلة، إضافة إلى فجوة المعلومات التي تجعل كثيرا من أدوات الرقابة شكلية إذا لم ترد بالوثائق والبيانات. ولذلك فإن الحلول القانونية تتجه إلى تضيق مفهوم الأعمال الحاكمية بمعايير قابلة للتطبيق، وتعزيز واجب التسبب والشفافية في القرارات ذات الأثر العام، وتفعيل مقتضيات المواد (٢١٥) إلى (٢١٨) عبر إلزام البرلمان بجدول زمني فعلي لمناقشة تقارير الأجهزة الرقابية وربطها بإجراءات مساءلة أو إحالة، وتطوير قواعد تداول المعلومات للجهات الرقابية والقضائية مع حفظ السرية المشروعة.

الخاتمة

النتائج

١. تبين أن القيمة الفعلية للرقابة لا تقاس بعدد الأجهزة المقررة في النصوص، وإنما بنوعية اختصاصاتها ومقدرتها على التحقق من عناصر القرار الرئاسي وتحصيل الوثائق وترتيب الأثر القانوني. وقد ينتج عن تعدد المؤسسات تضارب في المهام إذا غابت قواعد التنسيق الواضحة.

٢. تؤدي الرقابة البرلمانية في العراق وظيفة مهمة بحكم الطابع البرلماني للنظام الدستوري، غير أن فعاليتها تتوقف على جدية أدوات السؤال والاستجواب والتحقيق وعلاقة الأغلبية بالحكومة. وفي مصر تبدو أدوات البرلمان متعددة، إلا أن آثارها العملية تتأثر بظروف تداول المعلومات والتنظيم الحزبي والإجرائي.

٣. يمثل القضاء الدستوري والإداري ضمانا لتحديد الحد الفاصل بين الاختيار المشروع والتعسف في استعمال السلطة، لأن اختصاص القاضي لا يعني إحلال تقديره السياسي محل تقدير الإدارة. بل يعني فحص الاختصاص والسبب والغاية والتناسب ومدى احترام الضمانات الإجرائية الجوهرية.

٤. يؤدي اتساع مفهوم أعمال السيادة إلى تقليص الحماية القضائية في المسائل ذات الطابع السياسي، ولا سيما عندما تصيب آثار القرار مراكز قانونية فردية مباشرة. وتقتضي المشروعية تضيق الاستثناء وحصره في نطاقه الحقيقي، وإتاحة مراجعة الآثار الإدارية القابلة للفصل عنه.

٥. تشكل الجهات المالية والإدارية والحقوقية مصدرا ضروريا للمعلومات والأدلة الفنية، غير أن الرقابة المتخصصة قد تفقد أثرها حين تكون تقاريرها غير منشورة أو لا تترتب عليها إجراءات متابعة. ومن ثم يصبح استقلال الجهة الرقابية وحققها في النفاذ إلى المستندات جزءا من ضمانات فاعليتها.

التوصيات

١. يوصى بترسيخ التزام عام بتسبيب القرارات الرئاسية ذات الأثر المهم، وبخاصة تلك التي تحد من الحقوق أو تتصل بعمل البرلمان أو بظروف الاستثناء. ويحدد هذا الالتزام الحد الأدنى من الوقائع والبدائل والأهداف والمعايير التي ينبغي إعلانها أو تمكين الجهات المختصة من الاطلاع عليها.
٢. ينبغي تنظيم حق المجالس النيابية ولجانها في الحصول على الملفات اللازمة للمساءلة ضمن آجال محددة، مع وضع آليات واضحة للتعامل مع المعلومات الحساسة. ويتيح ذلك الانتقال من الرقابة التي تعتمد على الخطاب السياسي إلى رقابة تستند إلى مستندات قابلة للفحص والتحقق.
٣. يوصى بدعم المسارات القضائية العاجلة متى ترتب على القرار التقديري أثر يصعب تداركه، وتعزيز أدوات فحص السبب والغاية والتناسب من غير تحويل القاضي إلى جهة لاتخاذ القرار التنفيذي. كما ينبغي عدم التوسع في أعمال السيادة على حساب ضمان حق التقاضي.
٤. من الضروري تقوية الاستقلال الوظيفي للهيئات المالية والإدارية والمستقلة، وضمان إمكان نشر خلاصات تقاريرها ومتابعة ما ترتب عليها من إجراءات. ويساعد وضع معايير معلنة لقياس الاستجابة لتوصياتها على بيان أثر الرقابة بدلا من الاكتفاء بوصف أنشطتها السنوية.
٥. يوصى ببناء آلية تعاون بين الجهات البرلمانية والقضائية والرقابية المتخصصة تقوم على تبادل المعلومات وفق الاختصاص، ومنع ازدواج التكليف، وتحديد المسؤولية عن متابعة القرارات. ويجب أن تتناسب كثافة الرقابة مع مقدار أثر القرار في الحقوق والحريات وتوازن السلطات.

المصادر والمراجع

أولا: الكتب

1. فتحي فكري، ٢٠٠٦، وحيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث.
2. يعقوب يوسف الحمادي، ٢٠١٣، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، الإسكندرية، منشأة المعارف.
3. سامي جمال الدين، ١٩٨٢، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة عليها، الإسكندرية، منشأة المعارف.

ثانياً: المقالات والدراسات العلمية

4. محمد فاضل جويد، ٢٠٢٥، «الرقابة الدستورية في العراق: دراسة مقارنة بين المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الدستورية في الدول المجاورة»، مجلة كلية الإمام الجامعة للعلوم الإنسانية، المجلد ٢، العدد ٨.
5. جاسم محمد دايش، ٢٠٢٣، «واقع الرقابة البرلمانية ودورها في تقويم الأداء الحكومي العراقي بعد العام ٢٠٠٥»، مجلة همورابي للدراسات، السنة الثانية عشرة، العدد ٤٧.
6. د. وسام صبار العاني، ٢٠١٥، «أعمال السيادة في ظل التطور التشريعي والقضائي في النظم المقارنة»، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد.
7. عبد، حسين جبار، ٢٠٢٤، «وسائل الرقابة البرلمانية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥»، مجلة العلوم الإنسانية.
8. صالح، ماهر فيصل، وعبد الله، انتصار حسن، و خليل، مصطفى طلاع، ٢٠١٨، «حالة الطوارئ في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥: الحلول والمعالجات»، مجلة العلوم القانونية، عدد خاص بمؤتمر فرع القانون العام، كلية القانون جامعة بغداد.
9. سليم، شمس جمال، والمالكي، هادي نعيم خلف، ٢٠٢٣، «آلية دمج المعاهدة وقيمتها القانونية في القانون العراقي»، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٣٧، العدد الخاص.
10. مرعي، خليل عبد المنعم خليل، ٢٠١٩، «أدوات الرقابة البرلمانية لمجلس النواب في ظل دستور ٢٠١٤ ولائحة ٢٠١٦»، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مج ٢٠، ع ٤.
11. ميعاد طعمة مهدي، ٢٠٢٥، «التفسير الدستوري وأثره على أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا»، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٧٣، العدد ٤.
12. علي مزاحم محسن وعلي مشهدي، ٢٠٢٥، «الرقابة القضائية على قرارات الحكومة في القانون الإداري العراقي»، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٧٣، العدد ٤.
13. علي مشهدي، وعلي وادي عبد علي الكريطي، ٢٠٢٥، «دور المؤسسات الرقابية في ضبط الأداء الحكومي في العراق»، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٧٣، العدد ٣.
14. نورانية عبد الباري خالد، وبلاس عدنان عبد الله، ٢٠٢٣، «دور المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق بتعزيز حقوق الإنسان»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد ١٢، العدد ١.
15. زغلول، أحمد خالد سعد، ٢٠٢٢، «الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام»، روح القوانين، مج ٣٤، ع ٩٨.
16. سيد، أحمد عادل عبد الرحيم، ٢٠٢٥، «حدود ولاية أعضاء هيئة الرقابة الإدارية: دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحكام القضاء المصري»، مجلة الدراسات القانونية، مج ٦٧، ع ٢.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

17. صوص، أحمد نبيل أحمد، ٢٠٠٧، الاستجواب في النظام البرلماني: دراسة مقارنة فلسطين ومصر، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.
18. حكم عبد العزيز حسين رجوب، ٢٠٢١، الرقابة القضائية على تناسب القرار الإداري، رسالة ماجستير منشورة، القدس، جامعة القدس.
19. الكعابنه، رائد سليمان، ٢٠١٠، نظرية أعمال السيادة كقيد على مبدأ المشروعية وتطبيقاتها في قضاء محكمة العدل العليا، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة.
20. علي رسول عبد الزهرة، ٢٠٢٣، دور محقق هيئة النزاهة في الدعوى الجزائية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، كلية القانون.
21. محمد إسماعيل عبد الواحد عبد الله، ١٩٩٦، دراسة تحليلية لتقارير الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات في القطاع الحكومي، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس.

رابعاً: التشريعات الرسمية

22. الجريدة الرسمية، العدد ٢٣ تابع، ٥ يونيو ٢٠١٤، قرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون مجلس النواب.
23. الجريدة الرسمية، العدد ٤٠، ٥ أكتوبر ١٩٧٢، قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة.
24. قانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، منشور ضمن ملف الجهاز المركزي للمحاسبات.
25. الجريدة الرسمية، العدد ٢٢، ١٦ مارس ١٩٦٤، قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية.