

دور مجلس الدولة في تنظيم العلاقة بين مكاتب المفتشين العموميين والأجهزة الرقابية الأخرى

THE ROLE OF THE STATE COUNCIL IN REGULATING THE RELATIONSHIP BETWEEN THE INSPECTORS))
((OFFICES AND THE OTHER SUPERVISORY BODIES

أ. د. جعفر عبد السادة بهير
عضو مجلس الدولة

المخلص

دور مجلس الدولة في تنظيم العلاقة بين مكاتب المفتشين العموميين والأجهزة الرقابية الأخرى

اعتمدت بعض الدول وسائل جديدة للرقابة على أعمال الإدارة بغية مكافحة الفساد الإداري ، وهي استحداث هيئات مستقلة للقيام بهذه المهمة ، وكانت فكرة انشاء مكاتب المفتشين العموميين بعد اسقاط النظام الدكتاتوري السابق في عام ٢٠٠٣ تستند عليها ، حيث أن انشائها تم بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ ، في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والذي تم بموجبه انشاء مكتب للمفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات العراقية والجهات غير المرتبطة بوزارة ، يراسه مفتش عمومي ، لكي تمارس مهمة محاربة ومكافحة الفساد الإداري والمالي ورفع مستويات المسؤولية والنزاهة ، والحيلولة دون وقوع اعمال التبذير والغش واساءة استخدام السلطة ومنع الاعمال المخالفة للقانون ولحاجة البلد إلى موظفين مهنيين يمتلكون القدرة على العمل بفعالية ونشاط للحفاظ على المال العام، من خلال القيام باجراءات التحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش واي نشاط اخر وفقا للمعايير المهنية المعترف به .

ولم يكن هذا الاستحداث مبنيا على دراسة دقيقة للأثر التشريعي ومدى ملائمة هذه الأنظمة للنظام القانوني العراقي فلم ينتج عنه تنظيم قانوني متكامل ومنسجم ومتناغم مع النظام القانوني العراقي خاصة في ظل وجود عدة جهات تمارس الرقابة الإدارية الامر الذي اثار مشاكل القانونية عدة نتجت عن تطبيق هذا الأمر المذكور . وكان لمجلس الدولة دور واضح و اساسي في حل هذه المشاكل وتذليلها الى اقصى حد وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ومراعاة لمتطلبات النظام القانوني العراقي .

وكذلك بروز فراغ تشريعي بين في الكثير من المسائل الأساسية التي كان يجب أن يتضمنها الامر التشريعي المذكور ، مما أدى الى كثرة المشاكل والارباك وتضارب الصلاحيات وتقاطعها مع سلطة الرئيس الأعلى للوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او تقاطعها مع الأجهزة الرقابية الأخرى، مما أدى الى عدم فاعلية تلك المكاتب وضعف ادائها لمهامها المنصوص عليها قانونا وتحقيق المأمول من استحداثها .

Summary

((The role of the State Council in regulating the relationship between the inspectors› offices and the other supervisory bodies))

One of the new means adopted by some States to control the work of the administration in order to combat administrative corruption, creation of independent bodies from the three authorities to do this task. The idea was to create the offices of the Inspectors General after the overthrow of the former dictatorial regime in ٢٠٠٣ was based on it, where it was established under the Coalition Provisional Authority No. (٥٧) in ٢٠٠٤, in ministries and entities not affiliated with the Ministry, under which the Office of the Inspector General within each of the Iraqi ministries and entities not affiliated with the Ministry, headed by a public inspector, to exercise the task of fighting and combat administration and financial corruption and raise the levels of responsibility and integrity in ministries and non-ministry entities to prevent waste, fraud, abuse of power and the prevention of illegal acts, as well as the country›s need for professional staff able to work effectively and activity to maintain public money through the procedures of investigation, Audit, evaluation and inspection and any other activity in accordance with recognized professional standards.

This creation was not based on accurate study of the legislative effect and how this system is suitable to the Iraqi legal system. it did not result about it integrated, harmonious and harmonious legal organization with Iraqi legal system, especially there are several bodies exercising administrative control, that›s led to occur several legal problems as a result to apply this order. The State Council had a clear and fundamental role in solving these problems and minimizing them to the maximum extent in accordance to the requirements of the public interest and taking into consideration the requirements of the Iraqi legal system.

As well as the, occur of a legislative vacuity between the many basic issues that should have been included in the legislative order mentioned, which led to a lot of problems and confusion and conflicting powers and intersect with the authority of the Supreme Chief of the Ministry or the non-linked to the Ministry or the intersection with other regulatory bodies, which led to inactivity of those offices and poor performance of their functions provided for by law and achieves its aims by establishing it.

المقدمة

لاشك ان الفساد ظاهرة اجتماعية وقانونية لم تظهر حديثا , بل هي قديمة ولا تكاد تخلو منها أي دولة من الدول , مع اختلاف نسبها وصورها وتأثيرها واساليبها , وان لهذا الفساد , بطبيعة الحال , تكلفة اجتماعية ومالية واقتصادية كبيرة حيث إنه يؤدي الى التأثير على عملية التنمية وتحقيق الازدهار والرخاء وتقديم الخدمات العامة واشباع الحاجات العامة لمواطني الدولة وتحقيق اهداف السلطات العامة وتنفيذ برامجها , ويقوض بنو الديمقراطية وحقوق الانسان بالنتيجة , لذلك كله واكثر تعدو محاربتة مسألة ذات أهمية قصوى واولية عليا لبناء دولة القانون والمؤسسات ذلك انه ينتشل الدولة من مرتع الدولة فاشلة الى مصاف الدول الناجحة الناهضة .

وقد عانت الدولة العراقية , ولازالت تعاني , من تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي وبشكل ملحوظ في منذ نشأة الدولة العراقية الوطنية ولغاية الوقت الراهن , نتيجة لأسباب مختلفة سياسية واجتماعية واقتصادية مختلفة التأثير والشدة , لذلك نجد أن العراق قد عرف نظام التفتيش قديما , بعده احد أساليب محاربة ومكافحة الفساد الإداري والمالي , وذلك بصدر قانون التفتيش الإداري لسنة ١٩٢٣ والذي بموجبه تأسست مفتشيه إدارية عامة في وزارة الداخلية تتكون من رئيس المفتشين ومفتشون إداريون , ويتولى مستشار وزارة الداخلية , بالإضافة إلى وظيفته الأصلية , بوظائف رئيس المفتشين , وبصدر قانون التفتيش الإداري رقم ٤٢ لسنة ١٩٣٣ ألغى القانون السابق , تم صدر قانون التفتيش الإداري رقم ٥٤ لسنة ١٩٣٦ , الذي ألغى بدوره بالقانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٤٠ نظام التفتيش الإداري .

ثم بعد ذلك صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ بعد سقوط النظام الدكتاتوري في عام ٢٠٠٣ تأسست بموجبه مكاتب المفتشين العموميين , في الوزارات العراقية والجهات غير المرتبطة بوزارة يرأسه مفتش عمومي , وقد كانت الغاية من تأسيس هذه المكاتب هي محاربة ومكافحة الفساد الإداري والمالي ورفع مستويات المسؤولية والنزاهة في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة , والحيلولة دون وقوع اعمال التبذير والغش وإساءة استخدام السلطة ومنع الاعمال المخالفة للقانون ولحاجة البلد إلى موظفين مهنيين لهم القدرة على العمل بفعالية ونشاط لحماية المال العام , من خلال القيام باجراءات التحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش واي نشاط اخر وفقا للمعايير المهنية المعترف بها .

أولا // أهمية البحث

استحدثت الأمر التشريعي رقم (٥٧) انف الذكر مكاتب المفتشين العموميين دون دراسة لمدى ملائمة هذه الجهاز للنظام القانوني العراقي مع وجود عدة جهات تمارس الرقابة الإدارية الامر الذي اثار مشاكل القانونية عدة نتجت عن تطبيق هذا الامر التشريعي وشروع هذا المكاتب بعملها وممارسة مهامها , وكان لمجلس الدولة دور واضح واساسي في حل العديد من هذه المشاكل وتذليلها الى اقصى حد مع مراعاة مقتضيات المصلحة العامة ومراعاة لمتطلبات النظام القانوني العراقي , وقد اكتسب هذا الموضوع أهمية خاصة بعد الدعوات الى الغاء منصب المفتش العام واحلال المدعي العام الإداري والمالي محله بعد نفاذ «قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧» «حيث جاء في الفقرة (ثاني عشر) من المادة (٥) الإشارة الى اختصاص الادعاء العام في التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في(قانون العقوبات المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل) وتبني البرلمان لمقترح قانون يقضي بإلغاء مكاتب المفتشين العموميين وتم التصويت عليه من حيث المبدأ , وقد انشا مؤخرا المجلس الأعلى لمكافحة الفساد بموجب امر ديواني مهمته الأساسية هي اتخاذ الاجراءات الرادعة وتوحيد جهود الجهات الرقابية في سياق عمل جديد قادر على التصدي لأية جهة او شخص مهما كان موقعه وكشف الفساد وحماية المجتمع والمواطنين والمال العام .

ثانيا //مشكلة البحث

أن هذه المشكلة تكمن في عدم كفاية الامر التشريعي المرقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ لاقامة نظام قانوني متكامل ومنسجم ومتناغم مع «النظام القانوني العراقي» , وويمكننا القول هذه المشكلة متحققة في اغلب أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة حيث جاءت بانظمة ومناصب ووسائل واليات قانونية غريبة على النظام القانوني العراقي الراسخ والمستقر وكذلك بروز فراغ تشريعي بين في يتلخص في عدم تنظيم المسائل الأساسية التي كان يجب أن يتضمنها الامر التشريعي المذكور , مما أدى الى كثرة المشاكل والارباك وتضارب الصلاحيات وتقاطعها مع سلطة الرئيس الأعلى للوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او تقاطعها مع الأجهزة الرقابية الأخرى, مما أدى الى اضعاف هذه المكاتب ووشل حركتها واضعاف فاعليتها والذي ترك اثرا سلبيا على قدراتها في سبيل تحقيق الهدف المرجو من استحداثها واضحى الموظف العام محلا لسلطة هذه السلطات جميع لايعرف أيها يتجنب وايها يطيع ويرضي مما ترك اثرا سلبيا في حسن الأداء وشل حركة الجهات الإدارية وتخوفها وتوجسها من القيام باعمالها خوفا من المسائلة والمحاسبة .

ثالثا //خطة البحث

قمنا بتقسيم هذا البحث على مقدمة ومبحثين , تضمن الأول منها بيان التعريف بالمفتش العام ومركزه القانوني وتم تقسيمه الى مطلبين , والمبحث الثاني انصب على دراسة علاقة مكتب المفتش العام مع السلطات الرقابية الأخرى وتضمن ستة مطالب وانهيينا البحث بخاتمة تضمنت اهم الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الاول

التعريف بالمفتش العام ومركزه القانوني

ولغرض تحديد المقصود بالمفتش العام من حيث المعنى الاصطلاحي وبيان مركزه القانوني في النظام الإداري العراقي , يتحتم علينا أن نقسم هذا المطلب الى الفرعين التاليين , الأول لبيان التعريف بالمفتش العام, والثاني لبيان مركزه القانوني.

المطلب الأول / التعريف المفتش العام

لاشك أن العديد من القوانين والأنظمة والتعليمات العربية أخذت بنظام المفتش العام إلا إنها لم تضع له تعريفاً محدداً وإنما اكتفت بتحديد اختصاصاته وصلاحياته ومهامه وشروط توليه المنصب , وكذلك كان حال الكتاب في المجال القانوني, نجد أنهم لم يستقروا على تحديد معنى مكتب المفتش العام إذ أوردوا تعريف عدة لهذا المصطلح انطلاقاً من نوع العمل المناط به وإن مفهوم المفتش اختلف عندهم باختلاف مهمة التفتيش التي يقوم بها.

ومنهم من قال ان « التفتيش الإداري مجموعة من الإجراءات والفعاليات التي يتخذها مكتب المفتش العام ضمن خطة عمل وبرنامج تفتيشي بهدف التأكد من سلامة الممارسات والأجراءات التي تنفذها الوزارة/المنظمة وإجراء تحليل دقيق يستند على الأدلة والبيانات لتقييم الأداء وتقديم الحلول الكفيلة لتحسين مستوى الأداء في الوزارة/المنظمة»^(١).

لذا فقد ذهب بعضهم إلى تعريفه استناداً إلى عمله كمفتش إداري بأنه (الهيئة التي تقوم بمجموعة الإجراءات المتخذة لغرض التقييم والمراجعة بهدف بحث وتحليل البرامج والفعاليات التي تهدف إلى تزويد المعلومات لغرض اتخاذ القرار وكذلك لغرض القيام بإعداد التوصيات لغرض التحسين).

أو هو إجراء تقوم به الجهات الإدارية بمقتضى نصّ في القوانين والأنظمة بقصد التحقيق من تنفيذ ما تأمر به تلك القوانين وما تنهى عنه.

في حين عرفه آخرون استناداً إلى عمله كمفتش تحقيقي بأنه (الهيئة التي تتولى القيام بعمل معين من أجل الحصول على أدلة للجريمة تمهيداً لممارسة حق المجتمع في العقاب وهو كعمل إجرائي واقعه قانونية يرتب عليها القانون اثرًا جزائياً).

وعلى هذا الأساس فإنه يتكون من عنصرين: احدهما شكلي, والآخر موضوعي, فأما العنصر الشكلي لمكتب المفتش العام فهو الهيئة التي تتولى مراقبة عمل السلطات الإدارية لوظائفها داخل كل وزارة بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها من أجل تحسين برامج الوزارة وسياساتها وإجراءاتها, أما العنصر الموضوعي لمكتب المفتش العام فهو النشاط الذي يقوم به والمتمثل بالتحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش وغيرها من الإجراءات التي يتخذها كخطة عمل وبرنامج تفتيشي بهدف إجراء تحليل دقيق يستند الى الأدلة والبيانات لتقييم الأداء وتقديم الحلول الكفيلة لتحسين مستوى الأداء في الوزارات.

(١) نعمان حافظ - التفتيش الإداري - الطبعة الأولى - بغداد - ٢٠١٠ - ص ٢٢ .

ووفقاً لما تقدم يمكن ان نعرف المفتش العام بأنه الموظف الذي يمتلك المعرفة والمهارات على القيام بإجراءات التدقيق والتحقق وبناءً على نزاهته وقدرته على القيادة في أعمال المحاسبة أو التدقيق الحماي أو التحليل المالي أو القانوني أو تحليل سبل وأساليب الإدارة^(٢).

وحاول البعض الاخر ان يحدد المقصود بالتفتيش ومن ثم يحدد تعريف المفتش العام , وقد عرف التفتيش بانه (مهمة من المهام الإدارية التي يقوم المفتش العام من خلالها بالتحري والتحقق والتأكد من سير المرافق العامة بصورة صحيحة وتقييم الموظفين من خلال مدى قيامهم بواجباتهم الوظيفية وتطبيقهم للقوانين والأنظمة والتعليمات وتنفيذها بشكل صحيح , وكذلك لكشف الفساد الإداري وتحديد المشاكل والصعوبات التي تعترض سير العمل بهذه الوزارات واقتراح الإجراءات والوسائل الكفيلة لضمان تحسين الأداء وتطويره في وزارات الدولة ودوائرها ومديرياتها عن طريق التقارير الى الجهات التي تتبعها جهة التفتيش)^(٣).

لذلك فان التفتيش الإداري ما هو الا أسلوب رقابي يقوم على فحص الجوانب الشكلية والاجرائية لنشاطات محددة وفقاً لخطة عمل تؤدي بالنتيجة الى الوصول الى نتائج ومؤشرات يتم افراغها في تقارير معينة تتضمن تقييم اداء ذلك النشاط ومعرفة الجوانب السلبية والايجابية المحيطة به , ويعتمد التفتيش على مجموعة من البيانات والمعلومات التي يتوجب على المفتش تهيئتها ومقاطعها مع مايتحصل لديه من معلومات وصولاً الى المؤشرات التي يتم من خلال التحقق لاعداد تقرير معزز بالادلة والبيانات ويعتمد المفتش المعايير متنوعة في تقييم الأداء^(٤).

ولكي يحقق التفتيش اهدفه ويتسم نشاطه بالفاعلية يتطلب ان تتوفر له خطة فعالة وبرنامج محدد اضافة الى توصيف محدد لمجموعة الاجراءات والفعاليات التي يتوجب على المفتش انجازها بهدف تحقيق الاداء السليم والفعال , اضافة الى ذلك مستوى عالي من المهارات والخبرة التي يتوجب ان يتمتع بها المفتش والتي تساعده في انجاز مهامه بنجاح واتقان .

وتأسيساً على ذلك انتهى الى ان تعريف المفتش العام هو (الشخص الطبيعي من الكوادر المهنية المؤهلة والذي يجب ان يتسم بالموضوعية والنزاهة والاستقلال الحزبي وان يمارسه عمله بصورة صحيحة سعياً لكسب ثقة الجمهور في المؤسسات الحكومية ومهنته هي التفتيش أي البحث والتحري والتحقق والتدقيق وتقييم الأداء وفقاً للمعايير المهنية المعترف بها عموماً من خلال كتابة التقارير الى الكشوف المفسدين في الإدارة وتشخيصهم وتطوير إدارات الدولة)^(٥) .

(٢) انظر فيما تقدم من تعاريف, بشار محيسن حسن الإمارة , دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي - رسالة ماجستير (غير منشوره) كلية الحقوق جامعة النهريين - ٢٠١٢ , ص ٤٤ , ٤٥ .

(٣) انظر كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي, نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة النهريين, ٢٠٠٦, ص ٢٥ .

(٤) نعمان حافظ - التفتيش الإداري - الطبعة الأولى - بغداد - ٢٠١٠ - ص ٢٠ .

(٥) انظر كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي, مصدر سابق, ص ٢٦ .

المطلب الثاني / المركز القانوني للمفتش العام

ومن اجل تحديد المركز القانوني لمنصب المفتش العام يتحتم علينا أن نقسم هذا المطلب الى الفرعين التاليين , الأول لبيان طبيعة منصب المفتش العام والثاني لمدى شموله بالامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ .

الفرع الأول / طبيعة منصب المفتش العام ودرجته الوظيفية

ولا شك ان المسألة المهمة في هذا الصدد هو ان المشرع قد حدد ولاية المفتش العام بخمس سنوات وذلك عندما نص على ((٢) - يعين المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة المفتش العمومي الذي يشغل هذا المنصب لأول مرة في كل وزارة، ويتولى هذا المفتش العمومي مهام منصبه لفترة (٥) اعوام، فاذا اصبح منصب هذا المفتش العمومي شاغرا قبل ان تتولى ادارة عراقية انتقالية ذات سيادة زمام الحكم والسلطة في العراق، يتم تعيين مفتش عمومي في المنصب الشاغر باتباع نفس الاجراء المذكور))^(٦). وهذا التحديد يتعارض مع التنظيم الوارد في للوظيفة العامة في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ والذي عرف الموظف بانه كل من عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين . الا ان المشرع في الجدول رقم (٢) الملحق بقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ قد ادرج وظيفة المفتش العام , وهذا الامر يؤدي الى الاعتراف بان المفتش العام يعد موظفا عاما وخاضعا لاحكام قانون الملاك اسوة بالوظائف الإدارة العليا ويتمتع بكافة الحقوق .

وفيما يتعلق بمسألة تحديد الدرجة الوظيفية للمفتش العام فاننا نجد ان المشرع بموجب امر مجلس الوزراء المرقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ قد نص في المادة (٣) منه على (يتقاضى المفتش العام راتب ومخصصات وكيل وزارة) اما قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ فقد سكن المفتش العام ضمن الفقرة (أ) من الدرجات الخاصة المحددة لدرجة وكيل الوزارة .

ومن هذا الوضع القانوني نستنتج ان وظيفة المفتش العام تعد من ضمن الوظائف الدائمة ولا يؤثر في ذلك ان من يشغلها يستمر فيها لمدة خمس سنوات , لان هذا الامر يتعلق بالمركز القانوني لشاغلها وليس بالوظيفة ذاتها اذ انها تستمر ويقوم باشغالها شخص اخر حسب الالية المقررة قانونا , اما ما يتعلق بالمركز القانوني للمفتش العام ودرجته فان المشرع لم يجعله بدرجة وكيل وزارة على الرغم من انه قرر ان راتبه ومخصصاته مساوية لما يتقاضاه وكيل الوزارة , وهذا الامر ينصرف الى الراتب والمخصصات دون الامتيازات والصلاحيات الأخرى وهذا الامر لا يجعل من المفتش العام بدرجة وكيل وزارة .

ذلك ان من هو بدرجة وكيل وزارة يجب ان تكون اداة تعيينه هي ذات اداة تعيين وكيل الوزارة ويتقاضى راتب وكيل وزارة . وحيث انه ليس بالضرورة ان يكون كل من يتقاضى راتب وكيل وزارة هو بدرجة وكيل وزارة , وان اداة تعيين المفتش العام واقالته

(٦) القسم (٢) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ .

تختلف عن اداة تعيين وكيل الوزارة او احالته الى التقاعد (٧).

وقد قرر مجلس الدولة في احد قراراته عن مدى شمول المفتش العام في الهيئة العراقية لخدمات البث والارسال بسلم الرواتب الجديد مع العرض انه ضمن الدرجة العليا (أ) , وجاء في حيثيات هذا القرار ((تستوضح الهيئة العراقية لخدمات البث والارسال شبكة الاعلام العراقي الرأي من مجلس شوري الدولة استناداً الى احكام البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ عن مدى شمول المفتش العام في الهيئة المذكورة انفاً بسلم الرواتب الجديد مع العرض انه ضمن الدرجة العليا (أ) . وجاء في حيثيات هذا القرار واسانيده القانونية الاتي :-

حيث ان المفتش العام يتقاضى راتب وكيل وزارة استناداً للفقرة (ثالثاً) من الامر (١٩) لسنة ٢٠٠٥ .

وحيث ان (١) من الامر الديواني رقم (٧٢) لسنة ٢٠٠٨ قضى بان يكون المفتش العام المعين وفقاً للامرين (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ و (١٩) لسنة ٢٠٠٥ بدرجة وكيل وزارة . وحيث ان قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١ قد الغي بموجب قرار المحكمة الاتحادية المرقم ب(٤٨/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٥/٢/٢٠١٣ . وحيث ان وظيفة المفتش العام تقع ضمن وظائف الدرجة العليا (أ) من سلم الرواتب المذكور انفاً .

وتأسيساً على ما تقدم من اسباب يرى المجلس :-

ان المفتش العام في الهيئة العراقية العامة لخدمات البث والارسال شبكة الاعلام العراقي غير مشمول بسلم الرواتب الجديد للهيئة المذكورة ((^٨). وفيما يتعلق بمدة اشغال المفتش العام لمنصبه وامكانية التجديد له والسلطة المختصة بذلك , كان لمجلس الدولة قرارات عدة في هذا الموضوع كان رايه فيها متطابقاً ومنسجماً مع مقتضيات الامر التشريعي رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٥ والامر التشريعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ الصادر من مجلس الوزراء .

فقد قرر المجلس بشأن الاستفسار الموجه له بخصوص الموقف القانوني للمفتش العام الذي انتهت مدة اشغاله لمنصبه ومدى قانونية بقاءه فيه , بان تكون مدة اشغال المفتش العام لمنصبه لمدة خمس سنوات , ويجوز تجديدها وفقاً للالية المنصوص عليها في الفقرة (٥) من القسم (٢) من الامر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤. وجاء في حيثيات هذا القرار التالي :

((يطلب وزير العدل بهامشه المؤرخ ٢٠١٠/٢/٢٨ الرأي من مجلس شوري الدولة استناداً الى احكام المادة (٩) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الموقف القانوني للمفتش العام في الوزارة الذي انتهت المدة المحددة لشغله المنصب حسب امر

(٧) قرار مجلس الدولة المرقم (٢٩)/٢٠٠٧ في ٢٧/٢/٢٠٠٧ . وسوف نورد حيثيات هذا القرار في المبحث الثاني في موضوع (دور مجلس الدولة في تحديد المركز القانوني للمفتش العام)
(٨) قرار مجلس الدولة المرقم (١٠٧/٢٠١٣) في ١٠/١١/٢٠١٣ .

سلطة الائتلاف رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ ، وهل يعتبر بقاءه في المنصب قانوني بعد انتهاء المدة . وجاء في حيثيات هذا القرار واسانيده القانونية الاتي :-

حيث ان الفقرة (٢) من القسم (٢) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ نصت على (يعين المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة المفتش العمومي الذي يشغل هذا المنصب لأول مرة في كل وزارة ، ويتولى هذا المفتش العمومي مهام منصبه لفترة ٥ اعوام) .

وحيث ان الفقرة (٣) من القسم (٢) من الامر (٥٧) نصت على (بعد تولي الادارة العراقية الانتقالية ذات السيادة زمام السلطة في العراق يقوم الرئيس التنفيذي في الادارة العراقية الانتقالية بتعيين المفتشين العموميين في تلك المناصب الشاغرة ويخضع هذا التعيين للمصادقة عليه من قبل الهيئة القومية المنوط بها سلطات تشريعية ...).

ونصت الفقرة (٥) من القسم (٢) من الامر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ على (يتم تعيين المفتشين العموميين في مناصبهم لفترة زمنية مدتها خمس سنوات ، ويجوز للرئيس التنفيذي للادارة العراقية الانتقالية تجديد مدة الخدمة هذه لفترة خمس سنوات اخرى وفقاً لتقديره ، على ان يخضع هذا التجديد للمصادقة عليه من قبل الهيئة القومية المنوط بها سلطات تشريعية والتي توافق عليه بأغلبية اصوات اعضائها) .

وحيث ان البند (اولاً) من امر رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ تعيين واقالة المفتش العام نص على (لرئيس الوزراء تعيين المفتش العام بناءً على ترشيح من المفوضية العامة للنزاهة) .

وحيث ان البند (رابعاً) من الامر (١٩) سنة ٢٠٠٥ نص على (يعتبر هذا الامر معدلاً لاحكام امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤) .

وحيث ان التعديل يكون في حدود ما تضمنه الامر (١٩) لسنة ٢٠٠٥ من احكام اي ما يتعلق بالجهة التي تملك صلاحية تعيين المفتش العام المنصوص عليها في الفقرة (٣) من القسم (٢) من الامر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ ولم تمس هذه التعديلات مدة اشغال منصب المفتش العام المنصوص عليها في الفقرة (٥) من القسم (٢) من الامر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ .

وتأسيساً على ما تقدم من اسباب ، يرى المجلس :-
تكون مدة اشغال المفتش العام لمنصبه لمدة خمس سنوات ، ويجوز تجديدها وفقاً للالية المنصوص عليها في الفقرة (٥) من القسم (٢) من الامر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ .

– المبدأ القانوني –

تعيين المفتش العام لمنصبه لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد وفقاً للالية المنصوص عليها في الفقرة (٥) من القسم (٢) من الامر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤^(٩) .

(٩) قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٠/٥٨) في ٢٠١٠/٥/١٢ ، وفي الموضوع ذاته صدر قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٠/١٤٢) في ٢٠١٠/١١/٢٥ مقرر المبدأ القانوني نفسه .

الفرع الثاني / مدى شمول المفتش العام بالامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥

لقد تضمن الامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥^(١٠) والمعدل بالامر رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٥^(١١) راتب تقاعدي بالإضافة الى امتيازات اخرى للفئات التي شملها بنصوصه , فقد نص على ((منح كل من اعضاء مجلس الحكم (المنحل) وعيال من استشهد منهم ونوابهم وامينه العام واطباء مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء ونائبيه والوزراء ووكلاء الوزارات وممن هم بدرجتهم والمستشارين ممن يتقاضون راتب وكيل وزارة راتباً تقاعدياً يعادل (٨٠٪) من راتب ومخصصات أقرانهم المستميرين في الخدمة عدا حالات العزل او الفصل او حالة الاستقالة دون موافقة الجهة المختصة)). وقد تم اللجوء الى مجلس الدولة اكثر من مرة ومن جهات مختلفة لبيان شمول او عدم شمول المفتش العام بهذا الامر .

ومن ذلك ما جاء في طلب السيد وزير العدل الرأي من مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة) استناداً الى حكم المادة (٩) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن المفتش العام في هذه الوزارة ومدى شموله بالامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالامر رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٥ .

لدى تدقيق الموضوع تبين ان الامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالامر رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٥ قد (منح كل من اعضاء مجلس الحكم (المنحل) وعيال من استشهد منهم ونوابهم وامينه العام واطباء مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء ونائبيه والوزراء ووكلاء الوزارات وممن هم بدرجتهم والمستشارين ممن يتقاضون راتب وكيل وزارة راتباً تقاعدياً يعادل (٨٠٪) من راتب ومخصصات أقرانهم المستميرين في الخدمة عدا حالات العزل او

(١٠) النص الكامل للامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ :-

استناداً لاحكام القسم الثاني من ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وبناء على موافقة مجلس الرئاسة، قرر مجلس الوزراء اصدار الامر الاتي :-

اولاً: ملغاة

ثانياً: لا يجوز الجمع بين الراتب التقاعدي واي راتب اخر يصرف من الدولة، وللمشمول بهذا الامر الخيار بين الراتب التقاعدي او الراتب الذي يتقاضاه ايها افضل .

ثالثاً: ١- تتولى مديرية التقاعد العامة صرف الراتب التقاعدي .

٢- لرئيس الوزراء باقتراح من وزير المالية زيادة الراتب التقاعدي كلما اقتضت الضرورة .

رابعاً: تتولى وزارة المالية او الجهة التي يعمل فيها المشمول بهذا الامر :-

١ - تأمين عدد من الحراس الشخصيين وحسب مقتضى الوضع الامني لتأمين الحماية لكل واحد من المشمولين بهذا الامر .
٢ - تخصيص سيارة واحدة للاستخدام الشخصي لكل من المشمولين بهذا الامر على ان تبقى ملكيتها للدولة .
خامساً: ١ - يطبق هذا الامر باثر رجعي ابتداء من تاريخ ٩ / ٤ / ٢٠٠٣، باستثناء وكلاء الوزارات والمستشارين فيطبق هذا الامر بحقهم ابتداء من تاريخ نفاذه

٢ - لا تصرف فروقات مالية لمشمولين باحكام هذا الامر عن الفترة السابقة لتاريخ صدوره .
سادساً: ينفذ هذا الامر من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية .

(١١) - النص الكامل للامر رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٥:-

((استناداً الى احكام القسم الثاني من ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وبناء على موافقة مجلس الرئاسة، قرر مجلس الوزراء اصدار الامر الاتي :-

اولاً: يعدل نص البند اولاً من الامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ ويقرا على النحو الاتي :-

(اولاً :- يمنح كل من اعضاء مجلس الحكم المنحل وعيال من استشهد منهم ونوابهم وامينه العام وأعضاء مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء ونائبيه والوزراء ووكلاء الوزارات وممن هم بدرجتهم والمستشارون ممن يتقاضون راتب وكيل وزارة، راتباً تقاعدياً يعادل (٨٠٪) من راتب ومخصصات أقرانهم المستميرين في الخدمة عدا حالات العزل او الفصل او حالة الاستقالة دون موافقة الجهة المختصة) .
ثانياً: ينفذ هذا الامر من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية)) .

الفصل او حالة الاستقالة دون موافقة الجهة المختصة) .

حيث ان الأمرين المذكورين اعلاه لم ينصا على وظيفة (المفتش العام) .

وحيث ان المفتش العام يتقاضى راتب وكييل وزارة استناداً للامر رقم (١٩) لسنة

٢٠٠٥ .

وحيث ان شمول وظيفة المفتش العام بالامرين (٩ و ٣١/٢٠٠٥) يتطلب تدخلاً

تشريعياً .

وحيث ان مجلس شوري الدولة سبق ان دقق مشروع قانون صرف رواتب تقاعدية

الغى بموجبه البند (اولاً) من امر مجلس الوزراء رقم (٩) في ٢٠٠٥/٢/٦ وحل محله

ما يأتي :

(اولاً) : يمنح كل من أعضاء مجلس الحكم المنحل وعيال من استشهد منهم

ونوابهم وأمينه العام وأعضاء مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء ونائبه والوزراء ووكلاء

الوزارات وممن هم بدرجتهم والمستشارين والمفتشين العاملين ممن يتقاضون راتب وكييل

وزارة راتباً تقاعدياً يعادل (٨٠٪) ثمانين من المئة من راتب ومخصصات أقرانهم

المستمرين في الخدمة عند انقطاع صلتهم بمناصبهم أو وظائفهم عدا حالات العزل او

الفصل او الاستقالة دون موافقة الجهة المختصة) .

وحيث ان المادة (٢) من مشروع هذه القانون قد نصت على ان (تسري احكام

المادة (١) من هذا القانون على المفتش العام من تاريخ ٢٠٠٥/٢/٦ تاريخ نفاذ الامر

رقم (٩) في ٢٠٠٥/٢/٦ .

وحيث ان الاسباب الموجبة لمشروع القانون المذكور قد نصت على ان (لغرض

شمول المفتش العام باحكام الامر رقم (٩) في ٢٠٠٥/٢/٦ الخاص بصرف الرواتب

التقاعدية) .

وحيث ان مشروع القانون المذكور قد ارسل الى الامانة العامة لمجلس الوزراء

بموجب كتاب مجلس شوري الدولة المرقم ب(١٦٧٣) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨ .

وتأسيساً على ما تقدم من أسباب يرى المجلس :

ان عنوان (المفتش العام) غير مشمول بالامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل

بالامر رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٥ واذا ما اريد شموله بهذا الامر فيحتاج ذلك الى تدخل

تشريعي علماً بأن مجلس شوري الدولة قد اعد مشروع قانون تضمن سريان احكام المادة

(١) من الامر رقم (٩) في ٢٠٠٥/٢/٦ على (المفتش العام) وارسل الى الامانة العامة

لمجلس الوزراء بموجب كتاب المجلس المرقم ب(١٦٧٣) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨ .

- المبدأ القانوني -

ان عنوان (المفتش العام) غير مشمول بالامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل

بالامر رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٥ واذا ما اريد شموله بهذا الامر فيحتاج ذلك الى تدخل

تشريعي يتضمن شمول العنوان المذكور ((١)).

(١٢) قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠٠٦/٣٢) تاريخ القرار ٢٠٠٦/٥/٣ .

واتيح للمجلس مرة أخرى بيان الرأي حول هذا الموضوع عند اسيتضاح الامانة العامة لمجلس الوزراء استنادا الى احكام البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ عندما طلبت راي المجلس في شأن اختلاف الرأي بين وزارة المالية في لزوم تعديل الامر (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالامر رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٥ باضافة عبارة (المفتشين العموميين) لغرض عدم الاجتهاد في شمولهم او عدم شمولهم ولكي يتقاضى الراتب التقاعدي المحدد بالامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل) عند احالته الى التقاعد ، وبين الرأي الاخر الذي مفاده شمول المفتشين العموميين بالامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ دون الحاجة الى تدخل تشريعي لانهم يتقاضون راتب ومخصصات وكيل وزارة ولان تلك النصوص تمنح وكيل الوزارة ومن هو بدرجة راتباً تقاعدياً يعادل (٨٠٪) ثمانين من المئة من راتب ومخصصات اقرانهم المستمرين في الخدمة وبذلك لا حاجة للتعديل الذي اقترحته وزارة المالية . وجاء في حيثيات هذا القرار :-

((حيث ان البند (اولاً) من الامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالامر رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٥ نص على ان (يمنح كل من اعضاء مجلس الحكم (المنحل) وعيال من استشهد منهم ونوابهم وامينه العام واطباء مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء ونائبه والوزراء ووكلاء الوزارات ومن هم بدرجةهم والمستشارين ممن يتقاضون راتب وكيل وزارة راتباً تقاعدياً يعادل (٨٠٪) من راتب ومخصصات)).

وحيث ان الأمر المذكور آنفاً الذي قضى بشمول وكلاء الوزارات ومن هم بدرجةهم باحكامه لم يحدد عناوين المناصب الوظيفية التي هي بدرجة وكيل وزارة . وحيث ان من هو بدرجة وكيل وزارة يجب ان تكون اداة تعيينه هي ذات اداة تعيين وكيل الوزارة ويتقاضى راتب وكيل وزارة .

وحيث انه ليس كل من يتقاضى راتب وكيل وزارة هو بدرجة وكيل وزارة . وحيث ان البند (اولاً) من الامر رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ نص على ان (الرئيس الوزراء تعيين المفتش العام بناءً على ترشيح من المفوضية العامة للنزاهة) وان البند (ثالثاً) من الأمر المذكور آنفاً نص على ان (يتقاضى المفتش العام راتب ومخصصات وكيل وزارة) وتتم اقالته بقرار من رئيس الوزراء .

وحيث ان اداة تعيين المفتش العام واقالته تختلف عن اداة تعيين وكيل الوزارة او احالته الى التقاعد .

وتأسيساً على ما تقدم من اسباب ، يرى المجلس .:

ان المفتش العام لا يعد بدرجة وكيل وزارة وهو غير مشمول باحكام الامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل) ، واذا ما اريد شموله فإنه يتطلب تدخل تشريعي .

- المبدأ القانوني -

ان المفتش العام غير مشمول باحكام الامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل) (١٣).

المبحث الثاني

علاقة مكتب المفتش العام بالسلطات الرقابية الأخرى

ومن الوسائل الجديدة التي اعتمدها بعض الدول للرقابة على أعمال الإدارة، استحداث هيئات مستقلة عن السلطات الثلاث تمارس وظيفة الرقابة على تصرفات الإدارة والبحث في موائمتها للقانون، وبالتالي فإن هذه الهيئات معنية بمكافحة الفساد الوظيفي، ولكنها مختلفة في أسلوب رقابتها وهذه الهيئات هي هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، ومكتب المفتش العام وهي جهات رقابية وهيئات مستقلة عن السلطات الثلاث العامة في الدولة، تمارس وظيفة الرقابة على أعمال الإدارة والبحث في مدى موائمتها للقانون، وهي خارج التقسيم التقليدي للسلطات الثلاث في الدولة. وهذه الهيئات مستقلة ماليا وإداريا فإذا كان استقلالها مالياً وإدارياً فمن يتكفل بمراقبة أعمال هذه الهيئات، إذا ما انحرفت عن أهدافها ومن يكون المرجع الذي يقوم أعمالها^(١٤).

وإذا كان من المسلم به أن البرلمان هو من يختص بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وعلى أساس من ذلك يكون هو مختص أيضاً بمراقبة أعمال هذه الهيئات وفق الأساس الدستوري للبرلمان وولايته العامة على ذلك وتمارس السلطة التنفيذية الرقابة الإدارية الذاتية على أداء دوائرها وموظفيها، وأخيراً نشير إلى قيام رئيس الوزراء مؤخراً بإعادة تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد بموجب أمر ديواني، ولدراسة هذه المواضيع سوف نخصص لكل منها مطلب مستقل.

المطلب الأول / علاقة المفتش العام بالرقابة الإدارية الذاتية

ومن أجل بيان هذه العلاقة يجب علينا أن نحدد المقصود بالرقابة الإدارية بشكل في فرع أول ومن ثم بيان حدود رقابة المفتش العام إزاء الرقابة الإدارية الذاتية في فرع ثاني.

الفرع الأول / التعريف بالرقابة الإدارية الذاتية

لما كانت الرقابة الإدارية ما هي إلا « مجموعة من التطبيقات المستخدمة من أجل الوصول إلى الكفاءة الإدارية، وتعتبر جزءاً من نظام التحكم الداخلي في المؤسسات، وتهدف إلى دعم تنفيذ كافة الأعمال في الأوقات المناسبة، والمرتبطة مع السياسات الإدارية، وأيضاً تُعرف الرقابة الإدارية بأنها الأفعال أو القوة التي تُحقق السيطرة على العمل، وهي من الوسائل القانونية المستخدمة في التنظيم والتوجيه الإداري، ومن التعريفات الأخرى للرقابة الإدارية هي الأفعال المرتبطة بالسيطرة على الأشياء أو الأشخاص، من خلال فرض السلطة المناسبة والمرتبطة في نجاح الرقابة^(١٥).

وفيما يتعلق بالرقابة الإدارية في العراق فإن مظهرها الأبرز هو المسائلة الانضباطية للموظفين والتي تجد أساسها القانوني في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والذي يعد بحق هو المرجع لقوانين

(١٤) بشار محيسن حسن الإمارة - المصدر السابق - ص ١٤١، ١٤٢.

(١٥) مجد خضر - بحث حول الرقابة الإدارية - منشور على موقع (موضوع) - تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٦.

الخدمة الخاصة والتي تضمن بعضها نظاما انضباطيا خاصا واحال بعضها لآخر الى قانون الانضباط انف الذكر في كل ما لم يرد به نص , حيث ان هذا القانون اعطى لمجلس الوزراء والوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ولرئيس الدائرة سلطة رقابية على موظفي التشكيل الذي يديره , كل بحسب سلطته واختصاصه , والتي تتمثل بمسالة الموظف انضباطياً عند مخالفته واجبات وظيفته ومعاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية الواردة في المادة (٨) من القانون انف الذكر , كما يملك هؤلاء الصلاحية لإحالة الموظف المخالف على المحاكم المختصة اذا ما تبين ان فعله يشكل جريمة جنائية علاوة على الاثار الإدارية الأخرى المترتبة على هذه العقوبات^(١٦).

استنادا الى ما تقدم أعلاه يمكن تمييز نظام التفتيش الإداري عن الرقابة الإدارية على الرغم من ان انهما يتشابهان من حيث الجهة التي تمارسهما وهي السلطات الإدارية , الا انهما يختلفان من عدة وجوه اهمها :

منها ان الرقابة الإدارية قد تكون بناء على تظلم يقدم اليها كي تقوم بالتحقق من وجود خلل وتقوم بتصحيحه عن طريق اصدار عدة قرارات إدارية منها سحب القرار الإداري او تعديله او الغائه , وقد تكون الرقابة الإدارية تتولاها الإدارة من تلقاء نفسها في حالات عديدة وبغير واسطة من اجل التصرف للمشكو منه او بمعرفة رئيسه ويمكن ان يثرها ذوو الشأن عن طريق تقديم تظلمات والشكاوى , وهذا الامر غير مشروط في التفتيش الإداري اذ لايشترط لقيام المفتش العام او الموظف التفتيشي بواجبه ومهامه تقديم تظلم او طلب لغرض ممارسته فلا توجد إجراءات محددة ولا يشترط لممارسته تقديم تظلم او شكوى كقاعدة عامة.

اختلفهما من حيث النطاق والإجراءات استنادا الى النصوص التي تقرر كل منهما , ففي حالة عدم وجود نص فانه يجوز لسلطة التفتيش التوصية بإلغاء القرار الإداري او تعديله طبقا للصلاحيات التي تمنحها له وظيفته , كما هي الحال بالنسبة للمفتش العام في العراق .

اختلفهما في الأساس الذي يبنى عليه كل منهما , فاذا كانت رقابة اعمال الجهات الإدارية تهدف الى تحقيق العديد من الأهداف والتي من أهمها تقويم وارشاد الجهات الإدارية باجبارها على الالتزام بحدود القانون , لكننا نجد بالمقابل ان الغرض من التفتيش على اعمال الإدارة هو التأكد من التزامها بالقانون وعدم انحرافها عن ضمان استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد , وبعبارة أخرى فان هدف التفتيش هو الوصول الى المعلومات التي على أساسها تتأكد الإدارة من كيفية سير العمل وأساليب التنفيذ والتي تمكن الرؤساء من اتخاذ القرارات المناسبة , بينما يعمل التفتيش على بيان مدى صحة وسلامة خطواتها وتشخيص مكامن الضعف والخطا فيها واسبابها , وتحديد المسؤول عنها , وما يستتبع ذلك من اعمال لمبدا الثواب والعقاب , أي ان القائم بالتفتيش لا يكفي بالتأكد من ان النشاط الإداري يباشر في حدود القانون وانما عليه التأكد من ان الواجبات الإدارية تنفذ بانجح طريقة وباقل كلفة وباقصر وقت وان تعطي افضل النتائج ويتم ذلك

(١٦) انظر المواد (١, ٢, ٨, ٢٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

وفقا للبرامج الموضوعه والتي تفرغ نتائجها في احصائيات وتقارير معدة لهذا الغرض، وان الرقابة الإدارية اذ تراقب شرعية العمل الإداري وملائمته ومن ثم تتحرى عن السلطة التقديرية للإدارة للثبوت من ان القرار او العمل الإداري موافق للقانون من عدمه من حيث ظروف إصداره في حدود القواعد التي تحكم استقرار القرارات الإدارية المشروعة . من حيث الحجية ، فالمعلوم ان الرقابة الإدارية تنتهي في غالب الاحيان بإصدار قرار يخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية حيث انه لا يحوز حجية الشيء المقضي فيه ، ولذلك يجوز التظلم فيه من جديد وتستطيع الإدارة ان تعيد النظر فيه ، ويمكن رفع دعوى بشأنه امام القضاء للطعن فيه بهدف الغائه^(١٧).

الفرع الثاني / حدود رقابة المفتش العام إزاء الرقابة الإدارية الذاتية

أن انشاء مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات والجهات الحكومية واعطاءها للصلاحيات القانونية الواسعة بموجب الامر التشريعي رقم (٥٧) انف الذكر مقيد بحدود الوظيفة الرقابية ولا يصح باي حال من الاحوال أن تمتد هذه الصلاحيات ويجري القياس عليها ويتم من خلالها التدخل في الشؤون الإدارية والفنية للوزارة التي يديرها الوزير بحجة مكافحة الفساد الإداري والمالي وتؤدي بالنتيجة الى الاريك والتشتت وتردد الموظفين في القيام بمهامهم على افضل وجه تخوفا من المسؤولية المترتبة على عدم الانصياع الى أوامر وتدخلات مكتب المفتش العام .

ما تجدر الإشارة اليه أن سلطة المفتش العام في مجال عمله الرقابي من الممكن أن تتقاطع مع الرقابة الإدارية فيحدث ان تقدم اكثر من شكوى وبالموضوع ذاته الى تلك الجهتين او يخضع للتحقيق الموظف ذاته امام تلك الجهتين ، دون ان تعلم أي منها بقيام الجهة الاخرى بالتحقيق ، او علمت بذلك وقررت الاستمرار بالتحقيق بحجة انها المختصة بالتحقيق وهذا الامر له مصاديقه القانونية ، بطبيعة الحال ، مما يؤدي الى رفع توصيات مختلفة الى الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة للمصادقة عليها ومن جهتين مختلفتين وما يمكن أن يؤدي اليه هذا الحال في التزام على الاطلاع على الأوليات والوثائق الخاصة بالتحقيق وما يؤدي اليه من حالة الاريك والتردد عند الموظفين المكلفين بتقديم تلك الأوليات والوثائق الى أي منهما .

ونود أن نشير هنا الى مساعي مكاتب المفتشين العموميين في سبيل مكافحة الفساد والحفاظ على المال العام يجب أن لا تتقاطع مع توجهات الوزارة في تنفيذ مهامها ، بل يجب أن تكون داعمة ومؤازرة لها ، لاسيما وان الوزارة لا تقبل بوجود مظاهر الفساد في مفاصل وزارتها ، ويبقى الاختلاف بينهما في الاليات واولويات العمل بها ، وهو امر بالإمكان تجاوزه بشيء من الحكمة والنظر الى علوية المصلحة العامة على ما دونها من مصالح واعتبارات ، والاخذ بالاعتبار أن المفتش العام يشكل عين ثالثة للوزير ويده اليمنى التي تعينه في تحسين الأداء والتصدي للفساد^(١٨).

(١٧) انظر فيما كل ما تقدم احمد حمدي (رقابة المفتش العام على اعمال الإدارة) دار السنهوري - بيروت - ٢٠١٧ - ص ٣٠ - ٣٣ .
(١٨) اعام هيئة النزاهة المرقم (١٤٩١) في ٢٠١٧/٦/١٣ والموجه الى الوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة بخصوص استقلالية مكتب المفتش العام .

لذلك نجد ان العديد من طلبات الاستيضاح وردت الى المجلس بخصوص هذا الامر وخاصة فيما يتعلق بصلاحيه المفتش العام في تشكيل اللجان التحقيقية الانضباطية او ان يكون للمكتب عضو فيها بصفة مراقب .

ومن هذه القرارات الصادرة من المجلس القرار الذي صدر بناء على طلب وزارة الكهرباء لبيان الرأي من مجلس الدولة استناداً الى حكم البند (رابعاً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن مدى جواز إصدار امر وزاري بتشكيل اللجان التحقيقية من ثلاثة اعضاء واشتراك احد موظفي مكتب المفتش العام بصفة مراقب في هذه اللجان . وجاء في حيثيات هذا القرار واسانيده القانونية ما يأتي :-

حيث ان الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ نصت (على الوزير او رئيس الدائرة تاليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون) .

وحيث ان الفقرة (ثانياً) من المادة المذكورة أنفاً نصت على أن (تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها ، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة ، اما بعدم مساءلة الموظف وعلق التحقيق او بفرض احدي العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي احالت الموظف عليها) .

وحيث ان التحديد القانوني لأعضاء اللجنة التحقيقية يمتنع معه الزيادة او النقصان في عدد الاعضاء او اشتراك غير الاعضاء بصفة اخرى .
وحيث ان القانون لم ينص على جواز اشتراك موظف في اللجنة التحقيقية بصفة مراقب .

وحيث ان الامر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ حدد اختصاصات مكتب المفتش العام ولم ينص على اشتراك موظفين من المكتب في اللجان التحقيقية بصفة مراقبين .
وتأسيساً على ما تقدم من أسباب ، يرى المجلس :
لايجوز اشتراك موظف من مكتب المفتش العام في اللجان التحقيقية التي تشكلها الوزارة بما يزيد على النصاب المحدد في القانون وبصفة مراقب.

- المبدأ القانوني -

لايجوز اشتراك موظف من مكتب المفتش العام في اللجان التحقيقية التي تشكلها الوزارة بما يزيد على النصاب المحدد في القانون وبصفة مراقب^(١٩).

(١٩) قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٠/٨٣) في ٢٠١٠/٧/٦ .

وفي السياق ذاته طلبت وزارة الخارجية الراي من المجلس بخصوص الامر ذاته وهو مدى صحة اشتراك ممثل عن مكتب المفتش العام باللجان التحقيقية بصفة عضو مراقب . وجاء في حيثيات هذا القرار واسانيده القانونية وراء الجهات ذات العلاقة ما يأتي =

وجاء في استيضاح مقدم من وزارة الهجرة والمتضمن طلب رأي المجلس الدولة استناداً الى حكم البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن لجان التحقيق التي يشكلها المفتش العام وهل تعد بمثابة لجنة التحقيق التي يشكلها الوزير استناداً الى احكام المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ . وجاء في حيثيات هذا القرار واسايداه القانونية ما يأتي :-

حيث ان القسم (١) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ نص على انشاء مكاتب للمفتشين العموميين تمكنهم من القيام باجراءات التحقيق والتدقيق والتقييم .

وحيث ان الفقرة (٢) من القسم (٥) من الأمر المذكور أنفاً اعطى كل مكتب من مكاتب المفتشين العموميين صلاحية القيام بالتحقيق الاداري بصفته الرقابية ودون الاشارة الى تشكيل لجان

وحيث ان الفقرة (١) من القسم (٩) من الامر المذكور أنفاً اشارت الى ان المفتش العمومي يقدم الى الوزير المعني تقريراً يبين فيه ملاحظاته وتوصياته المستخلصة من تنفيذ مهام المكتب .

وحيث ان الفقرة (اولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ نصت (على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلأ على شهادة جامعية اولية في القانون) .

وتأسيساً على ما تقدم من اسباب ، يرى المجلس .:

ان التحقيق الذي يقوم به المفتش العام بصفته الشخصية لا يوازي التحقيق الذي تجريه اللجنة التحقيقية المشكلة من الوزير .

= ((حيث ان المادة (٣٦) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ نصت على (يخضع موظف الخدمة الخارجية لاحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١) . وحيث ان الفقرة (اولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ نص (على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلأ على شهادة جامعية اولية في القانون) .

وحيث ان الفقرة (ثانياً) من المادة المذكورة نص على (تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها) .

وحيث ان تحديد عدد اعضاء اللجنة المنصوص عليهم في الفقرة (اولاً) من المادة المذكورة أنفاً جاء على سبيل الحصر . وحيث ان قانون انضباط موظفي الدولة المذكور أنفاً لم يتضمن نصاً بإشراك عضو مراقب في اللجان التحقيقية .

وحيث ان القسم (٥) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ حدد مهام مكاتب المفتشين العموميين وليس من بينها الاشتراك في اللجان التحقيقية بصفة مراقب .

وتأسيساً على ما تقدم من أسباب ، يرى المجلس .:

لا يوجد سند قانوني لاشترك موظف من مكتب المفتش العام في اللجان التحقيقية التي تشكلها الوزارة بصفة مراقب - المبدأ القانوني -

لا يوجد سند قانوني لاشترك موظف من مكتب المفتش العام في اللجان التحقيقية التي تشكلها الوزارة بصفة مراقب . انظر الحالة الأولى من قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٦/٦٣) في ٢٠١٦/٧/١٨ .

- المبدأ القانوني -

ان التحقيق الذي يقوم به المفتش العام بصفته الشخصية لايوازي التحقيق الذي تجريه اللجنة التحقيقية المشكلة من الوزير^(٢٠).

وفي السياق ذاته وفي قرار حديث لمجلس الدولة والذي كان اشد وضوحا واكثر تحديدا لبيان عدم قدرة المفتش العام في تشكيل اللجان التحقيقية الانضباطية استنادا الى قانون انضباط موظفي الدولة على موظفي تشكيلات الوزارة وتوجيه العقوبات الانضباطية لهم دون تخويل من الوزير المختص , عدا موظفي مكتبه , وجاء هذا القرار استنادا الى طلب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بكتايبها المرقمين بـ(٣/١/٣٠٠٥) في ٢٨/٩/٢٠١٧ و (٣/١/٣١٥٣) في ١٢/١١/٢٠١٧ والذي طلبت فيه الرأي من مجلس الدولة استنادا إلى أحكام البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن صلاحية المفتش العام في تشكيل اللجان التحقيقية وفقا لإحكام المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وتوجيه العقوبات الانضباطية لموظفي مكتبه او موظفي تشكيلات الوزارة بناء» على توصية لجنة تحقيقية مشكلة من قبله او استجواب يقوم به . وجاء في حيثيات هذا القرار واسانيده القانونية ماياتي :-

حيث ان الفقرة (ثانياً) من المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ عرفت رئيس الدائرة بانه (وكيل الوزارة ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلا معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون) .

وحيث ان الفقرة (اولاً) من المادة (١٠) من القانون المذكور انفاً تنص (على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص على ان يكون احدهم حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون).

وحيث ان الفقرة (ثانياً) من المادة المذكورة انفاً تنص (تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها , وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة , اما بعدم مساءلة الموظف وغلط التحقيق او بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون , وترفع كل ذلك إلى الجهة التي احالت الموظف عليها) .

وحيث ان المادة (١١) من القانون المذكور انفاً» تنص على (مع مراعاة احكام المادة (١٠) من هذا القانون :

اولاً - للوزير فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من هذا القانون على الموظف المخالف لاحكامه. ثانياً - لرئيس الدائرة او الموظف المخول فرض

(٢٠) قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٠/١٥٧) في ١٩/١٢/٢٠١٠ .

اي من العقوبات التالية على الموظف المخالف لاحكام هذا القانون: أ- لفت النظر ، ب- الانذار ، ج - قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام ،د- التوبيخ).

وحيث ان القسم (١) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ نص على (.... ، كما ينشئ هذا الامر مكاتب مستقلة للمفتشين العموميين تمكنهم من القيام باجراءات التحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش واي نشاط اخر للمراجعة على الاداء وفقا للمعايير المهنية المعترف بها عموما) .

وحيث ان القسم (٥) من الأمر المذكور انفا» حدد المهام التي يتولاها مكتب المفتش العام ومنها (٢) القيام بالتحقيق الاداري على نحو يتماشى مع السلطات المنصوص عليها في القسم (٦) ادناه ؛ ؛ ٧- تلقي الشكاوى من اي مصدر والتحقيق فيها ، او المبادرة بالتحقيق في اعمال يُزعم انها تنطوي على غش او تبذير او اساءة تصرف او عدم كفاءة ، والمبادرة بالتحقيق كذلك في جوانب النقص في تشغيل المنشآت وصيانتها) .

وحيث أن القسم (٦) من الامر المذكور انفا» حدد السلطات الممنوحة لمكتب المفتش العام للقيام بمهامه وهي إمكانية الوصول من دون قيود إلى جميع مكاتب الوزارة والمواقع التابعة لها والاطلاع على السجلات والبيانات والتقارير والخطط والعقود والمذكرات والمراسلات وأية أمور أخرى ، واستدعاء الشهود والاستماع الى اقوالهم وتسجيلها واصدار الاوامر الملزمة لابرز السجلات والاوراق الرسمية والمدونات والوثائق ، وقدرة الوصول عند اللزوم وبالقدر المعقول الى رئيس اي جهاز حكومي لاغراض تتعلق بعمل المكتب ، وسلطة الزام العاملين في الوزارة بتبليغ مكتب المفتش العام عن المعلومات المتعلقة باعمال الغش والتبذير واساءة استخدام الموارد والفساد والاعمال المخالفة للقانون .

وحيث ان الفقرة (٢) من القسم (٧) من الامر المذكور انفا» تنص على (ينشئ المفتشون العموميون الهياكل التنظيمية المناسبة لتنفيذ المهام والوظائف المنوطة بمكاتبهم ويجوز لهم من اجل ادارة شؤون مكاتبهم على نحو يتسم بالكفاءة والفعالية تعيين واستخدام وترقية واقالة ما يقتضيه ذلك من المساعدين والعاملين وغيرهم) .

وحيث ان التحقيق الذي تجريه اللجنة التحقيقية المشكلة وفقاً لاحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ يختلف عن التحقيق الذي تجريه مكتب المفتش العام وفقاً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ .

وحيث ان صلاحية مكتب المفتش العام في التحقيق الاداري تقتصر على الاهداف التي حددها المشرع لهذا التحقيق.

وحيث ان المفتش العام لا يعد رئيس دائرة لموظفي الوزارة التي يرتبط بها مكتبه . وحيث ان المفتش العام يرأس تشكيل ومنحه المشرع سلطات واسعة على العاملين فيه .

وتأسيسا على ما تقدم من أسباب يرى المجلس :-

١. لا يوجد سند من القانون يخول المفتش العام تشكيل لجان تحقيقية وفق احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ بحق موظفي الوزارة او فرض العقوبات الانضباطية عليهم .
٢. للمفتش العام سلطة رئيس دائرة فيما يخص الموظفين العاملين في مكتب المفتش العام

- المبدأ القانوني .

١. لا يوجد سند من القانون يخول المفتش العام تشكيل لجان تحقيقية وفق احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ بحق موظفي الوزارة او فرض العقوبات الانضباطية عليهم .
٢. للمفتش العام سلطة رئيس دائرة فيما يخص الموظفين العاملين في مكتب المفتش العام^(٢١).

وقد طبقت محكمة قضاء الموظفين هذا القرار وأصدرت عدة قرارات تضمنت هذا المبدأ الذي ورد فيه وهو عدم اختصاص المفتش العام في تشكيل اللجان التحقيقية الانضباطية بحق موظفي الوزارة التي يرتبط بها دون تحويل من الوزير المختص او رئيس الجهة التي يرتبط بها , حيث قضت في احد قراراتها ((لدى التدقيق والمداولة ولدى عطف النظر على القرار المعترض عليه وجدت المحكمة ان القرار محل الاعتراض صدر استنادا للمادة (٨ /سادسا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١) وذلك بتوجيه عقوبة تنزيل الدرجة الى المعترض وذلك بسبب مخالفته للتعليمات والضوابط المتعلقة بعمله , وجدت المحكمة ان الأمر الصادر بتشكيل اللجنة التحقيقية بحق المعترض صادر من مكتب مفتش عام الوزارة وحيث انه لم يصدر بناء على تحويل من الوزير وحيث انه لا سند من القانون لتشكيل المفتش العام للجان الانضباطية بحق موظفي الوزارة استنادا الى قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٨/٧٧) في ٢٠١٨/٧/٣١ والمتضمن المبدأ القانوني الذي مفاده (لا يوجد سند من القانون يخول المفتش العام تشكيل لجان تحقيقية وفق احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ بحق موظفي الوزارة وفرض العقوبات الانضباطية عليهم), عليه قررت المحكمة بالاتفاق الحكم بإلغاء الأمر الاداري بالعقوبة لمخالفته لقواعد الاختصاص وتحميل المعترض عليه الرسوم والمصاريف وأتعاب محاماة وكيل المدعى عليه والتي تبلغ (٢٥٠٠٠) خمسة وعشرون الف دينار , وصدر الامر استنادا الى احكام المواد(١٥٦ , ١٦١ , ١٦٦) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣ لسنة ١٩٦٩) والمادة (٦٣) من قانون المحاماة رقم (١٧٣ لسنة ١٩٦٥) حكما وجاهيا قابلا للتمييز

(٢١) قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٨/٧٧) في ٢٠١٨/٧/٣١ . وفي السياق ذاته قرارها المرقم (٢٧/ج/٢٠١٨) في ٢٠١٨/١٢/٣٠ رقم القرار (٢٠١٨/ج/٤٤٢٧) غير منشور , قرارها المرقم (٣٩١/ج/٢٠١٨) في ٢٠١٨/١٢/٣٠ رقم القرار (٢٠١٨/ج/٤٤٢٣) غير منشور , وقرارها المرقم (٢٧٧/ج/٢٠١٨) في ٢٠١٨/١٢/٣٠ رقم القرار (٢٠١٨/٣٢٠٥) غير منشور ,

امام المحكمة الادارية العليا وصدر في (٢٠١٨/١٢/٣٠) (٢٢).

كما طلبت وزارة الخارجية الراي من مجلس الدولة في عدة مسائل منها الاستيضاح حول مدى صحة مفاتحة مكتب المفتش العام تشكيلات الوزارة خلال ممارسة مهام الرقابة وابداء الرأي في القضايا التي تتعلق بعمل الوزارة قبل رفع التقرير الى الوزير . وجاء في حيثيات هذا القرار واسانيدته القانونية وراء الجهات ذات العلاقة ما يأتي :-
((حيث ان المادة (٦) من قانون وزارة الخارجية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٣ نصت على (تتكون الوزارة من : اولاً- تشكيلات مركز الوزارة وتتكون من :أ- مكتب المفتش العام...)).

وحيث ان المادة (٧) من القانون المذكور نصت على (يمارس المفتش العام مهامه وفقاً للقانون) .

وحيث ان القسم (١) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ قضى بانشاء مكاتب مستقلة للمفتشين العموميين تمكنهم من القيام باجراءات التحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش واي نشاط اخر للمراجعة على الاداء .
وحيث ان القسم (٥) من الامر المذكور أنفاً حدد مهام المفتش العام ومن بينها المراجعة والتدقيق على عمليات الوزارة ومهامها من منظور حسن تدبير المصروفات وكفاءة وفعالية الاداء والمراجعة على أي من انظمة الوزارة بغية قياس الاداء .

وحيث ان الفقرة (أ) من (١) من القسم (٦) منحت مكاتب المفتشين العموميين من اجل تنفيذ وظائفهم امكانية الوصول من دون قيود الى جميع مكاتب الوزارة والمواقع التابعة لها والاطلاع على السجلات والبيانات والتقارير والخطط والعقود والمذكرات والمراسلات واية امور اخرى بما فيها البيانات الالكترونية الخاصة بالوزارة .
وحيث ان (١) من القسم (٣) من الامر المذكور أنفاً نص على (يرفع المفتشون العموميون تقاريرهم الى الوزير المعني مباشرة ... وفي حال ورود شكاوى او بلاغات يدعى فيها ان الوزير المعني اساء التصرف ، يرفع المفتش العمومي تقريره الى ... رئيس المفوضية المعنية بالنزاهة) .

وحيث ان الفقرة المذكورة حددت نوعين من التقارير التي يرفعها المفتش العام الاول يتعلق بعمل الوزارة والتشكيلات المتعلقة بها ويقدم الى الوزير مباشرة ، والاخر يتعلق بسلوك الوزير ونشاطه في حالة اساءة التصرف ويقدم الى هيئة النزاهة التي حلت محل المفوضية المعنية بالنزاهة .

وحيث ان (١) من القسم (٩) قضى بان يقدم المفتش العام تقريره الى الوزير المختص يبين فيه ملاحظاته وتوصياته المستخلصة من تنفيذ مهام المكتب .

(٢٢) حكم محكمة قضاء الموظفين في الدعوى المرقمة(٢٠١٨/ج/٧١٣) في ٢٠١٨/١٢/٣٠ رقم القرار ٢٠١٨/٤٤٢٠/٢٠١٨ (غير منشور . وفي السياق ذاته قرارها المرقم (٢٠١٨/ج/٢٧٧) في ٢٠١٨/١٢/٣٠ رقم القرار (٢٠١٨/ج/٤٤٢٧) غير منشور ، قرارها المرقم (٢٠١٨/ج/٣٩١) في ٢٠١٨/١٢/٣٠ رقم القرار (٢٠١٨/ج/٤٤٢٣) غير منشور ، وقرارها المرقم (٢٠١٨/ج/٢٧٧) في ٢٠١٨/١٢/٣٠ رقم القرار (٢٠١٨/٣٢٠٥) غير منشور .

هذا ونشير في هذا الصدد الى ان المحكمة الإدارية العليا - ولغاية كتابة هذا البحث - لم تحسم موقفها من هذا الاتجاه الذي يقيد سلطة المفتش العام الى حد كبير في تشكيل اللجان التحقيقية الانضباطية وتوجيه العقوبات الانضباطية لموظفي الوزارة ومدى تاثير مصادقة الوزير على توصيات تلك اللجان والعقوبات التي تتمخض عنها .

وحيث ان رفع التقارير المذكورة يكون بعد ممارسة المهام المنصوص عليها في القانون .

وحيث ان ابداء الرأي في القضايا التي تتعلق بعمل الوزارة يكون من خلال التشكيلات المختصة في الوزارة.

وتأسيساً على ما تقدم من أسباب ، يرى المجلس :
 أولاً: لمكتب المفتش العام مفاتحة تشكيلات الوزارة خلال ممارسة مهام الرقابة قبل رفع التقارير الى الوزير .
 ثانياً: لايدخل ضمن اختصاص المفتش العام ابداء الرأي في القضايا التي تتعلق بعمل الوزارة –

– المبدأ القانوني –

اولاً: لمكتب المفتش العام مفاتحة تشكيلات الوزارة خلال ممارسة مهام الرقابة قبل رفع التقارير الى الوزير .
 ثانياً: لايدخل ضمن اختصاص المفتش العام ابداء الرأي في القضايا التي تتعلق بعمل الوزارة (٢٣).

وسالت الوزارة ذاتها عن مدى صحة اشتراك ممثل عن مكتب المفتش العام في اللجان التحقيقية التي تتعلق بعمل السفراء . وجاء في حيثيات هذا القرار واسانيد القانونية ما يأتي :-

(حيث ان البند (اولاً) من المادة (٩) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ نص على (يعين السفير بمرسوم جمهوري بناءً على ترشيح الوزير وتوصية مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب) .

وحيث ان البند (اولاً) من المادة (٣٧) من القانون المذكور آنفاً نص على (يشكل رئيس مجلس الوزراء باقتراح من الوزير لجنة تحقيقية برئاسة وزير الخارجية وعضوية وزير العدل و احد الوزراء المعنيين بالشؤون الامنية للتحقيق مع السفير في القضايا الماسة بأمن الدولة) .

وحيث ان البند (ثانياً) من المادة المذكورة آنفاً نص على (تحرر اللجنة المنصوص عليها في البند (اولاً) من هذه المادة محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وتوصيات وترفعها الى رئيس مجلس الوزراء لغرض اتخاذ القرار بالموافقة او الرفض خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ ورودها الى مكتبه وتبليغ كل من وزارة الخارجية والسفير بقراره) .
 وحيث ان البند (اولاً) من المادة (٣٨) من القانون المذكور آنفاً نص على (اذا كانت الافعال المنسوبة الى السفير من غير المنصوص عليها في البند (اولاً) من المادة(٣٧) من هذا القانون فتتولى التحقيق معه لجنة يشكلها الوزير برئاسة وكيل الوزارة

(٢٣) الحالة الثانية من قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٦/٦٣) في ٢٠١٦/٧/١٨ .

المختص وعضوية رئيس الدائرة القانونية واحد السفراء) .
 وحيث ان البند (ثانياً) من المادة المذكورة آنفاً نص على (تحرر اللجنة المنصوص
 عليها في البند (اولاً) من هذه المادة محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وتوصيات
 وترفعه الى الوزير لغرض اتخاذ القرار بالموافقة او الرفض خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من
 تاريخ وروده الى مكتبه ، ووفقاً للمادة (١٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع
 العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) .

وحيث ان البند (اولاً) من المادتين (٣٧) و (٣٨) من قانون الخدمة الخارجية
 حدد على سبيل الحصر عدد اعضاء اللجنة التي تتولى التحقيق مع السفير وعناوينهم
 الوظيفية وليس من بينهم المفتش العام او احد موظفيه .
 وحيث لاجتهاد في مورد النص .

وحيث ان القسم (٥) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة
 ٢٠٠٤ حدد مهام مكاتب المفتشين العموميين وليس من بينها الاشتراك في اللجان
 التحقيقية .

وتأسيساً على ما تقدم من أسباب ، يرى المجلس :
 لا يجوز للمفتش العام او احد موظفيه الاشتراك في اللجان التحقيقية التي تتعلق
 بعمل السفراء

- المبدأ القانوني -

لا يجوز للمفتش العام او احد موظفيه الاشتراك في اللجان التحقيقية التي تتعلق
 بعمل السفراء (((٢٤)

المطلب الثاني / علاقة مكتب المفتش العام بالمجلس الأعلى لمكافحة الفساد

تم إعادة تشكيل هذا المجلس مؤخراً بموجب الامر ديواني رقم (٧٠) بتاريخ
 ٢٠١٨/١٢/٣١ برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية عضوين من مجلس القضاء
 الأعلى ورئيس ديوان الرقابة المالية ورئيس هيئة النزاهة وممثل عن مكاتب المفتشين
 العموميين (مفتش عام وزارة الداخلية/منسقا) ومكتب رئيس مجلس الوزراء مقررًا .
 وجاء في أسباب ودواعي تشكيل هذا المجلس ماياتي :- ((ايماننا منا بتنفيذ
 تطلعات شعبنا العزيز ، وتوفير العيش الكريم ونظراً لاهمية تطبيق الحكم الرشيد، وتعزيز
 التنمية في البلاد وتنفيذاً للبرنامج الحكومي الذي اعلناه في الـ ٢٥ من تشرين الاول عام
 ٢٠١٨ ، وادراكنا منا بخطورة الفساد، وتأثيره المدمر على العباد والبلاد، وامثالاً لاتفاقية
 الامم المتحدة لمكافحة الفساد وتعزيزاً لاجراءات مكافحة الفساد واستناداً لمسؤولياتنا

(٢٤) الحالة الثالثة من قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٦/٦٣) في ٢٠١٦/٧/١٨ .
 (٢٥) وجاء في ديباجة الامر الديواني رقم (٧٠) أعلاه انه ((صدر استناداً الى الصلاحيات المخولة لنا بموجب المادة
 (٧٨) من الدستور ، ولاحقاً للامر الديواني المرقم (٧٢) م ر و / (٢٢٦١/٥٩) في ٢٠١٧/٢/١٧ والمعطوف على الامر
 الديواني المرقم (٣٤٠) م ر و / (١٢٣٨٥/٧٤) في ٢٠١٥/٨/٢٧ قررنا ما يأتي (...).

الدستورية فقد عقدنا العزم بقوة الله و ارادة شعبنا الصامد، على مكافحة الفساد، ومحاربة المفسدين، وبارادة صادقة، وجرادة، نبغي الاصلاح، بعقل منفتح وقلب مؤمن بذلك (...)) و انيطت بهذا المجلس المهام الاتية :-

١. الاسراع باكتمال المنظومة القانونية لمكافحة الفساد ودعوة مجلس النواب، و مجلس الدولة ل اخذ ادوارهما ومسؤولياتهما بهذا الشأن، من خلال استكمال الاجراءات لإصدار القوانين المقترضية.

٢. الالتزام الصارم بافصاح المسؤولين المكلفين عن ممتلكاتهم، وخلال مدة لا تتجاوز اسبوعا واحدا.

٣. التزام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بوضع برامج وخطط عمل لمدة ٩٠ يوما، لابرز الاولويات للمشاريع الخدمية والاعمار، وتتولى الاجهزة الرقابية مهمة المتابعة والرصد وتقييم البرامج والسياسات والخطط المذكورة، لتحديد المسؤوليات والادوار والمقصورية للوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة ازاءها.

٤. التزام الاجهزة الرقابية (هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي) بإستكمال متطلبات اعمالها سواء الاطار القانوني او المؤسساتي او العملياتي وتقييم ادائها واعادة مراجعة سياساتها وبرامجها بما يتناسب وحجم التحديات والمسؤوليات.

٥. الاسراع في اعداد المؤشر الوطني للنزاهة (قياس الفساد) ودعوة هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي الى انجاز المشروع خلال فترة مناسبة لقياس الاداء الحكومي ومساءلة ومحاسبة القادة والاداريين عما يفرزه المؤشر من مظاهر فساد في الوزارة او التشكيل.

٦. الزام الوزارات بالاشراف والتوجيه الميداني لمشاريعها وتحديد واقع تلك المشاريع والتغلب على العقبات ازاءها ورفع تقارير الى الجهات الرقابية.

٧. الاسراع في اعادة ستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد تشترك فيها مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني، بحيث تكون شاملة عامة، واقعية، قابلة للقياس، وتتولى هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي مهمة اعدادها.

٨. تفعيل اجراءات استرداد الممتلكات العراقية المنهوبة في الخارج، وتقديم هيئة النزاهة الملفات المهمة للتواصل مع الدول المعنية لاجل استردادها.

٩. تفعيل (من اين لك هذا) ودعوة البرلمان للاسراع بتشريع قانون الكسب غير المشروع.

١٠. دعوة الاجهزة الرقابية (هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي) للعمل بروح الفريق الواحد في رصد ومتابعة وتقييم السياسات والبرامج الحكومية وتقديم الحلول والمقترحات بما يضمن التطبيق الامثل لمبادرات مكافحة الفساد في الوزارات وتشكيلات الدولة وتقييم تلك المبادرات.

١١. الالتزام الصارم باستقلالية وعمل القضاء وحظر اي تأثير او تدخل باعماله.

١٢. دعوة الاجهزة الرقابية الى مراجعة وتقييم عمل مكاتب المفتشين العموميين

بضوء الامر التشريعي رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤، وتقديم دراسة بالنتائج مدة لا تتجاوز شهرا واحدا.

١٣- القيام باية مهام يعهدا رئيس الوزراء للمجلس استنادا لصلاحياته بموجب القوانين النافذة منها

وان الهدف المعلن من اعادة تشكيل المجلس الاعلى لمكافحة الفساد هو تمكينه من اتخاذ الاجراءات الرادعة وتوحيد جهود الجهات الرقابية في سياق عمل جديد قادر على التصدي لأية جهة او شخص مهما كان موقعه وكشف الفساد وحماية المجتمع والمواطنين والمال العام. وان هذا الاجراء يأتي تنفيذا لماتعهد به السيد رئيس الوزراء في مناهجه الحكومي الذي صادق عليه مجلس النواب واصبح واجب التنفيذ، ومن اجل تحقيق هذه الأهداف يجب ان يتمتع المجلس الاعلى لمكافحة الفساد بالصلاحيات الادارية والقانونية الكافية للسيطرة على ملف الفساد ومعرفة مواطنه ومكانم الخلل في المتابعة والتنفيذ والمضي بمسار واحد من اجل تحقيق مخرجات واضحة ومنع الضرر الفادح الذي اصبح يهز صورة الدولة والمجتمع وسمعة المواطنين بشكل عام، ولابد من وضع حد لهذا التداعي واعتبار الفساد عدوا مثل عصابة داعش الإرهابية^(٢٦).

ومن المعروف ان اي تشكيل او اجراء اداري او قانوني، كي ينال صفة المشروعية، لا بد من ان يكون مستندا الى نص قانوني نافذ، يحدد الاطار الخاص بذلك الاجراءات. فهياة النزاهة وديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين، تستند الى قوانين نافذة. ومما تجدر الإشارة اليه ان المجلس الاعلى لمكافحة الفساد، ما هو الا كيان اداري مستحدث بأمر اداري استنادا للصلاحيات المخولة لرئيس الوزراء بموجب المادة (٧٨) من الدستور كما ورد في الامر الديواني رقم (٧١) انف الذكر، والتي نصت على (رئيس مجلس الوزراء.. هو المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأس اجتماعته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب..).

ومن خلال هذه التشكيلة المقررة للمجلس والصلاحيات والمهام الموكلة له لم نجد شيء جديد جاء به المجلس؟ بل ان مهامه والإجراءات التي يراد له ان يضطلع بها لا تختلف كثيرا عن مهام الأجهزة الرقابية الأخرى كهيئة النزاهة وديوان الرقابة الرقابية المالية الاتحادي والمفتش العام والادعاء العام والتي تضمنتها قوانينها الخاصة، عليه نرى ان تشكيل هذا المجلس يعد حلقة زائدة في النظام القانوني الإداري دون وجود سند قانوني صريح يجيز تشكيله وان تشكيله بأمر اداري وترتيب الاثار القانونية عليه من حيث ممارسته لتلك الصلاحيات والمهام والقيام بهذه الإجراءات التي تختص بها جهات إدارية منظمة دستوريا ولها قوانينها الخاصة يعد امرا غير مقبول من حيث مشروعية وجوده القانوني أساسا فضلا عن ممارسته لتلك الصلاحيات والمهام.

(٢٦) بيان صادر عن مكتب رئيس الوزراء عادل عبد المهدي بخصوص تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد منشور على موقع مكتب السيد رئيس مجلس الوزراء، تاريخ الزيارة ٢٤/٤/٢٠١٩.

وفيما يتعلق بعلاقة هذا المجلس بمكتب المفتش العام فان الحكم على مشروعية تشكيل هذا المجلس وصلاحياته رهين بالإجراءات التي سوف يتخذها في سبيل تحقيق أهدافه , فاذا كان عمله يقتصر على كونه جهة تنسيقية بين هذه الأجهزة - ومن بينها مكاتب المفتشين العموميين - لتفعيل منظومة مكافحة الفساد وتسريع إجراءاتها وتذليل العقبات التي تعترض ممارستها لمهامها الرقابية بالاستفادة من الوزن الإداري لرئيس الوزراء وأعضاء المجلس دون تعدي على اختصاصاتها فان ذلك امر مقبولاً ويندرج تحت سلطة رئيس الوزراء كونه المسؤول التنفيذي الأعلى وهو المسؤول عن السياسة العامة للدولة وتنفيذ البرنامج الحكومي الذي طرحه للحكومة التي يرأسها والتي يساؤلها عنها مجلس النواب . اما اذا انجرف المجلس الى اتخاذ إجراءات او ممارسة صلاحيات الأجهزة الرقابية المنضوية تحته فان هذا الامر يعد خارج اطار القانون , ولا يصح هذا الحال ان رؤساء هذه الأجهزة او ممثليها أعضاء فيه ذلك ان الدستور او القانون قد حدد هذه الصلاحيات لهذه الأجهزة وقسم الصلاحيات والمهام بينها وفق منظومة قانونية متكاملة ولا يمتلك رئيس هذا الجهاز او ذاك ان يتنازل عن تلك الصلاحيات او المهام الى جهة أخرى وان كان رئيسها رئيس مجلس الوزراء , كما ان هذا الحال على فرض حصوله سيشكل تعدياً على مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ تدرج القواعد القانونية والذين يعدان ركنتين أساسيين من اركان الدولة القانونية .

ولم يتسنى للمجلس ان يبين موقفه من هذا المجلس نظرا لحدثة تشكيله ولم يأخذ راي المجلس ابتداءً بخصوص تشكيله او اناطة تلك الصلاحيات له , ولم يتم الطعن في قرارته امام القضاء الإداري لحد الان حسب علمنا .

المطلب الثالث / علاقة المفتش العام بالسلطة الرقابية لمجلس النواب .

وحيث أن مجلس النواب يمثل السلطة التشريعية الاتحادية في الوقت الحاضر (٢٧), ومن ابرز مهامه إضافة لتشريع القوانين وتشكيل الحكومة وغيرها من الصلاحيات المنصوص عليها دستورياً بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ , هي سلطة الرقابة على الحكومة وذلك استناداً الى نص البند (ثانياً) من المادة (٦١) من الدستور انف الذكر على ((يختص مجلس النواب بما يأتي) (...ثانياً:- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية)).

وتأكيداً لذلك تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب بيان اهم الاختصاصات المتعلقة بالجانب الرقابي حيث نصت المادة (٣٢) منه على (يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية:

(٢٧) انصب الفصل الأول من الباب الثالث من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على موضوع السلطة التشريعية الاتحادية حيث نصت المادة (٤٨) منه على (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) , وقد جاء الفرع الأول منه على بيان كل ما يتعلق بمجلس النواب بينما لم ينظم الدستور مجلس الاتحاد سوى في مادة واحدة هي المادة (٦٥) والتي نصت على: يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. (ولاريب أن في هذا التنظيم عدم توازن في القوة القانونية لمجلسي البرلمان اذ يترتب عليه أن يكون مجلس النواب مؤسس دستورياً بينما مجلس الاتحاد مؤسس قانونياً .

أولاً: مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.

ثانياً: إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس إن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.

ثالثاً: طلب المعلومات والوثائق من أية جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.

رابعاً: طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله.

خامساً: لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للإطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون.

وتاكيدا لهذا النهج في السلطة الرقابية لمجلس النواب فقد تم إيجاد لجنة خاصة بهذا الخصوص هي لجنة النزاهة وقد بين النظام الداخلي للمجلس على أن لجنة النزاهة: تختص بما يأتي^(٢٨):

أولاً: متابعة قضايا الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الدولة.

ثانياً: متابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة (هيئة النزاهة، دائرة المفتش العام، ديوان الرقابة المالية وغيرها من الهيئات المستقلة).

ثالثاً: اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالنزاهة.

المطلب الرابع / علاقة المفتش العام بالسلطة الرقابية لهيئة النزاهة

ومن أجل توضيح حدود هذه العلاقة سوف نقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع الأول منها لبيان التعريف بهيئة النزاهة والثاني لبيان دور هيئة النزاهة في تعيين وإقالة المفتش العام والثالث لبيان التعاون والتنسيق بين هيئة النزاهة ومكتب المفتش العام.

الفرع الأول / التعريف بهيئة النزاهة .

لاشك ان الأساس الدستوري لهيئة النزاهة الحالية هو المادة (١٠٢) من الفصل الرابع، والخاص بالهيئات المستقلة، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حينما نصت على (تُعد المفوضة العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون). وعلى أساس هذا النص الدستوري صدر قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة (٢٩) ٢٠١١

(٢٨) المادة (٩٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب - منشور في جريدة الوقائع العراقية - في العدد المرقم (٤٠٣٢) في ٢٠٠٧/٢/٥ .

(٢٩) قبل صدور قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ تم إنشاء هذه الهيئة بموجب الأمر المرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) الملغى وقد بين هذا الامر أن الغرض من انشائها , وحسب ما جط بالقسم الأول منه هو (تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة وإقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة وتقوم بتنفيذ برامج لتوعية وتنقيف الشعب العراقي من شأنها تقوية مطالبه لإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تكون مسؤولة وخاضعة للمحاسبة).

والذي نص في المادة (٢) منه على : (هيئة النزاهة هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويمثلها رئيسها او من يخوله.) وجاءت المادة (٣) لتبين مهام وصلاحيات الهيئة حينما نصت على (تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات، عن طريق: اولا :- التحقيق في قضايا الفساد طبقا لاحكام هذا القانون، بواسطة محققين، تحت اشراف قاضي التحقيق المختص، ووفقا لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية. ثانيا :- متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها، عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها. ثالثا :- تنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام اخلاقيات الخدمة العامة، واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب، عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف. رابعا :- اعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد او مكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء او عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح. خامسا :- تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر الزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذمهم المالية، وما لهم من أنشطة خارجية واستثمارات وموجودات وهبات او منافع كبيرة قد تؤدي الى تضارب المصالح، باصدار تعليمات تنظيمية لها قوة القانون بما لا يتعارض معه، وغير ذلك من البرامج. سادسا :- اصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي لضمان الاداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة. سابعا :- القيام باي عمل يساهم في مكافحة الفساد او الوقاية منه بشرطين :- أ- ان يكون ذلك العمل ضروريا ويصب في مكافحة الفساد او الوقاية منه. ب- ان يكون فاعلا ومناسبا لتحقيق اهداف الهيئة).

وفيما يتعلق بعلاقة مكتب المفتش العام العام بهيئة النزاهة فان هناك اكثر من مظهر لهذه العلاقة يبدو احدها في مجال دور الهيئة في تعيين واقالة المفتش العام ، والأخر في ميدان العمل في مكافحة الفساد الإداري .

الفرع الثاني / دور هيئة النزاهة في تعيين واقالة المفتش العام .

تضطلع الهيئة بدور أساسي في ترشيح المفتش العام لغرض شغل إدارة احد مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات والهيئات المستقلة وتمتلك أيضا دور اساسي في واقالة المفتش العام المعين في احد هذه المكاتب وذلك استنادا الى الامر التشريعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ والصادر عن مجلس الوزراء(٣٠).

ففيما يتعلق بتعيين المفتش العام نجد أن هيئة النزاهة لها دور أساسي في ترشيح

(٣٠) نصت الفقرة (ج) من المادة السادسة والعشرون من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) على (... إن القوانين والأنظمة والأوامر والتعليمات الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة بناءً على سلطتها بموجب القانون الدولي تبقى نافذة المفعول إلى حين إلغائها أو تعديلها بتشريع يصدر حسب الأصول ويكون لهذا التشريع قوة القانون) وتضمن ملحق قانون إدارة الدولة انف الذكر في المادة (٢) منه على منح مجلس الوزراء سلطة اصدار قرارات لها قوة القانون حينما نص على (...ولمجلس الوزراء وبموافقة رئاسة الدولة وبالاجماع اصدار اوامر لها قوة القانون وتبقى سارية المفعول حتى يتم الغاؤها او تعديلها....) وهذان النصان كانا الأساس القانوني لاصدار امر مجلس الوزراء رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥.

المفتش العام الى السيد رئيس الوزراء الذي يمتلك سلطة تعيينه وذلك استنادا الى البند (أولاً) منه والذي نص على (أولاً : - لرئيس الوزراء تعيين المفتش العام بناء على ترشيح من المفوضية العامة للنزاهة).

اما فيما بدور الهيئة في اقالة المفتش العام ^{(٣١)*}, فان لها دورا أساسيا مهما في اقالة المفتشون العموميون حيث ان الهيئة هي من يقدم اقتراح اقالة المفتش العام , والذي اشترط الامر أعلاه ان يكون مسببا , الى السيد رئيس الوزراء الذي يمتلك حق اقالته وهذه الصلاحية نص عليها البند ثانيا من الامر المذكور فقد نص على (ثانياً : - لرئيس الوزراء اقالة المفتش العام بناء على اقتراح مسبب من المفوضية العامة للنزاهة). لكن هذه الإقالة والتي تعد بحكم الاعفاء من المنصب حسب النظام القانوني العراقي لا تعني أن تكون بشكلها المطلق الوارد في امر سلطة الائتلاف لاختلاف النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق عنه في النظام الأمريكي الذي تآثر به الحاكم المدني الأمريكي في وضعه لاوامر سلطة الائتلاف وما تضمنته من سلطات وما استخدم من اصطلاحات للتعبير عنها , وانما يجب أن تكون هذه الإقالة وفقا للنظام القانوني العراقي من حيث شروطها والاثار التي تترتب عليها من حيث الحقوق المكتسبة لمن تم اقالته الرجوع الى وظيفته السابقة ودرجته الوظيفية قبل التكليف او ضمان حقوقه التقاعدية وفقا للقانون , اوغير ذلك من الأمور.

وقد ايدت المحكمة الإدارية العليا قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حاليا) في رد دعوى احد المفتشين الذين تمت اقالتهم وفقا لهذا الامر وبينت أن ركن التسبب موجود في اقتراح الإقالة الوارد الى السيد رئيس الوزراء وبالتالي فان قرار اقالته صحيح وموافق للقانون وقد تضمن قرارها الفقرة الحكيمة الاتية ((...حيث أن قيام المميز عليهما بإقالة المميز قد جرى وفقا لاحكام الامر التشريعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ والذي أجاز في البند (ثانيا) منه لرئيس الوزراء اقالة المفتش العام بناء على اقتراح مسبب من المفوضية العامة للنزاهة , لذا قرر تصديق الحكم المميز (...))^(٣٢). ولاشك ان هذه السلطة في ترشيح المفتش العام واقتراح اقالته تجعل للهيئة تأثير مباشر عليه فهو يكون مدينا لها في تبوءه لمنصبه وتكون للهيئة سلطة رقابة واطراف على عمله وذلك لانها تمتلك في أي وقت ان تقدم طلب اقالته بشرط ان يكون مسببا وهذه ضمانات لمن يشغل هذا المنصب في ان يبين في طلب اقالته الأسباب التي دعت الى ذلك , حتى يكون المفتش العام على اطلاع وبينة في أسباب اقالته حتى يمتلك

(٣١)* لاشك أن الإقالة التي نصت عليها الفقرة أعلاه ليس لها ما يقابلها في قانون الخدمة المدنية او قانون انضباط موظفي الدولة , و حيث يتعين الرجوع للنص الإنكليزي لامر سلطة الائتلاف لمعرفة الكلمة التي تقابل (الإقالة) والتحقق من تطابق معناها استنادا الى الفقرة (٢) من القسم (٢) من نظام سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) والتي قضت بانه في حالة نشوء أي اختلاف بين مضمون النص المكتوب باللغة الإنكليزية والنص المكتوب باي من اللغات الأخرى يؤخذ بالنص المكتوب باللغة الإنكليزية. وحيث يقابل كلمة الإقالة المنصوص عليها في الفقرة المذكورة انفا في النص الإنكليزي لامر سلطة الائتلاف وهي كلمة (Removed) وتعني في قاموس المصطلحات القانونية معاني مختلفة حسب وضعها بالجملة كالاغفاء من المنصب وانهاء الخدمة والنقل , وهي في سياق هذه الجملة تعني الاعفاء من المنصب .

(٣٢) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٦٦/انضباط/تميز/٢٠١١) في ٢٤/٢/٢٠١١ , منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١١ - ص ٢٥١ .

الفرصة في الدفاع عن نفسه وتبيان موقفه منها وحتى يمتلك القضاء كذلك السلطة في فرض رقابته على قانونية وجدية تلك الأسباب فيما لو لجا المفتش المقال الى محكمة قضاء الموظفين , ويمتلك القضاء كذلك الحق في رقابة توفر عنصر الشكالية في قرار الإقالة فيما لو تم اغفال اقالة المفتش العام دون اقتراح من هيئة النزاهة او انها قدمت ذلك الاقتراح دون بيان الأسباب , وحسب مقتضى نصوص الامر (١٩) لسنة ٢٠٠٥ أعلاه.

الفرع الثالث / التعاون والتنسيق بين هيئة النزاهة ومكتب المفتش العام

تضمن قانون هيئة النزاهة انف الذكر الية عمل مشتركة بينها وبين مكاتب المفتشين العموميين من جهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي من جهة أخرى في مجال منع الفساد الإداري والمالي ومكافحته , وفيما يتعلق بالتعاون والتنسيق بين هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين فقد قرر هذا القانون بأن على ديوان الرقابة المالية الاتحادي أن يودع جميع الأدلة عن اعمال الغش والتبذير واساءة التصرف الى المفتش العام المختص الذي عليه أن يتخذ ما يلزم بشأن تقارير التقارير ويجري التحري والتحقيق الإداري اللازم فيها، ومن ثم يقدم نتائج ذلك الى الوزير المعني او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، والزمه القانون انف الذكر كذلك باخبار هيئة النزاهة او الجهات التحقيقية المناسبة بكل ما يعد جريمة وفق احكام القوانين النافذة , ذلك ان الهيئة هي الجهة التحقيقية المختصة من بين تلك الجهات الثلاثة لاتخاذ الاجراءات التحقيقية الجزائية المناسبة بشأن التحقيق في قضايا الفساد(٣٣).

وتجدر الإشارة أخيرا الى المفتش العام يرتبط مع هيئة النزاهة من حيث انه احد الجهات المختصة بمكافحة الفساد الإداري والمالي , اذ أن كلاهما يعمل ضمن منظومة تشريعية واحدة ذات هدف محدد , مع اختلاف سلطات ووسائل كل منهما , اذ أن اختصاص هيئة النزاهة يكون شاملا لكافة اعمال الفساد في كل الوزارات والجهات الحكومية , بينما يكون نطاق اختصاص المفتش العام في حدود الوزارة او الجهة التي يعمل فيها (٣٤).

المطلب الخامس / علاقة المفتش العام بالسلطة الرقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي(٣٥)*

ومن اجل الوقوف على طبيعة العلاقة بين مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين , الأول لبيان التعريف بديوان الرقابة المالية الاتحادي والثاني لبيان التعاون بين مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي .

(٣٣) المادة (٢١) من قانون هيئة النزاهة .

(٣٤) احمد حمندي - المصدر السابق - ص ٧٧ .

(٣٥) * اصبح اسم الديوان باسم ديوان الرقابة المالية الاتحادية وذلك حينما نص في المادة (١) من قانون الديوان على يقصد بالعبارات التالية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة إزاءها .

أولاً- الديوان : ديوان الرقابة المالية الاتحادي

الفرع الأول / التعريف بديوان الرقابة المالية الاتحادي .

يعد ديوان الرقابة المالية من اعرق الهيئات الرقابية في النظام القانوني العراقي^(٣٦)، وقد صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ استنادا الى المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على (اولا : يعد كل من البنك المركزي العراقي، و ديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصالات، ودواوين الاوقاف، هيئات مستقلة ماليا واداريا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها .
ثانيا: يكون البنك المركزي العراقي مسؤولا امام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب).

وقد جاء هذا القانون ليؤكد مقتضى النص الدستوري انف الذكر حينما قرر ان ((الديوان هيئة مستقلة مالياً وادارياً له شخصية معنوية ويعد اعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثلها رئيس الديوان او من يخوله))^(٣٧) .

وتضمن القانون المذكور الأهداف التي يسعى الديوان الى تحقيقها وهي^(٣٨):
اولا: الحفاظ على المال العام من الهدر أو التبذير أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه .

ثانياً: تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة.

ثالثاً: المساهمة في استقلالية الاقتصاد ودعم نموه واستقراره .

رابعاً: نشر انظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المحلية والدولية وتحسين القواعد والمعايير القابلة للتطبيق على الادارة والمحاسبة بشكل مستمر .
خامساً: تطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية ورفع مستوى الاداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاضعة للرقابة .

وقد منح القانون المذكور الديوان العديد من المهام التي يضطلع بها حينما نص على^(٣٩):

يقوم الديوان بالمهام التالية:-

اولاً : رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات على ان يشمل ذلك :

أ- فحص وتدقيق معاملات الأنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر او تبذير او سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها.
ب - فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة للتأكد من

(٣٦) حيث صدر في العهد الملكي قانون (دائرة تدقيق الحسابات) رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ والذي أسس لوجود جهة رقابية مستقلة ، ومن ثم صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ ، وبعد عام ٢٠٠٣ اصدر الحاكم المدني لسلطة الانتتلاف المؤقتة (المنحلة) بول بريمر الامر رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ والذي تشكل بموجبه ديوان الرقابة المالية من جديد ، ومن ثم شرع مجلس النواب قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ حالياً .

(٣٧) المادة (٥) من قانون الديوان .

(٣٨) المادة (٤) من قانون الديوان .

(٣٩) المادة (٦) من قانون الديوان .

ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها.

ج - أبدأ الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما اذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية.

ثانياً: رقابة تقويم الاداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان .

ثالثاً: تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والادارية وما يتعلق بها من امور تنظيمية وفنية .

رابعاً: تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الاهداف المرسومة للدولة والالتزام بها .

خامساً: إجراء التحقيق الإداري في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التحقيق

فيها .

الفرع الثاني / التعاون بين مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي .

من خلال مطالعنا لقانون هيئة النزاهة وقانون ديوان الرقابة الاتحادية نجد انهما قد تضمنتا العديد من أوجه التعاون بين مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي في مجال عمله التي تتقاطع مع عمل هذا الجهاز .

فقد تضمن قانون هيئة النزاهة انف الذكر الية العمل المشتركة بينها وبين مكاتب المفتشين العموميين من جهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي في مجال منع الفساد الإداري والمالي ومكافحته , فقد اكد قانون هيئة النزاهة انف الذكر على اختصاص ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالكشف عن اعمال الفساد والغش والتبذير واسطة التصرف حينما قرر أن ديوان الرقابة المالية هو الجهة العليا للتحقيق المالي والمحاسبي وهو معني بالكشف عن اعمال الفساد والغش والتبذير واسطة التصرف وفقا لاحكام القانون(٤٠).

وفيما يتعلق بالتعاون بين مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي في هذا المجال , فقد نص القانون المذكور على أن يودع الديوان جميع الادلة التي تتحصل لديه عن اعمال الغش والتبذير واسطة التصرف الى المفتش العام المختص وعلى هذا الأخير أن يتخذ ما يلزم بشأن تقارير الديوان وما تتضمنه من ادلة وملاحظات ويجري التحري والتحقيق الاداري اللازم ويقدم نتائج ذلك الى الوزير المعني او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وعليه اخبار هيئة النزاهة والجهات التحقيقية المناسبة بكل ما يعد جريمة وفق احكام القوانين النافذة(٤١).

وبدوره فقد نص قانون الديوان انف الذكر على عدة نيات للتعاون والتنسيق بينه وبين مكاتب المفتشين العموميين , منها أنه اذا اكتشف الديوان مخالفة فله أن يطلب من المفتش العام المختص او هيئة النزاهة اجراء التحقيق وإزالة المخالفة واثارها(٤٢).

(٤٠) البند (ثانيا) من المادة (٢١) من قانون هيئة النزاهة .

(٤١) البند (ثالثا) و (رابعا) من المادة (٢١) من قانون هيئة النزاهة .

(٤٢) المادة (١٤) من قانون الديوان .

وأعطى قانون الديوان المذكور انفا للديوان أن يقوم بإجراء التحقيق الإداري في المخالفة المالية التي يكتشفها بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام أو إذا لم يكمل مكتب المفتش العام في الجهة المعنية التحقيق في تلك المخالفات خلال (٩٠) يوماً من تاريخ إشعاره بذلك من قبل الديوان ، وعلى المفتش العام في هذه الحالة ان يودع جميع المستندات والأوليات بضمنها جميع أوليات التحقيق الذي أجره^(٤٣).

وتجدر الإشارة هنا الى أن كل من رئيس الديوان والمفتش العام وان كانا يملكان اختصاصا تنافسيا في التحقيق كل حسب اليات ووسائل عمله ونطاق اختصاصه ، حيث أن نطاق اختصاص الديوان يشمل تدقيق كل الوزارات والجهات الحكومية تقريبا^(٤٤) ، الا أن مكتب المفتش العام يتحدد نطاق اختصاصه بحدود الوزارة أو الجهة التي يتبعها ، كذلك فان رئيس الديوان يمتلك سلطة إحالة الموظف المقصر الى هيئة النزاهة بشكل مباشر بينما لايمكك المفتش العام ذلك الا باذن من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة اذا كان الامر يتعلق بالموظفين بالدرجات الوظيفية باستثناء الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حيث أجاز امر سلطة الائتلاف رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ في حالة ورود شكاوى أو بلاغات يدعى فيها المفتش ان الوزير المعني أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والتي يتبعها المفتش إداريا اساء التصرف، يرفع المفتش العمومي تقريره الى رئيس الوزراء أو الى رئيس هيئة النزاهة^(٤٥).

ومن خلال هذه النصوص المتقدمة نلاحظ أن هذا التعاون والتنسيق بين مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي يتسم بالتكامل والتآزر في ميدان العمل ولا يعني التقاطع والتضارب في الصلاحيات والمهام وبالتالي فان هذا الامر يعد امرا إيجابيا وبناءا يخدم عمل هذه الجهات ويحقق الهدف المنشود من انشائها واعطائها للصلاحيات والمهام في سبيل تحقيق الأهداف المرسومة لها في حدود القانون . كما يعد بحق ، تطبيقا أو تكريسا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣^(٤٦) والتي نصت على ((تتخذ كل دولة طرف وفقا لنظامها الداخلي ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون ما بين سلطاتها العمومية ، وكذلك موظفيها العموميين من جانب أو سلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الاعمال الاجرامية وملاحقة مرتكبيها من جانب اخر))^(٤٧).

(٤٣) البند (خامسا) من المادة (٢٨) من قانون الديوان .

(٤٤) حيث نصت المادة (٨) من قانون الديوان على (تخضع لرقابة وتدقيق الديوان الاتية :-

اولاً : مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو اية جهة تتصرف في الاموال العامة جباية أو انفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلياً أو صيرفياً أو تجارة أو انتاج اعيان أو انتاج السلع والخدمات .

ثانياً : اية جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان) .

(٤٥) حيث نصت الفقرة (١) من القسم (٣) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ على ((يرفع المفتشون العموميون تقاريرهم الى الوزير المعني مباشرة، ويستجيبون لكافة الطلبات أو الاستفسارات الواردة لهم من سلطة الائتلاف المؤقتة أو من الهيئة التابعة للإدارة العراقية المنوط بها سلطات تشريعية قومية. وفي حال ورود شكاوى أو بلاغات يدعى فيها ان الوزير المعني اساء التصرف، يرفع المفتش العمومي تقريره الى المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة أو الى رئيس المفوضية المعنية بالنزاهة العامة بعد تولي الإدارة الانتقالية العراقية كامل سلطات الحكم في العراق .

(٤٦) احمد حمدي - المصدر السابق - ص ٧٥ .

(٤٧) وقد انضمت جمهورية العراق لهذه الاتفاقية بموجب قانون انضمام جمهورية العراق الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٧ والذي نص على :-

وقد أتيح لمجلس الدولة ان يحدد طبيعة العلاقة بين مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي حينما طلب الديوان الرأي من مجلس الدولة في شأن صلاحية الديوان في الطلب من مكتب المفتش العام باعادة التحقيق في المخالفات التي سبق ان طلب الديوان منه اجراء التحقيق فيها في حالة عدم قناعته بنتائج التحقيق . وجاء في حيثيات هذا القرار واسانيد القانونية ما يأتي :-

«حيث ان المادة (١٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ تنص على (لديوان عند اكتشاف مخالفة ان يطلب من المفتش العام او هيئة النزاهة اجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة وازالة المخالفة واثارها) .

وحيث ان المادة (١٥) من القانون المذكور انفاً اجازت لرئيس الديوان ان يطلب من الوزير المختص احالة الموظف المسؤول عن المخالفة الى التحقيق وسحب يده او اقامة دعوى مدنية فيما ينشئ للدولة من حقوق عن المخالفات المالية او تضمين الموظف الاضرار التي تكبدتها الجهة الخاضعة للرقابة .

وحيث ان الفقرة (١) من القسم (٣) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) المفتشون العموميون العراقيون رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ تنص على (يرفع المفتشون العموميون تقاريرهم الى الوزير المعني مباشرة ...) .

وحيث ان ديوان الرقابة المالية الاتحادي هو جهة رقابة وتدقيق حسابات نشاط الجهات الخاضعة لرقابته والتحقق من سلامة التصرف بالاموال العامة ولا تعد جهة عليا للوزير المختص .

وحيث ان سلطة ديوان الرقابة المالية الاتحادي في الطلب من المفتش العام التحقيق في المخالفات المكتشفة هي سلطة استثنائية وردت في حكم خاص بقانون الديوان ومن ثم لا يجوز التوسع في تفسيرها او القياس عليها .

وحيث ان الوزير المختص هو الرئيس الاعلى لوزارته وهو المسؤول عن ادارتها».

واستنادا الى ما تقدم فقد توصل المجلس الى النتيجة التالية :-

«ليس لديوان الرقابة المالية الاتحادي ان يطلب اعادة التحقيق الذي قام به المفتش العام في المخالفات المكتشفة في حالة عدم قناعة الديوان بنتائج التحقيق المقترنة بمصادقة الوزير» .

- والمبدأ القانوني التالي -

«ليس لديوان الرقابة المالية الاتحادي ان يطلب اعادة التحقيق الذي قام به المفتش العام في المخالفات المكتشفة في حالة عدم قناعة الديوان بنتائج التحقيق المقترنة

مادة (١) :تتضمن جمهورية العراق الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ التي دخلت حيز النفاذ في ١٤ / ١٢ / ٢٠٠٥ .

مادة (٢) : ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .
الاسباب الموجبة: بهدف دعم التعاون الدولي في مجال منع ومكافحة الفساد وما توفره اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤ من امتيازات وامكانات للتعاون والتدريب في هذا المجال ولغرض الانضمام الى الاتفاقية المذكورة ، شرع هذا القانون . نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٧ في ٣٠ / ٨ / ٢٠٠٧

بمصادقة الوزير»^(٤٨).

وفي قرار اخر للمجلس بخصوص العلاقة بين مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية الاتحادي خلال ممارستها لوظيفتهما الرقابية وجاء ذلك القرار عندما سالت وزارة الصحة المجلس عن صلاحية ديوان الرقابة المالية الاتحادي في التحقيق الاداري مع موظفي الجهات الخاضعة للرقابة بالإضافة الى أسئلة أخرى تتعلق بالسلطة الرقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي , والذي يهمننا هنا هو الفقرة (أولاً) منه , وجاء في حيثيات هذا القرار واسانيد القانونية ما يأتي :

«حيث ان المادة (١٤) من قانون الديوان انف الذكرقت بأن للديوان عند اكتشافه مخالفة ان يطلب من المفتش العام اجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة وازالة المخالفة واثارها» .

وحيث ان البند (خامساً) من المادة (٢٨) من القانون المذكور آنفاً نص على «لليديوان ان يتولى اجراء التحقيق الاداري في المخالفة المالية المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام او اذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن اكمال التحقيق فيها خلال ٩٠ يوماً من تاريخ اشعاره من الديوان ويودع المفتش العام في هذه الحالة جميع المستندات والاوليات بضمنها جميع اوليات التحقيق الذي اجراه بناءً على طلبه» .

وحيث ان المادة (٢) من القانون المذكور انفاً نصت على «تعد مخالفة مالية لأغراض هذا القانون :

اولاً - خرق القوانين والانظمة والتعليمات .

ثانياً - الاهمال اوالتقصير المؤدي الى ضياع او هدر المال العام او الاضرار بالاقتصاد الوطني .

ثالثاً - الامتناع عن تقديم السجلات و الوثائق والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها وعدم توفيرها لليديوان او الجهات التي يخولها .

رابعاً - الامتناع او التأخير في الرد على تقارير ومراسلات الديوان واعتراضاته وملاحظاته خلال المدة المحددة) .

وحيث ان البند (خامساً) من المادة (٢٨) من القانون المذكور انفاً حدد مجال اختصاص ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتحقيق الاداري والحالة التي يمارس الاختصاص فيها .

واستنادا الى ذلك انتهى المجلس الى النتيجة التالية :

«لديوان الرقابة المالية الاتحادي اجراء التحقيق الاداري في المخالفة المالية المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام او اذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن اكمال التحقيق خلال مدة (٩٠) تسعين يوماً من تأريخ أشعاره من الديوان»^(٤٩) .

(٤٨) قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٥/٣٩) في ٢٠١٥/٤/١ .

(٤٩) قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٦/٦٠) في ٢٠١٦/٧/١٨ .

المطلب الخامس / العلاقة بين المدعي العام الإداري والمالي ومكتب المفتش العام

تضمن قانون الادعاء العام الجديد رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ دائرة جديدة في البناء الهيكلي لجهاز الادعاء العام وهي دائرة المدعي العام الاداري والمالي وقضايا المال العام تتولى الاشراف على مكاتب الادعاء العام المالي والاداري في دوائر الدولة. وسوف نحاول ان نحدد طبيعة عمل هذه الدائرة وعلاقتها باختصاص مكتب المفتش العام في مكافحة الفساد الإداري والمالي , لذلك سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين الأول منها للتعريف بجهاز الادعاء العام ومهامه المتعلقة بالتحقيق في جرائم الفساد الإداري والمالي , وفي الثاني لبيان العلاقة بينها وبين مكتب المفتش العام .

الفرع الأول / التعريف بجهاز الادعاء العام .

نص قانون الادعاء العام على ان الجهاز جزء من مكونات السلطة القضائية الاتحادية له شخصية معنوية ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي^(٥٠) ومن خلال ربط هذا الجهاز بالسلطة القضائية والتي تتكون من مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم وفقا للقانون^(٥١) تتبدى لدينا للوهلة الأولى حقيقة هذا الاستقلال الإداري والمالي لكن سرعان ما نكتشف حقيقة ان هذا الاستقلال منقوص وغير فاعل في ظل ايراد هذا القانون للعديد من النصوص التي تجعل لمجلس القضاء الأعلى - وهو الاخر احد مكونات السلطة القضائية الاتحادية - سلطة إدارية ورقابية على هذا الجهاز من خلال إعطاء سلطة ترشيح رئيس جهاز الادعاء العام ونائبة من قبل مجلس القضاء الاعلى وكذلك الموافقة على تعيين المدعون العامون في المحاكم التابعة الى مجلس القضاء الأعلى او في المناطق الاستثنائية او في محكمة الجنايات ومحاكم الاحداث او دائرة الإصلاح العراقية ودائرة رعاية الاحداث باقتراح من رئيس الادعاء العام وبقرار من مجلس القضاء الأعلى^(٥٢) , والامر الاخر الذي ياكل من جرف

(٥٠) المادة (١) من قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ .

(٥١) المادة (٨٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٥٢) فقد نصت المادة ٤ على ما يأتي :-

اولا: يعين رئيس الادعاء العام من بين قضاة الصنف الاول ممن شغل مدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات منصب رئيس محكمة استئناف او نائب رئيس محكمة استئناف او نائب رئيس الادعاء العام او مدعي عام بترشيح من مجلس القضاء الاعلى وموافقة مجلس النواب لمدة (٤) اربع سنوات ويصدر مرسوم جمهوري بذلك ويجوز التجديد لمرة واحدة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى وموافقة مجلس النواب. ثانيا: يعين نائب رئيس الادعاء العام بمرسوم جمهوري لمدة (٤) اربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بناء على ترشيح من رئيس الادعاء العام من بين المدعين العاميين في مركز المنطقة الاستثنائية ومن الصنف الاول او من قضاة الصنف الاول ممن اشغل منصب نائب رئيس محكمة استئناف ومن الذين امضوا في مناصبهم مدة لا تقل عن (٢) سنتين. = ثالثا: يعين عضو الادعاء العام من بين خريجي المعهد القضائي الاتحادي او المعهد القضائي في الإقليم او من المحامين والحقوقيين الذين لم تتجاوز أعمارهم (٥٠) خمسين سنة ولهم خبرة في مجال عملهم مدة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات. رابعا: يعين المدعون العامون في المحاكم التابعة الى مجلس القضاء الأعلى من بين المدعين العاميين من الصنف الاول او الصنف الثاني بترشيح من رئيس الادعاء العام وبقرار من مجلس القضاء الأعلى. خامسا: يعين المدعي العام في المناطق الأستثنائية من بين المدعين العاميين من الصنف الأول او من بين نواب رؤساء

ستقلال جهاز الادعاء العام هو إعطاء الحق لرئيس هيئة الاشراف القضائي او من ينيبه من اعضاء الهيئة وحسب مقتضى الحال - وهذه الهيئة كما عو معلوم احد مكونات السلطة القضائية الاتحادية - في ان يقوم باجراء التفتيش على جهاز الادعاء العام بكافة تشكيلاته ويقوم برفع تقرير بذلك الى رئيس جهاز الادعاء العام ومجلس القضاء الاعلى والى مجلس النواب^(٥٣).

وبين هذا القانون انه يهدف الى ما يأتي :

«أولاً: حماية نظام الدولة وأمنها والحرص على المصالح العليا للشعب والحفاظ على اموال الدولة والقطاع العام.

ثانياً: دعم النظام الديمقراطي الاتحادي وحماية اسسه ومفاهيمه في اطار احترام المشروعية واحترام تطبيق القانون.

ثالثاً: الاسهام مع القضاء والجهات المختصة في الكشف السريع عن الافعال الجرمية والعمل على سرعة حسم القضايا وتحاشي تأجيل المحاكمات بدون مبرر لاسيما الجرائم التي تمس امن الدولة ونظامها الديمقراطي الاتحادي.

رابعاً: مراقبة تنفيذ الاحكام والقرارات والعقوبات وفق القانون.

خامساً: الاسهام في رصد ظاهرة الاجرام والمنازعات وتقديم المقترحات العلمية لمعالجتها وتقلصها.

سادساً: الاسهام في حماية الاسرة والطفولة.

سابعاً: الاسهام في تقييم التشريعات النافذة لمعرفة مدى مطابقتها للواقع المتطور»^(٥٤).

وفيما يتعلق بالدائرة المستحدثة في قانون الادعاء العام انف الذكر والتي جاءت تاكيدا وتطبيقا لمهام جهاز الادعاء العام المتعلقة بسلطته في إقامة الدعاوى بالحق العام وقضايا الفساد الإداري والمالي ومتابعتها استنادا الى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٧١) لسنة ١٩٧١ ، وكذلك اعطاؤه سلطة التحقيق في الجرائم المتعلقة بالفساد الإداري والمالي وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ طبقا لاحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية انف الذكر وعليه ان يحيل الدعوى خلال (٢٤) اربع وعشرين ساعة الى قاضي التحقيق المختص من تاريخ توقيف المتهم^(٥٥). وللقيام بهذه المهمة تم استحداث دائرة جديدة اطلق عليها (دائرة المدعي العام الإداري والمالي) يديرها مدعي عام لاتقل

محاكم الاستئناف باقتراح من رئيس الادعاء العام ويقرر من مجلس القضاء الأعلى.

سادساً: يعين المدعي العام امام محكمة الجنايات وامام محكمة الاحداث والمدعي العام في دائرة الاصلاح العراقية ودائرة اصلاح الاحداث من بين المدعين العاميين من الصنف الاول او الصنف الثاني بترشيح من رئيس الادعاء العام ويقرر من مجلس القضاء الاعلى.

سابعاً: (١) يعين معاوناً للادعاء العام قانوني حاصل على شهادة اولية في القانون وله خدمة لاتقل عن (٣) ثلاث سنوات في المحاكم والدوائر القانونية او ممن له خدمة لاتقل عن (٥) خمس سنوات في المحاماة بعد اجتياز الاختبار التنافسي والدورة التأهيلية مدة لاتقل عن (٦) ستة اشهر في معهد التطوير القضائي او المعهد القضائي.

(٥٣) البند (ثانياً) من المادة (١٣) من قانون جهاز الادعاء العام انف الذكر .

(٥٤) المادة (٢) من قانون الادعاء العام المذكور انفا .

(٥٥) البندان (أولاً) و (ثاني عشر) من المادة (٥) من قانون جهاز الادعاء العام انف الذكر .

خدمته عن (١٥) خمس عشرة سنة تقوم بالاشرف على مكاتب الادعاء العام في دوائر الدولة والتي نص قانون الادعاء العلم انف الذكر على تاسيسها في الوزارات والهيئات المستقلة يرأسها مفتش عام لا تقل خدمته عن (١٠) سنوات^(٥٦).

الفرع الثاني / العلاقة بين مكتب المفتش العام وجهاز الادعاء العام .

لما كان جهاز الادعاء العام يحقق في الجرائم الفساد المالي والإداري وكذلك في الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ طبقا لاحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ . وبالتالي فان نطاق اختصاصه النوعي محكوم بهذه القوانين لذلك فان اختصاصه لا يكون اختصاصا تفتشيا وانما جل ما يستطيع القيام به هو تحريك الدعوى في حالة تاكده من وجود جريمة فساد مالي وإداري من خلال مكاتبه في الوزارات والهيئات المستقلة فهو لا يمتلك السلطات والصلاحيات التي يمتلكها مكتب المفتش العام طبقا للامر رقم (٥٧) وانما يمتلك السلطات التحقيقية وفقا لقانون أصول المحاكمات الجزائية وفقا لقانونه الخاص.

وحيث ان الادعاء العام جزء من السلطة القضائية وان طريقة اختيار اعضاءه واعدادهم تخضع لمعايير مهنية منضبطة وان خبرتهم في مجال التحقيق والعمل القضائي بشكل عام والضمانات والحصانات الممنوحة لهم تجعلهم اكثر ملائمة للعمل في مجال مكافحة الفساد الإداري والمالي بفاعلية واستقلال , وهذا الامر قد يكون مختلفا بنسبة كبيرة فيما يتعلق باختصاص وخبرة واستقلال المفتش العام ومنتسبي مكتبه والذين تتدخل الاعتبارات السياسية في كثير من الأحيان في اختيارهم دون مراعاة للخبرة والقدرة على ممارسة العمل التفتيشي بحياد واستقلال وفاعلية .

الا اننا مع كل ما تقدم لازلنا نرى ان تفعيل دور المدعي العام الإداري والمالي لا يعني انتفاء الحاجة الى وجود مكاتب المفتشين العموميين وذلك لاختلاف مهام وصلاحيات كل جهاز من الأجهزة , ذلك ان الادعاء العام وان كان يملك سلطة التحقيق والاحالة الى المحاكم المختصة في جرائم محددة في قانون العقوبات وفق الصلاحيات المقررة له في قانون الأصول الجزائية فان هذا الامر لا ينتقص من صلاحية ومهام المفاش العام والإجراءات التي قرر لها له القانون الخاص به والتي تكون في الغالب إجراءات استباقية تمنع وقوع الفساد الإداري والمالي , فان كل جهاز يعمل ضمن نطاق خاص به دون تجاوز على الاخر .

الا اننا لانستطيع الجزم فيما يتعلق بمسالة التقاطع في الصلاحيات والمهام والإجراءات في ميدان العمل الخاص بهما دون معرفة تفاصيل أساسية ومهمة تتعلق بعلاقة المدعي العام الإداري والمالي بالوزارة والجهة التي يعمل فيها والسلطات التي يمتلكها لغرض ممارسة عمله المقرر بموجب القانون , فلم يبين قانون الادعاء العام هذا الامر خاصة اذا نظرنا الى الامر من منظار مدى ملائمة وجود مكتب للمدعي العام

(٥٦) البندان (ثالث عشر) و (رابع عشر) من المادة (٥) من قانون جهاز الادعاء العام انف الذكر .

في داخل السلطة التنفيذية ومدى ملائمة ذلك لمبدأ دستوري مهم وأساسي في الدولة القانونية وهو مبدأ الفصل بين السلطات الا يعني ذلك تدخل السلطة القضائية في شؤون السلطة التنفيذية ؟

ونعتقد أخيرا الى ملئ هذا الفراغ التشريعي لا يتحقق بإلغاء مكاتب المفتشين العموميين ونقل منتسبيها وكافة متعلقاتها الى جهاز الادعاء العام كما هو وارد في مشروع قانون الغاء مكاتب المفتشين العموميين والذي تبناه مجلس النواب وتم قرائته قراءة أولى والتصويت عليه من حيث المبدأ^(٥٧) والذي جاء في أسبابه الموجبة الاتي « لصدور قانون الادعاء العام واستحداث دائرة المدعي العام الاداري والمالي وقضايا المال العام في رئاسة الادعاء العام وتأسيس مكاتب لها في الوزارات والهيئات المستقلة. وبغية الترشيح في الهيكلية الحكومية ومنع الازدواجية في المهام فقد شرع هذا القانون » , ذلك ان هذا المشروع نفسه قد تضمن نصا بإلغاء الامر التشريعي رقم (٥٧) سالف الذكر وهو الأساس القانوني لصلاحيات ومهام وضمانات منتسبي مكتب المفتش العام, وهذا الحال يعني انتقال الملاكات والموجودات دون انتقال للصلاحيات والمهام . وقد بينت المحكمة الاتحادية العليا رايها بخصوص مدى تقاطع الاختصاصات بين مكاتب المفتشين العموميين والمدعي العام الإداري والمالي بموجب قرارها المرقم (٤٣/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) والذي أصدرته هذه المحكمة بناء على اعتراض وزير الداخلية وكان المعارض عليه رئيس جهاز الادعاء العام .

وبين المدعي في عريضة دعواه «ان قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ قد جاء في الفقرة (ثاني عشر) من المادة (٥) منه الإشارة الى اختصاص الادعاء العام في التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في (قانون العقوبات المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل) وبما ان التحقيق في جرائم الفساد الإداري والمالي تكون من اختصاص مكتب المفتش العام، وحسب الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة حيث حدد القسم(١) منه الغرض من هذا الأمر الذي جاء ما نصه: كما ينشئ من هذا الأمر مكاتب مستقلة للمفتشين العموميين تمكنهم فيها من القيام بإجراءات التحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش ... وهذا يعد تقاطعا واضحا في الصلاحيات التي جاء بها قانون الادعاء العام. وقد طلب المدعي الحكم بعدم دستورية ومشروعية الفقرة المذكورة

(٥٧) نص مشروع قانون الغاء مكاتب المفتشين العموميين ((بأسم الشعب رئاسة الجمهورية بناءً على ما أقره مجلس النواب وصادق عليه رئيس الجمهورية استناداً إلى أحكام البند (أولاً) من المادة (٦١) والبنود (ثالثاً) من المادة (٧٣) من الدستور صدر القانون الآتي : رقم () لسنة ٢٠١٧ قانون إلغاء مكاتب المفتشين العموميين المادة (١) : تلغى بموجب هذا القانون مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات والهيئات والمؤسسات كافة. المادة(٢) : تؤول موجودات مكاتب المفتشين العموميين بما فيها السجلات والاضابير والبيانات والقضايا كافة إلى دائرة المدعي العام الاداري والمالي المنصوص عليها في قانون الادعاء العام. المادة(٣) : يعاد المفتشين العموميين كافة الى دوائرهم ومناصبهم السابقة. المادة (٤) : يلغى أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم٥٧ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلها بالأمر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٥. المادة (٥) : ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية الأسباب الموجبة لصدور قانون الادعاء العام واستحداث دائرة المدعي العام الاداري والمالي وقضايا المال العام في رئاسة الادعاء العام وتأسيس مكاتب لها في الوزارات والهيئات المستقلة. وبغية الترشيح في الهيكلية الحكومية ومنع الازدواجية في المهام فقد شرع هذا القانون)) .

انفا على اعتبار انها تتعارض مع صلاحيات المفتش العام. دفع وكيل الادعاء العام، بأن موكله ليس خصما في هذه الدعوى كونه لم يقيم بتشريع القانون وانما مجلس النواب». وقد ايدت المحكمة هذا الدفع وبنيت عليه جزء من حكمها وهو الجانب الشكلي الا انها قررت مع ذلك الدخول في موضوع الدعوى على غير العادة في الدفوع الشكلية التي ان أصابها الخلل تقرر المحكمة رد الدعوى شكلا دون الدخول في موضوعها وهو الامر الذي لم تأخذ به المحكمة وبينت على «انها لم تأخذ ما جاء في استدعاء الدعوى من ان الفقرة (١٢) المذكورة انفا لا تتعارض مع الدستور لأن التعارض مع نص قانوني لا يجعل من النص مخالفا للدستور، سيما وان النص المطعون بدستورية نص لاحق زمانا وهو المعول عليه وان النصين بنفس القوة وصادر من مجلس النواب وحسب صلاحيته التشريعية.. فتم بناءا عليه رد الدعوى من الناحية الشكلية والموضوعية»^(٥٨).

(٥٨) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٣/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) منشور على موقع المحكمة في شبكة الانترنت تاريخ الزيارة ٢٤/٦/٢٠١٩ .

الخاتمة

وفي نهاية بحثنا هذا حول دور مجلس الدولة في تنظيم العلاقة بين مكاتب المفتشين العموميين و الأجهزة الرقابية الأخرى توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نورد أهمها في الاتي :-

أولا / الاستنتاجات

اعتمدت بعض الدول للرقابة على أعمال الإدارة وسائل حديثة، علاوة على أساليب الرقابة التقليدية على أعمال الإدارة المتمثلة برقابة السلطة التشريعية او الرقابة الإدارية للسلطة الرئاسية ، هي استحداث هيئات مستقلة عن السلطات الثلاث تمارس وظيفة الرقابة على تصرفات الإدارة والبحث في موافقتها للقانون، وبالتالي فإن هذه الهيئات معنية بمكافحة الفساد الوظيفي ، ولكنها مختلفة في أسلوب رقابتها وهذه الهيئات هي هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، ومكتب المفتش العام وهي جهات رقابية وهيئات مستقلة عن السلطات الثلاث العامة في الدولة .

فيما يتعلق بالمركز القانوني للمفتش العام ودرجته فان المشرع لم يجعله بدرجة وكيل وزارة على الرغم من انه قرر ان راتبه ومخصصاته مساوية لما يتقاضاه وكيل الوزارة وانه غير مشمول بامتيازات الامر التشريعي رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، وهذا الامر ينصرف الى الراتب والمخصصات دون الامتيازات والصلاحيات الأخرى وهذا الامر لايجعل من المفتش العام بدرجة وكيل وزارة ، وقد قرر مجلس الدولة في احد قراراته «ان اداة تعيين المفتش العام واقالته تختلف عن اداة تعيين وكيل الوزارة او احواله الى التقاعد ،وان من هو بدرجة وكيل وزارة يجب ان تكون اداة تعيينه هي ذات اداة تعيين وكيل الوزارة ويتقاضى راتب وكيل وزارة . وحيث انه ليس بالضرورة ان يكون كل من يتقاضى راتب وكيل وزارة هو بدرجة وكيل وزارة» .

أن سلطة المفتش العام في ممارسته لعمله الرقابي من الممكن أن تتقاطع مع الرقابة الإدارية فيحدث ان تقدم اكثر من شكوى وبالموضوع ذاته الى تلك الجهتين او يخضع للتحقيق الموظف ذاته امام تلك الجهتين ، دون ان تعلم أي منها بقيام الجهة الأخرى بالتحقيق ، او علمت بذلك وقررت الاستمرار بالتحقيق بحجة انها المختصة بالتحقيق وهذا الأمر له مصاديقه القانونية ، بطبيعة الحال ،وان ذلك سيؤدي الى رفع توصيات مختلفة الى الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة للمصادقة عليها ومن جهتين مختلفتين وما يمكن أن يؤدي اليه هذا الحال في التزاحم على الاطلاع على الأولويات والوثائق الخاصة بالتحقيق وما يؤدي اليه من حصول الارباك والتردد عند الموظفين المكلفين بتقديم تلك الأولويات والوثائق الى أي منهما . لذلك قرر مجلس الدولة في اكثر من قرار بان اللجان التحقيقية التي يشكلها المفتش العام لا تكون بمثابة اللجان الانضباطية التي يشكلها رئيس الدائرة استنادا الى قانون انضباط موظفي الدولة وعدم وجود سند من القانون لتشكيل المفتش العام اللجان التحقيقية الانضباطية بحق موظفي الوزارة او توجيه العقوبات الانضباطية دون تخويل من الوزير وله أن يشكلها

بحق موظفي مكتبه كونه يعد بمثابة رئيس دائرة بالنسبة لهم .
ان مساعي مكاتب المفتشين العموميين في سبيل مكافحة الفساد والحفاظ على المال العام يجب أن لا تتقاطع مع توجهات الوزارة في تنفيذ مهامها , بل يجب أن تكون داعمة ومؤازرة لها , لاسيما وان الوزارة لا تقبل بوجود مظاهر الفساد في مفاصل وزارتها , ويبقى الاختلاف بينهما في الاليات واولويات العمل بها . لذلك قرر مجلس الدولة في اكثر من قرار بعدم وجود سند من القانون لتدخل المفتش العام في الشأن الإداري او الفني للوزارة او الجهة التي يرتبط بها مكتبه سواء عن طريق دخوله في اللجان التنفيذية بصفة عضو مراقب او غير ذلك .

من خلال التشكيلة المقررة للمجلس الأعلى لمكافحة الفساد والصلاحيات والمهام الموكلة له لم نجد شيء جديد جاء به المجلس؟ بل ان مهامه والإجراءات التي يراد له ان يضطلع بها لا تختلف كثيرا عن مهام الأجهزة الرقابية الأخرى كهيئة النزاهة وديوان الرقابة الرقابية المالية الاتحادي والمفتش العام والادعاء العام والتي تضمنتها قوانينها الخاصة , عليه نرى ان تشكيل هذا المجلس يعد حلقة زائدة في النظام القانوني الإداري دون وجود سند قانوني صريح يجيز تشكيله وان تشكيله بأمر اداري وترتيب الآثار القانونية عليه من حيث ممارسته لتلك الصلاحيات والمهام والقيام بهذه الإجراءات التي تختص بها جهات إدارية منظمة دستوريا ولها قوانينها الخاصة يعد امرا غير مقبول من حيث مشروعية وجوده القانوني أساسا فضلا عن ممارسته لتلك الصلاحيات والمهام .

وفيما يتعلق بعلاقة هذا المجلس بمكتب المفتش العام فان الحكم على مشروعية تشكيل هذا المجلس وصلاحياته رهين بالإجراءات التي سوف يتخذها في سبيل تحقيق أهدافه , فاذا كان عمله يقتصر على كونه جهة تنسيقية بين هذه الأجهزة - ومن بينها مكاتب المفتشين العموميين - لتفعيل منظومة مكافحة الفساد وتسريع إجراءاتها وتذليل العقبات التي تعترض ممارستها لمهامها الرقابية بالاستفادة من الوزن الإداري لرئيس الوزراء وأعضاء المجلس دون تعدي على اختصاصاتها فان ذلك امرا مقبولا ويندرج تحت سلطة رئيس الوزراء كونه المسؤول التنفيذي الأعلى وهو المسؤول عن السياسة العامة للدولة وتنفيذ البرنامج الحكومي الذي طرحه للحكومة التي يرأسها والتي يساؤلها عنها مجلس النواب . اما اذا انجرف المجلس الى اتخاذ إجراءات او ممارسة صلاحيات الأجهزة الرقابية المنضوية تحته فان هذا الامر يعد خارج اطار القانون , ولا يصح هذا الحال ان رؤساء هذه الأجهزة او ممثليها أعضاء فيه ذلك ان الدستور او القانون قد حدد هذه الصلاحيات لهذه الأجهزة وقسم الصلاحيات والمهام بينها وفق منظومة قانونية متكاملة ولا يمتلك رئيس هذا الجهاز او ذاك ان يتنازل عن تلك الصلاحيات او المهام الى جهة أخرى وان كان رئيسها هو رئيس مجلس الوزراء ذاته , كما ان هذا الحال على فرض حصوله سيشكل تعديا على مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ تدرج القواعد القانونية وللذين يعدان ركنين أساسيين من اركان الدولة القانونية . ولم يتسنى للمجلس ان يبين موقفه من هذا المجلس نظرا لحدائثة تشكيله ولم يأخذ رأي المجلس ابتداءا بخصوص تشكيله او اناطة تلك الصلاحيات له , ولم يتم الطعن في قرارته امام القضاء الإداري

لحد الان حسب علمنا .

ان المفتش العام يرتبط مع هيئة النزاهة من حيث انه احد الجهات المختصة بمكافحة الفساد الإداري والمالي , اذ أن كلاهما يعمل ضمن منظومة تشريعية واحدة ذات هدف محدد , مع اختلاف سلطات ووسائل كل منهما , اذ أن اختصاص هيئة النزاهة يكون شاملا لكافة اعمال الفساد في كل الوزارات والجهات الحكومية , بينما يكون نطاق اختصاص المفتش العام في حدود الوزارة او الجهة التي يعمل فيها وان لهيئة النزاهة دور أساسي في ترشيح المفتشون العموميون لشغل مناصبهم وهي ذاتها من تملك رفع توصية مسببة لرئيس مجلس الوزراء لاقالة المفتش العام من منصبه .

أن نطاق اختصاص ديوان الرقابة المالية الاتحادي يشمل تدقيق كل الوزارات والجهات الحكومية تقريبا , الا أن مكتب المفتش العام يتحدد نطاق اختصاصه بحدود الوزارة او الجهة التي يتبعها , كذلك فان رئيس الديوان يمتلك سلطة إحالة الموظف المقصر الى هيئة النزاهة بشكل مباشر بينما لايملك المفتش العام ذلك الا باذن من الوزير او رئيس الجهة اذا كان الامر يتعلق بالموظفين بالدرجات الوظيفية باستثناء الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حيث أجاز امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ في حالة وصول شكاوى او بلاغات يدعى فيها المفتش ان الوزير المعني او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والتي يتبعها المفتش إداريا اساء التصرف، فان على المفتش العام ان يرفع تقريره الى رئيس الوزراء او الى رئيس هيئة النزاهة. الا أن هذا الامر لايعني أن يتعدى الديوان على اختصاص المفتش العامة او أن يضعف من سلطته وقيامه بمهامه حسب القانون , لذلك قرر مجلس الدولة في احد قراراته أن ليس للديوان ان يطلب اعادة التحقيق الذي قام به المفتش العام في المخالفات المكتشفة في حالة عدم قناعته بنتائج التحقيق المقترنة بمصادقة الوزير .

هناك قدر كبير من التعاون والتنسيق بين مكتب المفتش العام وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي يتسم بالتكامل والتآزر في ميدان العمل ولا يعني التقاطع والتضارب في الصلاحيات والمهام وبالتالي فان هذا الامر يعد امرا إيجابيا وبناءا يخدم عمل هذه الجهات ويحقق الهدف المنشود من انشائها واعطائها للصلاحيات والمهام في سبيل تحقيق الأهداف المرسومة لها في حدود القانون . كما يعد بحق , تطبيقا او تكريسا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ .

قد تضمن قانون الادعاء العام الجديد رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ دائرة جديدة في البناء الهيكلي لجهاز الادعاء العام وهي دائرة المدعي العام الاداري والمالي وقضايا المال العام تتولى الاشراف على مكاتب الادعاء العام المالي والاداري في دوائر الدولة تقوم باجراء التحقيق في الجرائم المتعلقة بالفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ طبقا لاحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ . وبالتالي فان نطاق اختصاصه النوعي محكوم بهذه القوانين وان اختصاصه - تبعا لذلك - لا يكون اختصاصا تفتشيا وانما جل ما يستطيع القيام به هو تحريك الدعوى الجزائية , في

حالة تاكده من وجود جريمة فساد مالي واداري , من خلال مكاتبه في الوزارات والهيئات المستقلة فهو لا يمتلك السلطات والصلاحيات التي يمتلكها مكتب المفتش العام طبقا للامر التشريعي رقم (٥٧) وانما يمتلك السلطات التحقيقية وفقا لقانون أصول المحاكمات الجزائية وفقا لقانونه الخاص .

وحيث ان جهاز الادعاء العام جزء من السلطة القضائية وان طريقة اختيار اعضاءه واعدادهم تخضع لمعايير مهنية منضبطة وان خبرتهم في مجال التحقيق والعمل القضائي بشكل عام والضمانات والحصانات الممنوحة لهم تجعلهم اكثر ملائمة للعمل في مجال مكافحة الفساد الإداري والمالي بفاعلية واستقلال , وهذا الامر قد يكون مختلفا بنسبة كبيرة فيما يتعلق باختصاص وخبرة واستقلال المفتش العام ومنتسبي مكتبه والذين تتدخل الاعتبارات السياسية في كثير من الأحيان في اختيارهم دون مراعاة للخبرة والقدرة على ممارسة العمل التقني بحياد واستقلال وفاعلية , الا اننا مع كل ما تقدم لازلنا نرى ان تفعيل دور المدعي العام الإداري والمالي لا يعني انتفاء الحاجة الى وجود مكاتب المفتشين العموميين وذلك لاختلاف مهام وصلاحيات كل جهاز من الأجهزة , ذلك ان الادعاء العام وان كان يملك سلطة التحقيق والاحالة الى المحاكم المختصة في جرائم محددة في قانون العقوبات وفق الصلاحيات المقررة له في قانون الأصول الجزائية فان هذا الامر لا ينتقص من صلاحية ومهام المفاش العام والإجراءات التي قرر لها له القانون الخاص به والتي تكون في الغالب إجراءات استباقية تمنع وقوع الفساد الإداري والمالي , فان كل جهاز يعمل ضمن نطاق خاص به دون تجاوز على الاخر .

أن القول باستقلالية مكتب المفتش العام لا تعني باي حال من الأحوال , إيجاد وزارة أخرى داخل الوزارة المعنية او أن يكون مدخلا للنطاق والتضاد , فالاستقلالية ما هي الا الية منحها القانون للمكتب كي يكون قادرا على مساعدة الوزير في مكافحة الفساد والحفاظ على المال العام ولا يمكن أن يغدو مكتب المفتش العام وكأنه جزيرة منعزلة في النظام القانوني للدولة او أن يتحول الى ند للوزير او راسا ثانيا للوزارة .

على الرغم من التأكيد على احترام سلطة الوزير الإدارية والرقابية ما دامت في اطار مصلحة العمل الا ان المفتش العام يفترض ان يحوز درجة عالية من الدعم والاسناد من قبل الوزير او رئيس الجهة , حيث انه يمكن أن يعد الرقيب الداخلي الأبرز للوزير على وزارته فهو أداته الأساسية في الوقوف على سير اعمال الوزارة وتحديد نقاط القوة والضعف في تنفيذ اهدافها ومهامها وخططها وضمان الالتزام بها وتحقيق الكفاءة والفعالية والاقتصاد في استخدام الموارد المتاحة وتحديد اية تجاوزات او انحرافات عن القوانين والتعليمات والضوابط والخطط والبرامج الموضوعه , ورفع التوصيات والمقترحات اللازمة لتحسين ورفع الكفاءة التشغيلية .

ثانياً / التوصيات

نوصي بان لا تتحول سلطة المفتش العام الرقابية الى سبب للتجاوز على سلطة الوزير او تتقاطع معها حيث انه يبقى الرئيس الأعلى للوزارة , فلا يصح أن المفتش العام عقبة معرقة لسير أعمال الوزارة وانسيابيتها بشكل سلس ومرن , بل يجب أن يكون عنصراً مساعداً في انسيابيتها والمساهمة في تذليل العقبات التي تعترض سير العمل , مما يقتضي أن يمارس دوره بالتوازن بين مصلحة العمل ومكافحة الفساد وعلى أساس الأولويات والاهمية دون الاستغراق في الجوانب والقضايا الثانوية التي تفوت التركيز على القضايا الأساسية , ذلك أن التعاون والتنسيق والثقة المتبادلة بين الوزير والمفتش العام هي الأساس في نجاح المهمة الرقابية ومكافحة الفساد وتحقيق الاستفادة القصوى من وجود مكتب المفتش العام .

نوصي بتحويل أنشطة الحكومة من الطرق التقليدية الى الحكومة الالكترونية , وما ينجم عن ذلك من توفير خدمات حكومية تستجيب لاحتياجات المواطنين الى الخدمات الحكومية بشكل سريع وسلس , فقد ثبت من خلال تجارب الدول التي طبقت تلك الاليات الادارية كفاءة الجهاز الإداري وتقديم الخدمات على مستوى عالي من الجودة والسرعة وتوفير الجهد والمال والوقت و كفاءة في الإنتاجية وندرة وقوع الخطأ , واننا نجزم أن القيام بذلك سوق يؤدي الى القضاء على الفساد الإداري والمالي بشكل كبير .

نوصي ان يكون دور المجلس الأعلى لمكافحة الفساد كجهة تنسيقية بين هذه الأجهزة الرقابية - ومن بينها مكاتب المفتشين العموميين - لتفعيل منظومة مكافحة الفساد وتسريع إجراءاتها وتذليل العقبات التي تعترض ممارستها لمهامها الرقابية بالاستفادة من الوزن الإداري لرئيس الوزراء وأعضاء المجلس دون تعدي على اختصاصات الأجهزة والجهات المنظوية تحته .

نوصي ان يتم اصلاح النظام القانوني لمكاتب المفتشين العموميين من خلال قانون جديد ينظم كل ما يتعلق بها من أمور وتجاوز المشاكل القانونية التي برزت من خلال تطبيق الامر التشريعي رقم (٥٧) انف الذكر وادت الى ارباك العمل الإداري ولم تجد نفعا في مكافحة الفساد , وانها أدت الى ائقال كاهل الدولة ومن ضمنها مجلس الدولة بالعديد من الاستفسارات والقضايا التي تم رفعها امام محاكم المجلس نوصي ان يتضمن القانون الجديد - على فرض تشريعه - بان يتضمن كمحور أساسي فيه هو فك ارتباط تلك المكاتب بالوزارات وجعل مرجعيتها الإدارية الى تشكيل اداري جديد يستحدث وهو المفتش العام الاتحادي يكون بدرجة وزير يرتبط بمجلس الوزراء ويرتبط به المفتشون العموميون إدارياً ويعملون تحت اشرافه وفق نظام قانوني محكم يتضمن الموازنة بين سلطة المفتش في مكافحة الفساد والحفاظ على انسيابية العمل الإداري ومراعاة المصلحة العامة واشباع الحاجات العامة والتخلص نهائياً من الهوس في تصيد الهفوات البسيطة التي يمكن أن تقع عند ممارسة المهام الإدارية وما يمكن أن تحدثه من اثار سلبية على تردد الموظف العام في ممارسة مهامه دون وجل او

خوف من عناصر مكتب المفتش العام او النزوح الى التطبيق الحرفي للقوانين والانظمة والتعليمات لتجنب المسائلة والمحاسبة , مما يخلق بيئة إدارية مفعمة بالروتين تختفي فيها مظاهر الابداع والابتكار ويفقد الموظف العام رغبته في تطوير العمل الإداري وتطويعه بما يخدم المواطن ويحقق المصلحة العامة .

وان لم يتم تشريع هذا القانون وبقاء النظام القانوني الحالي فاننا نتجه الى تاييد مشروع قانون الغاء مكاتب المفتشين العموميين المزمع تشريعه واستحداث دائرة المدعي العام الإداري والمالي وقضايا المال العام في رئاسة الادعاء العام وتأسيس مكاتب لها في الوزارات والهيئات المستقلة .