جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

دور الهيئات الرقابية في حماية مبدأ الشفافية

بحث تقدم به الطالب

احمد سلام محمد علي

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في القانون العام

بإشراف

أ. م . د فراس عبد الرزاق حمزه

١٤٤٧هـ ٢٠٢٥م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴾

صدق الله العلي العظيم

الآية ١٠٤ من سورة آل عمران

الإهداء

إلى رجال صدقوا ما عاهدوا الله عليه، إلى من لولاهم ما كنا هنا، إلى الذين ضحوا من اجـــل اعلاء راية العراق عالياً، إلى أشجع رجال الأرض. . . . . جيشنا الباسل وقواتنا الأمنية البطلة.

إلى من كلّت أنامله ليقدم لنا لحظة السعادة، إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم، إلى القلب الكبير، الى من قاوم وتعب وقاوم جميع العقبات لكي يهيئ لي درب النجاح وإلى من أفنت عمرها في تربيتي، إلى نبع المحبة والإيثار والكرم والحب. . . . . والـدي العزيزين امي وابي.

الى من رافقتني في درب العلم والمعرفة وكانت الداعم الأول. . . . . زوجتي العزيزة

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والبريئة إلى المقربين مني. . . . . اخواتي واخوتي وأصدقائـــي

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمَّد الحبيب الذي كانت له معجزات كثيرة ما كانت لغيره من الأنبياء: أهمها القرآن وعلى آله ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين، وبعد.

أتقدم بالشكر الجزيل للأخيار الذين مدوا لي يدَ المساعدة، خلال هذه الفترة، وفي مقدمتهم أستاذي الدكتور المشرف على البحث (فراس عبدالرزاق حمزه) الذي شرفني بالإشراف على بحثي هذا، فجزاهُ اللهُ خير الجزاء وشكراً له ولجهوده الحثيثة لما قدمه لي من النصح والإرشاد والمتابعة، كما أتقدم بالشكر الجزيل لجميع الأساتذة الأفاضل ممن سيُناقش وما سيُبدونه من ملحوظات علمية حول بحثي، وأيضاً أشكر أساتذتي الأعزاء الأفاضل، لما قدموه من نصائح جمة وملحوظات كان لها الأثر العلمي البارز فجزاهم الله خير الجزاء، إذ تتناثر الكلمات والحروف للتعبير عن الشكر والامتنان لعائلتي وما قدموه لي من الدعم الرائع والجميل في حياتي.

المستخلص

يهدف هذا البحث إلى استكشاف دور الهيئات الرقابية في حماية مبدأ الشفافية الذي يعُد ركيزة أساسية للحكم الرشيد في العراق، في ظل التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يواجهها البلد منذ عام ٢٠٠٣. تنطلق فكرة البحث من الحاجة إلى فهم كيفية تعزيز الشفافية لمواجهة الفساد الإداري والمالي، الذي يُعد أحد أكبر العقبات أمام الإصلاح والبناء المؤسسي. كما يركز البحث على تحليل الإطار القانوني، مثل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الذي يؤكد في المادة ١٠٢ على استقلالية الهيئات الرقابية مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، وقوانين محددة مثل قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ وقانون هيئة النزاهة رقم ١٠ لسنة ٢٠١٩ المعدل. ويعتمد البحث على التقارير الرسمية، الدراسات المقارنة، والتجارب الدولية الناجحة في مكافحة الفساد، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. يقسم البحث على مبحثين رئيسيين: الأول يناقش الإطار القانوني للرقابة والشفافية، بما في ذلك تعريف الهيئات واختصاصاتها، ومفهوم الشفافية في الدستور والتشريعات؛ والثاني يركز على دور الهيئات في تعزيز الشفافية عن طريق آليات الرقابة المالية والإدارية، مكافحة الفساد، والتحديات مثل نقص الموارد والتنسيق. وكشفت النتائج عن أن الشفافية ليست مجرد قيمة أخلاقية، بل أداة مؤسسية تحمي المال العام، إذ أساهمت الهيئات في كشف آلاف القضايا واسترداد المبالغ الكبيرة، كما في تقارير عام ٢٠٢٣. ومع ذلك، تواجه الهيئات معوقات مثل تداخل الاختصاصات، ضعف الاستقلالية، نقص الكفاءات البشرية والتقنية، والضغوط السياسية، مما يقلل من فعاليتها بنسبة كبيرة. يهدف البحث على أبعاد الشفافية النظرية والعملية، مثل وضوح الإجراءات، الوصول إلى المعلومات، والمساءلة، ويبرز دور التكنولوجيا في تعزيز الرقابة الإلكترونية لتقليل الأخطاء بنسبة كبيرة. كما يناقش فرضية أنَّ تحديث التشريعات، توفير الموارد، وضمان الاستقلالية سيرفع مستوى الشفافية ويحد من الفساد بشكل ملموس، مع التعاون بين الهيئات والمجتمع المدني. في الختام، يقدم البحث توصيات عملية مثل تبني منصات رقمية للبيانات المفتوحة، برامج تدريبية، وتعزيز التنسيق الدولي، ليصبح نظام الرقابة أكثر كفاءة ويُسهم في بناء دولة حديثة تعتمد على النزاهة والعدالة، مما يعزز الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية في العراق.

جدول المحتويات

الخطة	العنوان	الصفحة
الإهداء		ب
الشكر والتقدير		ت
المستخلص		ث
المقدمة		(١-٣)
المبحث الأول	الإطار القانوني للهيئات الرقابة والشفافية	(٤-٣١)
المطلب الأول	الهيئات الرقابية واختصاصاتها	(٥-١٧)
الفرع الأول	التعريف بالهيئات الرقابية وأنواعها	(٦-١١)
الفرع الثاني	اختصاصات الهيئات الرقابية في التشريعات العراقية	(١١-١٧)
المطلب الثاني	مبدأ الشفافية في التشريعات	(١٧-٣١)
الفرع الأول	مفهوم الشفافية في الدستور العراقي	(١٨-٢٤)
الفرع الثاني	التشريعات المنظمة للشفافية	(٢٤-٣١)
المبحث الثاني	دور الهيئات في تعزيز مبدأ الشفافية	(٣٢-٥٢)
المطلب الأول	آليات حماية مبدأ الشفافية	(٣٣-٤٣)
الفرع الأول	الرقابة المالية والإدارية	(٣٤-٤٠)
الفرع الثاني	دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري	(٤٠-٤٤)
المطلب الثاني	تحديات وتطوير الأداء	(٤٤-٥٢)
الفرع الأول	معوقات عمل الهيئات الرقابية	(٤٥-٤٨)
الفرع الثاني	آليات التنسيق بين الأجهزة الرقابية	(٤٨-٥٢)
الخاتمة		(٥٣-٥٥)
المصادر والمرجع		(٥٦)
Abstract		(A)

المقدمة

أولاً: فكرة موضوع البحث

تمثل الشفافية حجر الزاوية في بناء أنظمة الحوكمة الرشيدة، إذ لا يمكن لأي منظومة إدارية أو اقتصادية أن تحقق الاستدامة دون أن تكون أنشطتها وقراراتها قائمة على وضوح المعلومات وإتاحة الحق في الاطلاع والمساءلة. فالشفافية ليست فقط قيمة أخلاقية، بل هي أداة مؤسسية لحماية المال العام ومنع إساءة استعمال السلطة، فضلًا عن كونها من أهم ضمانات تعزيز الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة.

ومع تسارع وتيرة التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في العالم، أصبح دور الهيئات الرقابية في حماية مبدأ الشفافية أكثر إلحاحًا. فالرقابة المؤسسية الفعالة تمثل صمام أمان في مواجهة الفساد الإداري والمالي، وتشكّل آلية جوهرية لتعزيز سيادة القانون وتحقيق العدالة. وتبرز أهمية هذه الدراسة بوجه خاص في السياق العراقي، إذ تمثل التحديات المرتبطة بالفساد وضعف الشفافية إحدى أكبر العقبات أمام مسيرة الإصلاح وبناء الدولة الحديثة.

كما يسعى هذا البحث إلى تحليل الإطار القانوني والمؤسسي المنظم لعمل هذه الهيئات، واستقصاء قدرتها على التأثير الإيجابي في إدارة المال العام وتعزيز ثقة الجمهور، مع استعراض التجارب المقارنة التي يمكن أن تكون مصدر إلهام لتطوير المنظومة الرقابية الوطنية.

تنطلق فكرة البحث من الحاجة الأكاديمية والمجتمعية لفهم الدور المحوري الذي تؤديه الهيئات الرقابية في تكريس مبدأ الشفافية الذ يعد أحد ركائز الحكم الرشيد. ويهدف إلى دراسة الآليات القانونية والفنية التي تعتمدها هذه الهيئات في كشف التجاوزات، وتحليل مدى فعاليتها في التصدي لمظاهر الفساد، إضافة إلى بحث أوجه القصور التي تحد من كفاءتها.

ثانياً: أهمية البحث

تنبع أهمية البحث من كونه يسهم في تسلط الضوء على واحدة من أهم أدوات تعزيز النزاهة المؤسسية. فمن خلال إبراز الدور الاستراتيجي للهيئات الرقابية، يمكن الوصول إلى توصيات عملية تدعم صانعي القرار، وتسهم في بناء نظام رقابي أكثر قدرة على حماية المال العام، بما ينسجم مع المعايير الدولية لأعلى مستويات الشفافية. كما يفتح البحث آفاقًا أمام الباحثين والممارسين لتطوير آليات مبتكرة في مجال الرقابة والمساءلة.

ثالثاً: إشكالية البحث

تتمحور إشكالية البحث حول السؤال الرئيس: إلى أي مدى تتمكن الهيئات الرقابية في العراق من حماية مبدأ الشفافية وضمان تطبيقه بفعالية في ظل التحديات التشريعية والإدارية والتقنية؟ ويتفرع عن هذا السؤال عدة إشكاليات فرعية، منها:

١. ما مدى ملاءمة الإطار القانوني الحالي لتمكين هذه الهيئات من أداء دورها الرقابي بكفاءة؟

٢. ما قدرة تأثير البنية الإدارية والمواد المتاحة في كشف ومكافحة التجاوزات؟

٣. ما العوامل الخارجية، السياسية أو الاقتصادية، التي تحد من استقلالية الهيئات الرقابية وفعاليتها؟

٤. إلى أي مدى يمكن تبني الممارسات الدولية الناجحة في البيئة العراقية؟

رابعاً: أهداف البحث

١. توضيح المرتكزات النظرية لمفهوم الشفافية وعلاقتها بالحوكمة الرشيدة.

٢. تحليل الدور العملي للهيئات الرقابية في حماية مبدأ الشفافية في العراق.

٣. دراسة الأطر القانونية والإجرائية المنظمة لعمل هذه الهيئات.

٤. استكشاف التحديات التي تواجهها وتحديد حلول قابلة للتطبيق.

٥. تقديم مقترحات عملية لدعم استقلالية الهيئات الرقابية وتعزيز فعاليتها.

خامساً: منهجية البحث

فيما يتعلق بمنهجية البحث في هذا الموضوع، فإن الدراسة تعتمد على المنهج الوصفي التحليلي، إذ يتم أولاً تحديد المفاهيم الأساسية المرتبطة بالشفافية والرقابة، ثم استعراض الأطر القانونية والتنظيمية التي تُنظّم عمل الهيئات الرقابية، مع تحليل نماذج تطبيقية من الواقع المحلي أو الدولي تُظهر مدى نجاح هذه الهيئات في ترسيخ الشفافية. كما يُمكن توظيف منهج دراسة الحالة لتسليط الضوء على تجربة هيئة رقابية معينة، وتحليل أدواتها، وتقييم أثرها في كشف الفساد أو تحسين الأداء المؤسسي.

سادساً: فرضية البحث

يفترض البحث أن تعزيز قدرات الهيئات الرقابية عن طريق تحديث التشريعات، وتوفير الموارد البشرية والمالية الكافية، وضمان استقلاليتها المؤسسية، وتبني تقنيات حديثة في جمع

وتحليل المعلومات، سيسهم في رفع مستوى الشفافية والحد من الفساد بشكل ملموس. كما يفترض أن التعاون المشترك بين هذه الهيئات والأجهزة القضائية والإعلامية والمجتمع المدني يمثل عنصرًا جوهريًا لنجاح دورها.

سابعاً: هيكلية البحث

للتكلم أكثر والتعمق في محتوى هذا البحث تم تقسيم هذا البحث على مبحثين وكما يأتي:

المبحث الأول

الإطار القانوني للهيئات الرقابة والشفافية

المطلب الأول: الهيئات الرقابية واختصاصاتها

الفرع الأول: تعريف الهيئات الرقابية وأنواعها

الفرع الثاني: اختصاصات الهيئات الرقابية في التشريعات العراقية

المطلب الثاني: مبدأ الشفافية في التشريعات

الفرع الأول: مفهوم الشفافية في الدستور العراقي

الفرع الثاني: القوانين المنظمة للشفافية

المبحث الثاني

دور الهيئات في تعزيز مبدأ الشفافية

المطلب الأول: آليات حماية مبدأ الشفافية

الفرع الأول: الرقابة المالية والإدارية

الفرع الثاني: مكافحة الفساد لدعم مبدأ الشفافية

المطلب الثاني: تحديات وتطوير الأداء

الفرع الأول: معوقات عمل الهيئات الرقابية

الفرع الثاني: آليات التنسيق بين الأجهزة الرقابية