**حدود الرقابة الادارية الخارجية**

من الطبيعي ان القانون لايعرف حقاً او صلاحية مطلقة من كل قيد ،فلو تركت اجهزة الرقابة الخارجية تمارس اعمالها بحرية تامة ودون وجود محددات ،فقد يتضمن الموضوع بعض الاثار السلبية ،فقد يصيب اعضاء الاجهزة الرقابية الاندفاع والغرور الذي يجعلهم يتجاوزون نطاق عملهم ،ويحدث هذا الامر خاصة في الدول التي تعتبر هذه الاجهزة فيها في طور النشوء ولازال العاملون فيها لايعلمون حقيقة ومجال اعمالهم ،وهذا ماتعاني منه اجهزة الرقابة الخارجية في العراق اليوم ،ففي كثير من الاحيان يعتقد القائمون بالرقابة ان المواضيع المطروحة امامهم هي من اختصاصهم في حين ان الحقيقة ليست كذلك ،اضف الى ذلك عدم خبرة الموظفين في الدوائر الحكومية بعمل هذه الاجهزة وتهيبهم منها كونها تعمل بأسم السلطات العليا في الدولة الامر الذي يجعلهم لايتوقعون اطلاقا" ان الامر الذي يحقق به الجهاز الرقابي ليس من اختصاصه ولايجوز له الاطلاع عليه.الا انه وفي جميع الاحوال يجب عدم المبالغة في هذه القيود ،ويجب ان لاننسى ان هذا الجهاز وجد لخدمة الصالح العام اولا"واخيرا".

ومن الامور التي لاحظها الباحث في مسألة محددات عمل الاجهزة الرقابية انه لايوجد معيار واحد بين الدول بشأن المسألة ،فما يعد حداً او قيداً على سلطة الجهاز الرقابي في دولة لايعد كذلك في دولة اخرى ،لذلك سيحاول الباحث ان يجمع الامور المشتركة بين هذه الدول وكذلك مايعد حدا" على الاجهزة الرقابية في العراق مسترشدا"بذلك بتوصيات الاجهزة الدولية للرقابة في هذا المجال،لذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين الاول على المستوى الدولي والاخر على المستوى الوطني .

**الفرع الاول**

**حدود الرقابة الادارية الخارجية على المستوى الوطني**

ومن صور حدود الرقابة الادارية الخارجية على المستوى الوطني :-

**اولاً:- الحصانة :-** قد يتمتع الموظف الذي يراد التحقيق معه في بعض الدول بالحصانة التي تمنع الجهاز الرقابي من ممارسة صلاحياته عليه([[1]](#footnote-1))،والسبب في ذلك **اما للمنصب** الذي يتمتع به ،ففي السويد على سبيل المثال هناك وظائف يطلق عليها وظائف الثقة([[2]](#footnote-2)) لايجوز للامبودسمان الرقابة عليها ،فالوزراء يعدون هناك مستشاري الملك وبالتالي لايخضعون الا للبرلمان ،وفي فنلندا لايجوز للامبودسمان ان يوجه اتهاماً الى الوزير الا من خلال البرلمان ،وفي الدنمارك يجب على الامبودسمان ان يخطر اللجنة المختصة بالبرلمان اذا ماوجد ان الوزراء قد ارتكبوا عملاً مخالفاً للقانون([[3]](#footnote-3))،او لان الامر **يتطلب اتخاذ اجراءات** خاصة تتطلبها الحماية التي تضفيها قوانين الوظيفة العامة على الموظفين، كما هو الحال في مصر ،حيث نصت المادة 28 من قانون مجلس التأديب رقم 90 لسنة 1962 على انه "لايجوز ملاحقة الموظف مباشرة امام القضاء بجرم ناشئ عن الوظيفة قبل احالته الى مجلس التاديب ومحاكمته وفقا" لاحكام هذا المرسوم ".كما نصت المادة 61 من قانون نظام الموظفين اللبناني "2- اذا كان الجرم ناشئا" عن الوظيفة فلايجوز ملاحقة الموظف الا بناءً على موافقة الدائرة التي ينتمي اليها ".

الا ان الحصانة ليست مطلقة في جميع الاحوال، حيث يمكن رفع الحصانة بصدور قرار من الجهة المختصة وكذلك حالة الجرم المشهود ([[4]](#footnote-4)) ،وفي ذلك ينص قانون مجلس التأديب السوري "وفي الجرائم المشهودة يحق لكل من رجال الضابطة العدلية ان يباشر التحقيق وفقا" للقانون على ان يعلم فورا" ادارة الموظف "([[5]](#footnote-5)) ،كما ترفع الحصانة عن الموظف في حالة ارتكابه لجريمة غير ناشئة عن اعمال الوظيفة ،وفي ذلك ينص قانون مجلس التأديب السوري "اذا ارتكب الموظف جرما" غير ناشئ عن الوظيفة تطبق بحقه الاحكام الجزائية العامة وعلى النيابة العامة اعلام ادارة الموظف المختصة بالامر خلال 24 ساعة من مباشرة التبعات القضائية ".

اما بالنسبة الى موقف القانون العراقي ، فلا تعد مثل هذه الامور محددة لعمل الاجهزة الرقابية ،فتقارير هيئة النزاهة زاخرة بالامثلة التي تبين تقديم وزراء في الحكومة العراقية للقضاء ومحاكمتهم،اضافة الى ان الغاء نص المادة 136 الفقرة ب قد جنب هيئة النزاهة الاجراءات الخاصة بأحالة الموظفين واصبح بأمكانها احالتهم مباشرة .

وقد نصت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد "على كل دولة وضع توازن بين الحصانات وامكانية القيام عند الضرورة بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة "([[6]](#footnote-6)).

**ثانياً:- المعلومات الامنية:-** ان تعريف المعلومات الامنية يشير الى ثلاثة مفاهيم رئيسية ،سرية المعلومات اي عدم اطلاع احد عليها ،تكامل المعلومات اي عدم تغييرها اثناء النقل او التخزين ،توفر المعلومات اي اتاحتها لمن يحتاجها في الوقت الذي يحتاجها،([[7]](#footnote-7)) وبالنسبة لرقابة الاجهزة الخارجية في هذا المجال ،فهي لاتتلاعب ولاتنشر المعلومات التي تتعلق بها المصالح العليا للدولة كالخطط العسكرية والامنية ولاتتدخل بها ،بل على العكس تراقب مدى التزام الجهات المختصة بتحقيق هذه الغاية وهي الحفاظ على سرية هذه المعلومات وعدم اتاحتها للكافة وفي ذلك يؤكد المرسوم الاشتراعي اللبناني " 2 ـ يمارسون التفتيـش فـي الأمـور التـي ترتـدي طابعـاً سريـاً، ولا يأخـذون صـوراً عـن المستندات المتعلقـة بهـا إلاّ بتفويض خـاص مـن رئيـس الـوزراء بعـد موافقـة الوزيـر المختـص ."([[8]](#footnote-8)). وفي السويد اكد قانون السرية انه لايجوز الافصـاح عن المعلومـــات السرية اذا كان هناك افتراض بحصول ضرر كبير في هذا الافصـــاح. ([[9]](#footnote-9)) وفي العراق نص قانون هيئة النزاهة "يرجح اختصاص الهيئة التحقيقي في (قضايا الفساد) على اختصاص الجهات التحقيقية الاخرى بضمنها الجهات التحقيقية الاخرى لدى قوى الامن الداخلي"([[10]](#footnote-10)) اي ان هيئة النزاهة تتدخل فقط في قضايا الفساد ولاتتدخل في المسائل الاخرى.

اما بالنسبة الى كتمان الاسرار الوظيفية الذي يعد واجبا"على الموظف العام ،فهذه المسألة لاتحد من نطاق عمل الاجهزة الرقابية فيما يتعلق بأعمالها، حيث ان قوانين الاجهزة الرقابية تعاقب كل من يعرقل اعمالها الرقابية ([[11]](#footnote-11)).

**ثالثاً:-القضايا المعروضة امام القضاء :-** الكثير من الدول التي تأخذ بهذا النظام لا تجيز اساسا"هذا النوع من الرقابة على اساس مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء ،([[12]](#footnote-12)) اما بالنسبة للدول التي اخذت بالرقابة الخارجية على القضاء فهي لاتتدخل في النزاعات التي تحدث بين الموظف ودائرته والتي ترفع امام القضاء،كما لايمكن للجهاز الرقابي التعليق على السند او الاساس الذي صدر بموجبه الحكم القضائي ،وفي ذلك تنص المادة 11 من قانون الوسيط الفرنسي "لايجوز للوسيط التعليق على اساس الحكم القضائي .."([[13]](#footnote-13)) والسبب في ذلك ان اجهزة الرقابة الخارجية هي عبارة عن وسائل اضافية لحماية القانون وهي لاتعد بديلة عن النظم السائدة ،وان هذه القضايا سيتم اتخاذ اللازم بشأنها من قبل القاضي ،لذلك لاتنظر اجهزة الرقابة الخارجية في :-

1. التظلمات الرامية إلى مراجعة حكم قضائي نهائي.
2. الشكاوى المتعلقة بمواضيع معروضة على القضاء([[14]](#footnote-14)).

من جهة اخرى فأن الجهاز الرقابي لاينظر في الشكاوى المتعلقة بحالات حدد القانون مرجعاً للطعن بها وفي ذلك يقول امين المظالم البريطاني في تقريره عام 2012"اننا لاننظر في الحالات التي يمكن التعامل معها من قبل محكمة او هيئة قضائية "([[15]](#footnote-15)).

**رابعاً:-الخلافات ذات الطابع الوظيفي:-** لايجوز لاجهزة الرقابة الخارجية التدخل في الخلافات التي تحصل بين الموظف ودائرته اذا ماكان سبب الشكوى يتعلق بخلافات ومنازعات وظيفية بحتة ،والسبب في ذلك ان القوانين التي تنظم الوظيفة العامة تتضمن الكثير من قواعد الحماية القانونية للموظفين في منازعاتهم مع الادارات التي يعملون بها ،كما انه ليس من المنطقي والمصلحة ان يتم اشغال الجهاز الرقابي بمسائل تم تحديد مراجع الطعن بها ،حتى يتمكن الجهاز الرقابي من الانشغال بالامور الاكثر اهمية والتي تحقق المصلحة العامة ([[16]](#footnote-16))،وفي ذلك يؤكد قانون الوسيط الفرنسي "يخرج عن اختصاص الوسيط الرقابة على اعمال الادارة فيما يتعلق بالمنازعات ذات الطابع الوظيفي بسبب اناطة الفصل بها الى مجلس الدولة وحسبه كفيلا"بتوفير الحماية اللازمة للموظفين "([[17]](#footnote-17)) وينص امين المظالم البريطاني "ان امين المظالم لايمكن ان ينظر في القرار الذي اتخذته منظمة ،ويمكن ان ينظر فقط في الطريقة التي تم التوصل بها الى القرار"([[18]](#footnote-18)) ،وفي العراق لم تنص القوانين المنظمة لعمل الاجهزة الرقابية على هذه المسألة صراحة لذلك يقترح الباحث النص عليها حتى يتسنى للجهاز الرقابي التفرغ الى الامور الاكثر اهمية .

**خامسا:- الاجراءات:-** هناك بعض الدول التي تفرض اجراءات معينة لابد من استكمالها حتى يستطيع الجهاز الرقابي النظر في الشكوى ،ففي فرنسا مثلا" لايستطيع الوسيط التدخل والتحقيق بالشكوى المقدمة من احدهم الا بعد ان يكون قد قدم تظلماً امام الجهة المختصة ،كذلك لايجوز له التدخل بهذه الشكوى الا اذا كانت مقدمة عن طريق عضو بالبرلمان حيث لايجوز تقديم الشكوى مباشرة الى الوسيط الفرنسي ،وانما لابد ان تمر على احد اعضاء البرلمان(النواب او الشيوخ) قبل ذلك ليتولى تقييمها والتعرف فيما اذا كانت من ضمن اختصاص الوسيط ،ويؤكد امين المظالم البريطاني انه "يجب ان يشكو اولا" الى الدائرة الحكومية او الهيئة العامة المعنية ،كما يجب ان تعطى لهم الفرصة للنظر في المشكلة ،ويجب ان يحصل المشتكي دائما"على نسخ من المراسلات التي ارسلت الى عنوان بريده الالكتروني من الدائرة المعنية ،فأذا ماوجد ان الاجابة غير مرضية يمكن عندها النظر في تقديم الشكوى امام امين المظالم "([[19]](#footnote-19)) علما" انه يقدم شكواه الى امين المظالم عن طريق مجلس العموم([[20]](#footnote-20)).

**سادسا:- المدة :-** تعد المدة في بعض الدول من محددات عمل الاجهزة الرقابية ، ،حيث نص القانون رقم 404 لسنة 1995في السويد على "يجب على امناء المظالم عدم الشروع بالتحقيقات في الظروف التي تعود سنتين او اكثر مالم توجد اسباب استثنائية بذلك "([[21]](#footnote-21))وكذلك نص قانون الامبودسمان البريطاني " لا يجوز مطلقا" قبول شكوى بموجب هذا القانون ...الا في موعد لا يتجاوز اثني عشر شهرا" من اليوم الذي يكون الشخص المتضرر على اطلاع بالأمور المزعومة في الشكوى ، ولكن للمفوض إجراء تحقيق بناءً على شكوى لم تقدم خلال تلك الفترة إذا رأى أن هناك ظروفاً خاصة تجعل من المناسب للقيام بذلك."([[22]](#footnote-22))

**الفرع الثاني**

**حدود الرقابة الادارية الخارجية على المستوى الدولي**

ومن ابرز محددات اعمال الاجهزة الرقابية على النطاق الدولي :-

**اولاً-الحماية الدبلوماسية :-** هي نوع من [الحصانة القانونية](http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AD%D8%B5%D8%A7%D9%86%D8%A9) والسياسية المتبعة بين الحكومات والتي تضمن عدم ملاحقة ومحاكمة الدبلوماسيين تحت طائلة قوانين الدولة المضيفة.وهذه الحماية تكون على نوعين:-

1. **حماية الاشخاص:-** .حيث يسمح لبعض الاشخاص الذين يتمتعون بهذا الامتياز بالخضوع لسلطة القوانين في بلادهم. فالسفراء أو الوزراء والوكلاء الدبلوماسيون الآخرون يمنحون هذا الامتياز. ومثل هؤلاء لا يمكن القبض عليهم لمخالفة قوانين البلاد التي يُرسلون إليها. ولكن إذا خالفوا القوانين المحلية فإن حكوماتهم قد تطالب باستدعائهم.([[23]](#footnote-23))
2. **حماية الاستثمارات والمشاريع الاجنبية:-** ،ومن النصوص التي تؤكد هذه الحصانات نذكر:-

أ- مانص عليه الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي "تتمتع املاك الصندوق وموجوداته اينما وجدت وايا" كان حائزها في البلاد الاعضاء بحصانة ضد جميع انواع الاجراءات التحفظية السابقة على صدور حكم نهائي ضد الصندوق.([[24]](#footnote-24)) كما نص على ان "تتمتع املاك الصندوق وموجوداته اينما وجدت وايا" كان حائزها في البلاد الاعضاء بالحصانة ضد التفتيش اوالاستيلاء اوالمصادرة او نزع الملكية او ماماثل ذلك من اجراءات جبرية تصدر عن سلطة تنـفيذية او تشريعية ".

ب- بنك الدول الامريكية :- نص على "ان ممتلكات البنك وامواله تعتبر وايا" كان المكان الذي توجد فيه واياً كان الحائز اموالاً عامة دولية وبالتالي تعفى من اي حجز او مصادرة او نزع ملكية او اي تصرف بالقوة من جانب اي سلطة تنفيذية او تشريعية"([[25]](#footnote-25)) .

ج- اتفاقية انشاء شركة ابروكيميك الاوربية :- "حرمة مباني الشركة وملفاتها واعفاء موجوداتها وممتلكاتها من المصادرة ونزع الملكيةومن الحجز والتنفيذ "([[26]](#footnote-26)).

وبذلك يستطيع الاجنبي اللجوء الى مقر البعثة القنصلية للمطالبة بحمايته من اجراءات الاجهزة الرقابية اذا تجاوزت حدود القانون الدولي ،وتقر الاتفاقيات الدولية بحق القناصل في مخاطبة السلطات العامة في الدول اذا ماحصل اي تجاوز على رعاياها ([[27]](#footnote-27)) .

ولم يبين القانون الاجراء الذي يجب اتخاذه في حال اذا ما اكتشف الجهاز الرقابي وجود خلل في اعمال هذه الجهات ،ويقترح الباحث النص في الاتفاقيات التي تنضم عمل هذه الجهات على امكانية الاجهزة الرقابية اتخاذ الاجراءات التحفظية المناسبة اذا كانت الاعمال غير مشروعة ومخالفة لبنود الاتفاقية على ان يتم اعلام الدول ذات العلاقة بهذه الاجراءات وان يتم التنسيق مع الاجهزة الرقابية لتلك الدول .

**ثانياً:- الجرائم الدولية :-**لاتختص اجهزة الرقابة الخارجية بالنظر في الجرائم الدولية ،وهي الجرائم التي حددها النظام الاساسي لاتفاقية روما لانشاء المحكمة الجنائية الدولية وهذه الجرائم تشمل (جرائم ضد الانسانية –جرائم الحرب –جرائم العدوان-جرائم الابادة ) ([[28]](#footnote-28)) لذلك لايجوز للاجهزة الرقابة عليها لانها من اختصاص المحكمة الجنائية الدولية([[29]](#footnote-29)).

**ثالثاً:-النطاق المكاني :-** تبسط اجهزة الرقابة الخارجية سلطانها على كافة اقليم الدولة وما يوجد فيه،وصلاحياتها تقف عند حدود الدول الاخرى لتجنب المساس بسيادة الدول وسلطانها ،وفي ذلك يؤكد المشرع الامريكي ان نطاق التفتيش الاداري يجب ان لايتجاوز الحدود .([[30]](#footnote-30)) واذا كان النطاق المكاني واضحاً بالنسبة الى العلاقات الدولية فأن الامر يدق اذا كانت الملاحقة تتم داخل الدولة ،ففي العراق على سبيل المثال لاتمتلك هيئة النزاهة مكتباً في اقليم كردستان ،فهل هذا يعني انها لاتمتلك ممارسة صلاحياتها التي منحها القانون داخل الاقليم ؟في الحقيقة وان كان اختصاص الهيئة يمتد داخل الاقليم الا ان تقاريرها الرقابية لم تشر الى اي نشاطات داخل الاقليم .

**رابعاً:-العلاقات الخارجية:-**لايمكن لاجهزة الرقابة الخارجية التدخل وتقييم العلاقات الخارجية التي تتم بين الدولة والدول الاخرى وتقييم سبب تدهورها او نموها ،وفي ذلك نص قانون المفوض البرلماني في بريطانيا على ان" المفوض البرلماني لايمتلك صلاحية التدخل في الشؤون الخارجية" ([[31]](#footnote-31))،اما بالنسبة للوضع في العراق ،فأن قوانين الاجهزة الرقابية لاتتضمن اي اشارة لهذه المسألة.

**خامساً:-الحدود التي تضعها الاجهزة الرقابية الدولية :-** أن اجهزة الرقابة الخارجية على المستوى الدولي لاتستطيع التدخل في النزاع الا اذا كان احد اطرافه او كلاهما اعضاء في الاتفاقية المنشأة لهذا الجهاز ،فقد نص قانون الامبودسمان الاوربي "يمكن النظر الى سوء الادارة في انشطة مؤسسات المجتمع الاوربي والهيئات ،وهذه الهيئات تشمل المفوضية الاوربية ومجلس الاتحاد الاوربي ومحكمة العدل"([[32]](#footnote-32)) .

1. () وسيم حسام الدين الاحمد:الحصانة القانونية ،منشورات الحلبي الحقوقية ،2009،ص43. [↑](#footnote-ref-1)
2. () د. محمد رسول المعموري : مصدر سابق ،ص278. [↑](#footnote-ref-2)
3. () د. حاتم لبيب : نظام المفوض البرلماني في اوربا ،مصدر سابق ،ص230. [↑](#footnote-ref-3)
4. () د. رافع شبر :النظام الاتحادي في العراق ،محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه ،جامعة بابل ،2012-2013،ص42(غير منشورة). [↑](#footnote-ref-4)
5. () المادة 33. [↑](#footnote-ref-5)
6. () المادة 30 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد . [↑](#footnote-ref-6)
7. () [http://coeia.ksu.edu.sa](http://coeia.ksu.edu.sa/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%86-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%B1%D9%8A%D8%A9) [↑](#footnote-ref-7)
8. () المادة16 من المرسوم. [↑](#footnote-ref-8)
9. () المادة 2 /الفصل 42 من قانون السرية رقم 400 لسنة 2009. [↑](#footnote-ref-9)
10. () المادة11 ثانيا" من قانون هيئة النزاهة. [↑](#footnote-ref-10)
11. () د. نبيل محمد الخناق :الشفافية التنظيمية ،بغداد،2006،ص59. [↑](#footnote-ref-11)
12. () مثل فرنسا ونيوزلندا والنرويج والمملكة المتحدة، [http://www.law-zag.com](http://www.law-zag.com/) [↑](#footnote-ref-12)
13. () المادة11 من قانون الوسيط لعام 1973. [↑](#footnote-ref-13)
14. () www.mediateur.ma/index.php/ar/...ar/ [↑](#footnote-ref-14)
15. () Annual Report 2012 [↑](#footnote-ref-15)
16. () د. علي بدير ،مرجع سابق ،ص96. [↑](#footnote-ref-16)
17. () المادة8 من قانون الوسيط رقم6 لسنة1973. [↑](#footnote-ref-17)
18. () المادة 8 من القانون. [↑](#footnote-ref-18)
19. () التعليمات الخاصة بتقديم الشكوى الى امناء المظالم البريطانية لعام 1985. [↑](#footnote-ref-19)
20. () د. حاتم لبيب : نظام المفوض البرلماني في اوربا ،مصدر سابق،ص251. [↑](#footnote-ref-20)
21. () المادة20 من قانون رقم 404 لسنة 1995. [↑](#footnote-ref-21)
22. () قانون رقم 89 لسنة 1981. [↑](#footnote-ref-22)
23. () وقد تم الاتفاق على الحصانة الدبلوماسية كقانون دولي في مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية الذي عقد عام 1961. [↑](#footnote-ref-23)
24. () المادة 30 الفقرة 4 . [↑](#footnote-ref-24)
25. () المادة 11 الفقرة 2. [↑](#footnote-ref-25)
26. () المادة 6 الفقرة 1. [↑](#footnote-ref-26)
27. () وقد اقرت اتفاقية فينا المبرمة 1963 بشان العلاقات القنصلية حماية مصالح الدولة التي تبعث ممثلها وحماية مصالح مواطنيها في الدولة التي يقيم بها سواء تعلق الامر باشخاص طبيعيين او معنويين وذلك في الحدود المسموح بها في القانون الدولي . [↑](#footnote-ref-27)
28. () المادة 5-6 من نظام روما الاساسي لعام 1998. [↑](#footnote-ref-28)
29. () د. جمال الحيدري :التعاون الدولي لمكافحة الجريمة ،بحث منشور في مجلة علوم قانونية ،العددالاول المجلد27 لعام 2012،ص29. [↑](#footnote-ref-29)
30. () Eve Brensike.p23. [↑](#footnote-ref-30)
31. () د. علي بدير : مصدر سابق ،ص86. [↑](#footnote-ref-31)
32. () Site officiel du Médiateur européen2009 [↑](#footnote-ref-32)